



VNIVERSITAT
D VALÈNCIA

FACULTAD DE DERECHO

Programa de Doctorado en Estudios Jurídicos, Ciencia
Política y Criminología

Tesis Doctoral

**“EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN LA ESPAÑA
DEMOCRÁTICA: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL”**

Elaborada por:

José Javier Cuenca Cervera

Dirigida por:

Manuel Villoria Mendieta
Pablo Oñate Rubalcaba

2012

El doctorando

Agradecimientos

Culminar una tesis doctoral a una edad inhabitual nos ilustra sobre nuestras deudas vitales. Soy consciente, a estas alturas, de que la "virtú" necesita de la "fortuna". Por ello, quiero dejar constancia de mi agradecimiento a no pocas personas, colegas especialmente, pero también cargos públicos, políticos y sindicales, a quienes a lo largo de mi *senda*, personal y profesional, he tenido la suerte de tratar, y que me permiten albergar cierto optimismo sobre el futuro de lo público.

Especial gratitud requieren quienes, en el terreno académico, han hecho posible en buena medida que este proyecto de describir y explicar una parcela, relativamente desconocida de la gestión pública, como es el empleo público local, concluya. De ahí que abrigue una especial gratitud a mis directores. En primer lugar, a Manuel Villoria, a quien desde que tuve ocasión de conocer, a finales de los noventa en la entonces Fundación Ortega y Gasset, siempre constituyó para mí una referencia intelectual. También quiero dejar constancia de mi gratitud hacia Pablo Oñate, y su acogida en el área de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València. En otro orden de cosas, una especial mención merece Salvador Parrado, quien me mostró las potencialidades de la teoría institucional para dar cuenta del fenómeno. Manuel Fernández Martos, amigo y durante un tiempo colega, me facilitó el acceso a su extensa base de datos sobre acuerdos y convenios del personal de la Administración Local, lo que facilitó considerablemente mi labor.

En un plano más personal no podía faltar mi esposa, Mari Carmen. Desde que nos encontramos, hace ya casi treinta años, su aliento constante ha hecho de mí una persona, en muchos sentidos, mejor. A ella va dedicado este trabajo.

"Desde la puerta de 'La Crónica' Santiago mira la avenida Tacna, sin amor: automóviles, edificios desiguales y descoloridos, esqueletos de avisos luminosos flotando en la neblina, el mediodía gris. ¿En qué momento se había jodido el Perú?"

Mario Vargas Llosa

Conversación en La Catedral.

"Porque la costumbre es en verdad una maestra violenta y traidora. Establece en nosotros, poco a poco, a hurtadillas, el pie de su autoridad; pero, por medio de este suave y humilde inicio, una vez asentada e implantada con la ayuda del tiempo, nos descubre luego un rostro furioso y tiránico, contra el cual no nos resta siquiera la libertad de alzar los ojos."

Michel de Montaigne

Los ensayos

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1º. PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
1.1 INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA LOCAL DE CALIDAD Y PROFESIONALIZACIÓN BUROCRÁTICA	11
1.2 PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	16
CAPÍTULO 2º: MARCO TEÓRICO: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL	22
2.1 INTRODUCCIÓN.....	23
2.2. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO APLICADO A LA CIENCIA POLÍTICA: SURGIMIENTO, APORTES Y ESCUELAS.....	23
2.2.1. Redescubriendo el Estado: una nueva mirada sobre las instituciones	23
2.2.2 Varios “nuevos institucionalismos”	29
2.3 OPCIONES TEÓRICAS Y “FERTILIZACIÓN CRUZADA”	37
2.3.1 Insuficiencias y líneas de tensión	37
2.3.2 La formación, generalización y persistencia institucionales	41
2.3.3 La opción sobre el modelo de actor	44
2.3.4 Tipos de racionalidad	49
2.3.5 Una perspectiva integradora	52
2.4. MARCO TEÓRICO: PROCESOS DE DESPLIEGUE LARGO Y MARCOS INSTITUCIONALES.	54
2.4.1 Procesos de despliegue largo: “Path dependency”	55
2.4.2. Marcos institucionales	59
2.5. ASPECTOS METODOLÓGICOS	61
2.5.1. Operacionalización	61
2.5.2. Diseño de investigación: una estrategia combinada	64
2.5.3. Estudio de casos y narrativas analíticas	65
2.5.4. Selección de los casos.....	69
2.5.6. Objetivos específicos y dimensiones de la comparación	71
2.5.7. Protocolo de investigación y fuentes complementarias	74
CAPÍTULO 3º: EL LEGADO INSTITUCIONAL. EL TIEMPO 1 DEL CAMBIO	76
3.1 INTRODUCCIÓN.....	77
3.2 PROTOBUROCRACIA: LA VIGENCIA DEL SPOIL SYSTEM (1812-1924).....	83
3.3 LOS ORÍGENES INSTITUCIONALES DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL (1924-1952)	90
3.4 DESARROLLO Y DIFERENCIACIÓN INSTITUCIONAL (1952-1984)	100

3.4.1 El marco normativo bajo el franquismo: la consolidación de las “peculiaridades” de la burocracia local	101
3.4.2 la gestión del sistema: desconocimiento, tutela y autonomía legal	104
3.4.3 Medios de ordenación burocrática	108
3.4.4 El acceso. Regulación formal y operatividad real: los procedimientos de “blanqueo” del personal	111
3.4.5 la inexistencia de un patrón retributivo uniforme	116
3.4.6 La falta de una carrera profesional	118
3.4.7 Los inicios del asociacionismo funcionarial y de la participación social .	120
3.5 EVOLUCIÓN CUANTITATIVA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL ..	123
3.6 CONCLUSIONES: LA SITUACIÓN ANTE EL CAMBIO.....	124
 CAPÍTULO 4º: LA COYUNTURA CRÍTICA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL (LOS AÑOS OCHENTA): EL TIEMPO 2....	
4.1 INTRODUCCIÓN.....	130
4.2 LA COYUNTURA CRÍTICA: CARACTERIZACIÓN	132
4.2.1. El marco temporal	134
4.2.2. Las secuencias causales	136
4.2.2.1 cambios en el entorno político local.....	137
4.2.2.2 La reforma de la función pública	138
4.2.2.3: la reforma del gobierno local	140
4.2.2.4: Reformas del mercado de trabajo e integración europea	147
4.2.3. La ideología de las reformas	150
4.3 UNA NUEVA ARENA DE ACCIÓN	154
4.3.1. Los actores	155
4.3.2. La situación de acción	161
4.3.3. Nuevos mecanismos sociales	163
4.3.3.1. Mecanismo: la contratación laboral temporal.....	166
4.3.3.2. Mecanismo: autonomía decisoria en recursos humanos.....	169
4.3.3.3. Mecanismo: la centralidad del acuerdo/convenio colectivo	171
4.4 CONCLUSIÓN: UN INTENSO PERIODO DE CAMBIO.....	175
 CAPÍTULO 5º: DESARROLLO INSTITUCIONAL: LAS “TRAYECTORIAS” DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL	
5.1 INTRODUCCIÓN.....	179
5.2 UN EMPLEO PÚBLICO “DE NUEVA PLANTA”: LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA A PARTIR DE LOS OCHENTA	181
5.3 TRAYECTORIA: LABORALIZACIÓN Y PRECARIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL	186
5.5 TRAYECTORIA: POLITIZACIÓN BUROCRÁTICA	194

5.6 TRAYECTORIA: SINDICALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE PERSONAL	199
5.6.1. Cláusulas sobre tiempo de trabajo	203
5.6.2 Cláusulas sobre retribuciones	205
5.6.3 Cláusulas sobre organización del trabajo	207
5.6.4 Cláusulas sobre acceso al empleo público	208
5.6.5 Cláusulas sobre beneficios sociales complementarios	212
5.6.6 Otras cuestiones	213
5.7 RASTROS DEL LEGADO HISTÓRICO: EL “LAYERING”	217
5.8. CONCLUSIONES PARCIALES:	219
CAPÍTULO 6º: DESARROLLO INSTITUCIONAL (2). PERSPECTIVA MICRO: ESTUDIOS DE CASO	221
6.2. CASO 1: AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DE TIRAJANA (GRAN CANARIA)	222
A) DATOS DE CONTEXTO	223
B) POLÍTICA Y GESTIÓN MUNICIPAL: “EL AYUNTAMIENTO HIZO LA CIUDAD”	227
1979: Las asociaciones de vecinos entran en política	227
De “los años de la ilusión” a la integración política. La transformación de Santa Lucía (1979-2007).	231
Un eje de la acción política: la Participación Ciudadana en Santa Lucía	237
C) POLÍTICA Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	242
Los inicios: un modelo de estructura simple	243
El conflicto laboral de 1995: el punto de inflexión	247
Desarrollo y profesionalización de la gestión: 1996-2008.	251
6.3. CASO 2: AYUNTAMIENTO DE RUBÍ (BARCELONA)	259
A) DATOS DE CONTEXTO	260
B) POLÍTICA Y GESTIÓN MUNICIPAL:	267
La transformación de una ciudad	267
Innovación democrática: los presupuestos participativos	268
2003: el cambio	271
C) POLÍTICA Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	272
De los inicios hasta los noventa	272
Un intento de formalización fallido: 1993	276
“Una falsa sensación de seguridad”: De los noventa hasta 2007	278
2007-2011: intentando corregir la senda	280
6.4. COMPARANDO LOS CASOS	290
CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES. CONFIGURACIÓN Y DINÁMICA DE UNA INSTITUCIÓN FALLIDA	298
7.1. INTRODUCCIÓN	299

7.2. UN MODELO EXPLICATIVO.....	300
7.3. LAS “TRAYECTORIAS” DEL EPL EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA	302
7.3.1. Trayectoria 1: un EPL precario	305
7.3.2. Trayectoria 2: un EPL caracterizado por la politización de la gestión de recursos humanos	308
7.3.3. Trayectoria 3: un EPL caracterizado por la sindicalización de las condiciones de trabajo	312
7.4. CONCLUSIÓN: UN MARCO INSTITUCIONAL DÉBIL.....	315
7.5. PROPUESTAS DE FUTURO	320
7.5.1. Ventanas de oportunidad para la reforma del EPL	323
7.5.2. Políticas de fortalecimiento institucional para el EPL.....	328
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	337
ANEXOS	362
ANEXO A: LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EPL DESDE LA CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN.....	363
INTRODUCCIÓN	364
ANEXO B: FUENTES Y METODOLOGÍA EMPLEADAS EN EL ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA.....	374
FUENTES UTILIZADAS	375
METODOLOGÍA	379
CÓDIGOS DE CUENTA DE COTIZACIÓN.....	379
CLAVES DE CONTRATO	381
EPÍGRAFES DE ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL	382
ANEXO C: ACUERDOS ANALIZADOS EN EL ESTUDIO CUALITATIVO SOBRE LAS PRÁCTICAS DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA	384
METODOLOGÍA	385
GRUPO 1: ENTIDADES PROVINCIALES	390
GRUPO 2: GRANDES CIUDADES/CAPITALES DE PROVINCIA	391
GRUPO 3: CIUDADES MEDIANAS Y PEQUEÑAS	394
GRUPO 4: OTROS TEXTOS CONVENCIONALES	399

ANEXO D: METODOLOGÍA SEGUIDA Y PERSONAS ENTREVISTADAS EN LOS ESTUDIOS DE CASO.....400

CASO 1: AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DE TIRAJANA (GRAN CANARIA)403

CASO 2: AYUNTAMIENTO DE RUBÍ (BARCELONA).....405

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

2-1: el modelo micro-macro de Coleman.....	43
2-2. Marco institucional del EPL como proceso de despliegue largo.....	58
2-3. Planteamiento de la explicación.....	60
4-1. Marco temporal de la coyuntura crítica.....	135
4-2. Secuencias causales en la coyuntura crítica.....	136
6-1. Consejo Ciudadano de Santa Lucía.....	239
7-1. Modelo explicativo.....	301

ÍNDICE DE TABLAS

2-1. factores causales considerados en la comparación de los casos	73
3-1. Reordenación de las atribuciones en materia de personal en el periodo de transición local.....	107
3-2. Evolución efectivos locales 1943-1984.....	123
3-3. Evolución personal laboral 1962-1984.....	124
4-1. Mecanismos sociales y su funcionamiento.....	175
5-1. Evolución efectivos locales 1984-2006.....	182
5-2. Evolución colectivos singulares.....	185
5-3. Evolución personal laboral desde 1984.....	186
5-4. Evolución precariedad laboral.....	188
5-5. Análisis precariedad: evolución laborales fijos.....	190
5-6. Análisis precariedad: contratos temporales.....	192

5-7. Evolución dedicación exclusiva cargos públicos.....	196
5-8. Evolución efectivos Cuerpos Nacionales.....	198
6-1. Evolución demográfica en Santa Lucía.....	224
6-2. Evolución electoral en Santa Lucía: concejales.....	226
6-3. Estructura del empleo público en Santa Lucía en 2008.....	256
6.4. Evolución demográfica en Rubí.....	261
6.5. Evolución electoral en Rubí: concejales.....	264
6.6. Estructura del empleo público en Rubí en 2008.....	283
6.7. Presencia de procesos de path dependence en los casos.....	295
7-1. Resumen de la dinámica del EPL en la España democrática.....	318
A-1. La teoría principal-agente en la negociación colectiva local.....	370
A-2. Los modelos de empleo público y sus principios de diseño.....	372
D-1. Perfiles de entrevistas en los casos.....	402

ÍNDICE DE GRÁFICOS

5-1. Evolución efectivos empleo público local en España.....	182
5-2. Evolución colectivos profesionales singulares.....	185
5-3. Evolución del personal laboral.....	187
5-4. Evolución porcentual laborales.....	189
5-5. Evolución precarización laboral.....	189
5-6. Peso porcentual laborales fijos: evolución.....	190
5-7. Evolución contratos temporales causales.....	193
5-8. Evolución dedicación exclusiva cargos públicos.....	197
5-9. Evolución efectivos Cuerpos Nacionales.....	198

CAPÍTULO 1º. PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA LOCAL DE CALIDAD Y PROFESIONALIZACIÓN BUROCRÁTICA

El 3 de abril de 1979 se realizaron las primeras elecciones municipales en España. Pocos meses después del referéndum de diciembre de 1978 por el que se aprobó en referéndum la Constitución y en plena *transición local* (Márquez Cruz, 1997) se renuevan las corporaciones locales preconstitucionales. El cambio democrático, que hasta la fecha había afectado exclusivamente al "Estado", la Administración Central, alcanzaba por fin a la esfera local, justamente un ámbito relevante de movilización en aquellos años, caracterizados por el protagonismo político de las asociaciones vecinales, que lógicamente aprovecharon la coyuntura que unas estructuras burocráticas en pleno proceso de apertura les ofrecían para institucionalizar una acción colectiva hasta entonces extramuros. La estructura de oportunidades políticas (McAdam, 1999: 73; Tarrow, 1997: 155) hizo posible un cambio significativo: "*La ciudadanía entraba por primera vez en los Ayuntamientos, en las Diputaciones, en los Cabildos y en los Consejos Insulares*" (FEMP, 2009) renovando así las élites locales del franquismo y conformando una nueva esfera de representación. Sesenta y nueve mil concejales, diputados provinciales y consejeros conforman los nuevos estratos dirigentes de las denominadas *corporaciones locales*.

Pero la novedad no radicaba solamente en la conformación de un específico sistema político¹, de un nuevo escenario de gobierno sino

¹ Varios politólogos han destacado cómo el nivel local de gobierno, conformado en nuestro país a partir de 1979, constituía, de modo específico, un sistema político. Botella (1992: 145) destaca su carácter de "(...) *arena de enfrentamiento político, con instrumentos de acción política*". Para Alba y Vanaclocha (1997: 10), el local constituye "(...) *un subsistema político con actores políticos y sociales, estructuras administrativas y de gobierno, políticas y estilos de gestión*". Desde mi punto de vista, goza de todos los atributos predicables de esta categoría conceptual. Así, encontramos un sistema electoral específico, encargado de sus funciones clásicas, al decir de Vallés y Bosch (1997: 16-28), a saber: producir gobierno, producir

que se empezaba a configurar un ámbito emergente de prestación de servicios públicos. De los servicios básicos y de la gestión de lo imprescindible en materia de infraestructuras y consumo al desarrollo de equipamientos culturales y deportivos, pasando por iniciativas innovadoras en materia de seguridad pública, los nuevos gobiernos locales son auténticos motores del cambio social en los municipios de nuestro país. Casas de cultura, equipos sociales de base, oficinas de información al consumidor, centros de información juvenil, agencias de desarrollo local... pasan a formar parte del paisaje administrativo de los espacios urbanos y rurales de nuestro país.

La intervención municipal sobre el entorno en forma de políticas públicas de promoción económica, movilidad, servicios personales, urbanismo y territorio, vivienda o inmigración, por señalar algunas de las más destacadas, son posibles por un entramado humano relevante: Casi seiscientos cincuenta mil empleados públicos en la actualidad, que supone aproximadamente una cuarta parte del empleo público existente en 2011², en su mayor parte sometidos al régimen laboral –el 60%–, prestan sus servicios profesionales en más de trece mil organizaciones locales: ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos principalmente, pero también en mancomunidades, comarcas y consorcios; destacando como un elemento relevante en este mapa local el hecho de que del total de municipios –8112–, la mayoría –el 84%–, sean menores de cinco mil habitantes³.

representación y producir legitimidad. Adicionalmente, no obstante las fórmulas “corporativas” que lastraron su diseño inicial, encontramos otros elementos que permiten mantener esta concepción, como es el sustrato *parlamentario* que subyace en la dinámica mayoría-oposición de los actuales gobiernos locales.

² Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, julio de 2011. Ministerio de la Presidencia, Secretaría General Técnica. Madrid. 2012.

³ Datos gráficos del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Administraciones Públicas. 2009.

Estos efectivos se encuadran, tal y como es propio en los países desarrollados, mediante unas reglas *ad hoc* en materia de acceso y extinción de la relación de servicio, dirigidas a diferenciarlos claramente del poder político, *instituyendo* (Garrido Falla, 1980: 6), mediante normas formales, un entramado cuya finalidad es la de garantizar la equidad, la transparencia y la permanencia de las políticas públicas (Echebarría, 2006: 127; Castillo Blanco, 2006), conformando así una "(...) *pieza clave para la gobernabilidad de las sociedades contemporáneas y para la buena gestión pública*" (Carta Iberoamericana de la Función Pública, CLAD, 2003). A este respecto y bajo diversas denominaciones, *Servicio Civil, Sistema de Carrera, Función Pública, Sistema de Mérito o Empleo Público*, se alude en las Ciencias Sociales a un conjunto de *arreglos institucionales* específicos de las Administraciones Públicas (Longo, 2004: 68) dirigidos a garantizar el alejamiento de la política por parte de los trabajadores públicos. Con independencia de su modo concreto de articulación, el grado de profesionalización burocrática de cada Estado se predica de su eventual cercanía al tipo ideal weberiano (Weber, 1993 [1922]:719-732), caracterizado por parámetros como el reclutamiento por mérito, normalmente basado en pruebas competitivas, las expectativas de carrera y la existencia de garantías de permanencia en el cargo, normalmente mediante la figura de la inamovilidad, lo que les sitúa fuera de las posibilidades de ceses arbitrarios.

La existencia de un colectivo profesional así articulado, profesional, estable, previsible y calculable -la burocracia- tiene un claro sentido político, al punto de constituir un prerrequisito democrático en las sociedades modernas (Suleiman, 2000: 17). Tal y como recientemente se ha dicho en nuestro país "*no puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente*" (MAP, 2005: 9), conectando así gobernanza y

profesionalidad de los servidores públicos. Pero no se trata solamente de legitimidad política, sino de eficacia económica. Evans y Rauch (1999) han demostrado empíricamente la *hipótesis weberiana*, poniendo de manifiesto la correlación entre formas burocráticas de trabajo en el sector público y el crecimiento⁴. El acogimiento a formas organizativas en la Administración cercanas al tipo ideal weberiano, contrario a cualquier vestigio de patrimonialización clientelar en el otorgamiento de cargos públicos –lo que estudiosos como Garrido Falla (1961: 6) han calificado como “feudalismo prebendario”- constituye así una institución imprescindible para garantizar el desarrollo económico y social. Por tanto, la instauración de sistemas profesionalizados de acceso a la Administración constituye uno de los ámbitos privilegiados de fortalecimiento institucional del Estado (Echebarría, 2000: 5).

La existencia de este tipo de dispositivos institucionales permite afirmar una serie de cualidades para el sistema político en forma de seguridad jurídica, legitimidad política y eficacia económica. A *sensu contrario*, su carencia o defectuosa consolidación se evidencia mediante la emergencia de fenómenos políticos negativos. A este respecto, los escándalos de corrupción constituyen, en palabras de Rose-Ackermann (2001a), el “(...) *síntoma de que algo está funcionando mal*”. Si definimos la corrupción como (Villoria, 2006: 49) el “(...) *uso abusivo de los recursos públicos con fines privados a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento*”, es claro que la esfera local

⁴ Justamente fueron Evans y Rauch quienes evidenciaron la estrecha relación entre profesionalización burocrática y desarrollo. En su conocido estudio de 1999 obtuvieron una correlación significativa entre ambas variables, cifrada en el 0.67. Es importante asimismo dejar constancia de que cuando se habla de la profesionalización, “en términos weberianos”, no se hace solamente referencia a su modo de reclutamiento o carrera, cimentado sobre criterios meritocráticos, sino que incluye otros aspectos como su especialización (eficacia) y sobre todo, a la posesión de un “ethos” específico, la integridad. Esta caracterización deriva no solamente del Weber de *Economía y Sociedad*, sino también en otros escritos relevantes, como en *La Política como Profesión* (1992 [1919: 108]).

presenta problemas al respecto, al punto de hablarse de un "*gran problema*" de corrupción en la Administración Local (Fundación Alternativas, 2009: 194). En ámbitos de política pública como el urbanismo, algunos hechos recientes documentados en los medios de comunicación (disolución gubernamental en 2006 del Ayuntamiento de Marbella; fenómenos de corrupción urbanística en diversas comunidades autónomas como Andalucía, Islas Baleares, Canarias, Murcia, Comunidad Valenciana) así como algunos informes especializados (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2010; Fundación Alternativas, 2007 y 2009) ponen de manifiesto, al menos a título indicativo, las dificultades de un funcionamiento transparente de las entidades locales.

Y es que las instituciones importan. Su debilidad es el caldo de cultivo de los fenómenos de corrupción, y entre los factores que cuentan, la disponibilidad de una burocracia meritocrática, resulta imprescindible (Lapuente, 2010: 116), ya que es usualmente el "eslabón más débil" (Zuñanic, Iacoviello y Rodríguez, 2010) en la institucionalidad democrática. Como demuestran las Ciencias Sociales, los sistemas de empleo público clientelares, además de no garantizar la prestación eficiente de servicios por no disponer de medios que aseguren la capacidad técnica de la burocracia, conducen inevitablemente a una aplicación arbitraria de las normas (Rose-Ackermann, 2001b: 96), por lo que la interferencia política en el reclutamiento constituye una de las áreas de la gestión de personal que más claramente se asocia con la corrupción (Shand y Sohail, 2001: 67), resultando por ello imprescindible la construcción de capacidades institucionales en este ámbito de lo público que garanticen la selección pública, transparente y competitiva, no sometida a los vaivenes políticos, ni tampoco a la influencia de cualquier interés gremial o corporativo interesado en su captura.

La **importancia política** de esta cuestión resulta indudable. No hay democracia local de calidad sin un personal local no solo de calidad, sino garante del interés público. De ahí que unas Ciencias Sociales comprometidas con los valores democráticos deban aportar explicaciones plausibles al respecto, contribuyendo a la propia visibilidad de la cuestión con una visión aplicada, de mejora y reforma institucional. Si lo propio de la Ciencia de la Administración como subcampo de la Ciencia Política, es el estudio de los problemas sociales, políticos, organizativos y de gestión de las estructuras administrativas públicas (Bañón y Carrillo, 1997, Canales, 1987; Olmeda, 1990; Baena, 2005) este ámbito disciplinar debe proporcionar al debate público un planteamiento riguroso e informado sobre los fenómenos político-administrativos característicos del mundo local de nuestro país, uno de los cuales es el grado de profesionalidad de su burocracia.

1.2 PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Desde el plano legal-formal, un sistema burocrático como el descrito se encuentra en vigor en nuestro país desde la Constitución de 1978 para sus tres niveles territoriales de gobierno: el central – Administración General del Estado- el autonómico –Comunidades Autónomas- y el local –Municipios, Provincias e Islas-. Al respecto, su artículo 103.3 proclama el acceso a la *función pública* bajo los parámetros del mérito y la capacidad y la protección de la imparcialidad en su funcionamiento. Incluso el artículo 23.2, reconoce como derecho fundamental el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad. No solo se trata de que la configuración burocrática se halle consagrada al máximo nivel, sino que además, los tres niveles de gobierno cuentan con el mismo marco básico regulador de su empleo público desde 1984, ya que en dicho año

tuvo lugar la promulgación de la Ley 30, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública (LMRFP).

Si tenemos en cuenta que la burocracia central tiene reconocida formalmente la inamovilidad funcional desde el Estatuto Maura de 1918, iniciando la consolidación de un sistema de mérito desde la reforma tecnocrática de mitad de los sesenta, lo que evidenciaría su profesionalización llegada la transición política –aun lastrada por el corporativismo- tal y como es reconocido por los especialistas (Beltrán, 1977; Román, 1997; Villoria, 1999), hay que tener en cuenta que la vigencia de tales principios en la Administración Local supone una cuestión problemática, como ya se puso de manifiesto tempranamente (Bañón, 1986), algo que no cabe dar por supuesto y que es susceptible de comprobación empírica. Por ello, los **objetivos** de esta investigación son los siguientes: 1) en primer lugar, describir, como es propio de la perspectiva politológica, el arraigo real del entramado normativo del empleo público local en nuestro país, para seguidamente, 2) explicar cuáles han sido los elementos que han dificultado la institucionalización burocrática, con la vista puesta en el tercer objetivo, de orden prescriptivo 3) formular propuestas viables y realistas de fortalecimiento institucional al respecto.

Así pues, la **pregunta de investigación** que constituye el objeto de esta tesis es la siguiente: ¿por qué a diferencia de la Administración Central no se ha consolidado en nuestro país una burocracia profesional meritocrática en los gobiernos locales? La explicación del fenómeno se basa en los planteamientos del nuevo institucionalismo de la Ciencia Política. Combinando los aportes del institucionalismo histórico (IH), que enfatizan la importancia del tiempo en los fenómenos políticos, con los procedentes del institucionalismo de la elección racional (IER), que priman el comportamiento estratégico de los agentes, se sostiene que, en la actualidad, el marco institucional

es fuertemente deudor de su momento formativo, situado entre la segunda mitad de los años ochenta y principios de los noventa, periodo en el que arraigaron un conjunto de pautas inerciales en los actores que operan en el entorno institucional. No se trata solamente, tal y como se expone en el capítulo correspondiente, de que la "historia importa" (*history matters*), sino de que la situación actual trae causa de compromisos, modos de hacer y pautas nacidas en momentos claves en donde una serie de actores se valen de los incentivos proporcionados por el contexto que dan lugar a una serie de inercias. Al respecto se argumenta que una combinación de las perspectivas aportadas por politólogos como Pierson y Ostrom, constituye un planteamiento sugerente para investigar este tipo de fenómenos. Cómo, en qué momento, mediante qué dinámica concreta y a través de qué mecanismos se valen los actores para consolidar una dinámica, constituye el objeto de la investigación. Se propone por tanto una fertilización cruzada de enfoques, ya que aunque bajo la etiqueta de "nuevo institucionalismo" se encuentran planteamientos muy diversos en su epistemología (Peters, 2003), es posible aprovechar algunas de sus categorías conceptuales, mediante un modelo explicativo que combine momentos históricos y comportamiento estratégico en una arena institucional cambiante.

En este sentido hay que tener en cuenta que la reforma del empleo público de 1984 supuso una innovación relevante, por cuanto rompía la práctica, vigente hasta entonces, de configurar arreglos diferenciados respecto a los diseñados para la administración central. Históricamente, un rasgo característico del marco institucional del empleo público local en España lo ha constituido su diferenciación respecto al camino seguido por la Administración Central. Es decir, que se caracteriza por una cierta *excepcionalidad*, por no resultar afectado por los grandes hitos históricos protagonizados por esta última: leyes de López Ballesteros (1828), Bravo Murillo (1852), el

Estatuto Maura (1918) o las reformas de López Rodó (1963-1965). Ello se traduce en una trayectoria propia en materias tales como la inamovilidad, el ingreso mediante pruebas competitivas, la carrera o el sistema retributivo. Es precisamente esta lejanía y los intentos de acercamiento los que protagonizan en gran medida la evolución histórica de la institución.

Hay que tener en cuenta que en la segunda mitad de los años ochenta el marco institucional del empleo público local (EPL) en España afrontó un intenso periodo de cambio como consecuencia de la coincidencia de diversos procesos de cambios legales, de procesos políticos, económicos y sociales, que alteraron profundamente su panorama. En términos del nuevo institucionalismo, dicho periodo se caracteriza como una "coyuntura crítica", ya que a partir del mismo, arraigaron una serie de pautas de interacción característicamente inerciales. Por tanto, la **hipótesis** específica a contrastar es la siguiente: *La trayectoria recorrida por el Empleo Público Local en España tras lo que denominamos como su coyuntura crítica, de 1984 a 1987, ha dado como resultado un marco institucional ineficaz a la hora de garantizar su adecuada profesionalización, debido a determinados incentivos selectivos para los actores que intervienen en el mismo*

El camino, los procesos de *path dependency*, generados tras este intenso proceso de cambio, son los que han dado como resultado un marco institucional ineficaz a la hora de garantizar la profesionalización burocrática. Este esquema conceptual –un marco institucional ineficiente, como consecuencia del surgimiento o potenciación de unos mecanismos sociales, los cuales proporcionan una serie de rendimientos crecientes a los actores presentes en el mismo, facilitando su pervivencia-, constituye el elemento explicativo, la **variable independiente** o *explanans*, que influye

sobre el fenómeno a explicar, la débil profesionalización burocrática existente, que sería la **variable dependiente** o *explanandum*. Complementariamente, de verificarse la hipótesis, el trabajo proporcionaría apoyo empírico a la teoría de alcance medio sugerida por Geddes (1994), referida a que en los momentos de transición o cambio político, donde emergen nuevos actores sobre un contexto administrativo débil, los incentivos existentes no favorecen la introducción de prácticas meritocráticas en el reclutamiento de personal.

De acuerdo con Coleman (2010; e.o. 1986), se argumenta que los cambios en el nivel agregado se explican mediante su vinculación con el comportamiento de actores individuales en el nivel micro, dando lugar a nuevos macroestados en un momento posterior. El nivel de análisis de la explicación que se trata es referido al nivel de gobierno en su totalidad (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999). Se postula que en esta aproximación las categorías y conceptos de la Ciencia Política basadas en enfoques institucionales son capaces de proporcionar explicaciones plausibles a este nivel.

El **orden del trabajo** es el siguiente: en primer lugar –capítulo 2º– se procede al desarrollo del marco teórico que guía este trabajo, profundizando en especial en las herramientas que el institucionalismo histórico y el de la elección racional proporcionan, definiendo un modelo explicativo, mediante el empleo de categorías conceptuales como las de “coyuntura crítica” y “senderos de dependencia”, propias del primero, con las de “arena institucional” y “mecanismos sociales”, propias del segundo. Este capítulo desarrolla asimismo las opciones metodológicas contenidas en la investigación, tanto en el análisis de datos cuantitativos como los cualitativos.

En el capítulo 3º se presenta el “tiempo uno”, la situación existente al momento de *equilibrio puntuado* (Krasner, 1984) que supuso el cambio de los años ochenta. Para ello, se analiza la evolución de las instituciones dedicadas a regular el empleo público en la administración local española desde sus primeros inicios, fijados en 1924, definiendo qué trayectoria ha pervivido en términos de legado histórico, y demostrando cómo llegada la transición local se carecía en este nivel administrativo de una burocracia profesionalizada.

Como se expone en el capítulo 4º, es a partir de esta concreta situación en el tiempo sobre el que operan los eventos críticos de variación normativa y cambio político, económico y social (1984-1987) –“tiempo 2”- que proporcionarían la estructura de incentivos para los actores del sistema y cuya adopción inercial bajo la forma de concretos mecanismos, producirían como resultado final la situación vigente en la actualidad, caracterizada por su débil institucionalización burocrática. A partir de este momento se analiza la dinámica seguida por los actores del sistema entre 1988 y 2010, mediante el concepto de “sendero de dependencia”, que constituiría el “momento 2”. Este análisis se realiza en dos planos complementarios, en perspectiva macro en el capítulo 5º, y en perspectiva micro en el 6º.

Finalmente, en el capítulo 7º se presentan las conclusiones que permiten establecer la confirmación o rechazo de la hipótesis sometida a contrastación.

CAPÍTULO 2º: MARCO TEÓRICO: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

2.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo, en su primera parte, presenta las coordenadas teóricas de la investigación, basada en el conocido como “nuevo institucionalismo aplicado a las Ciencias Sociales”. Seguidamente se exponen los diversos aportes englobados bajo esta etiqueta para, en diálogo con los mismos y con el fenómeno a estudiar, justificar las opciones teóricas elegidas. Finalmente, una vez establecida el marco conceptual, se detallan los aspectos metodológicos que sustentan la investigación.

No resulta exagerado afirmar que, actualmente, el paradigma neoinstitucional es el más popular en el quehacer profesional de los politólogos. Resultan expresivos eslóganes popularizados en los años ochenta –“*el retorno al Estado*” o en los noventa –“*hoy todos somos institucionalistas*”- para dar cuenta de su pujanza. Es conveniente, no obstante, tener presente que la etiqueta *nuevo institucionalismo* aplicado a la Ciencia Política reúne bajo el mismo paraguas aproximaciones diversas cuando no ontologías incompatibles, al punto de hablarse de *institucionalismo* de corte histórico, sociológico o económico, lo que recomienda tratar los presupuestos epistemológicos de cada una de estas corrientes, “cartografiando” sus diversos elementos críticos y puntos de tangencia.

2.2. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO APLICADO A LA CIENCIA POLÍTICA: SURGIMIENTO, APORTES Y ESCUELAS

2.2.1. Redescubriendo el Estado: una nueva mirada sobre las instituciones

La visión clásica en el análisis de los fenómenos políticos –vigente todavía en muchos ámbitos - ha sido la proveniente del *institucionalismo clásico* o tal y como lo denominan García Cotarelo y Paniagua (1987), del “legalismo formalista”. Su objeto de estudio es

doble: las leyes y convenciones constitucionales y las estructuras formales, lo que se efectúa mediante una aproximación básicamente descriptiva, de orden jurídico e histórico. Las leyes y regulaciones constituyen en este enfoque la variable independiente (Rhodes, 1997: 57), en el que las normas formales explican la dinámica de los sistemas políticos.

Este enfoque demostró sus insuficiencias explicativas ante el cataclismo político, social y cultural, que supuso la II Guerra Mundial. Los planteamientos normativos –“*lo que debe ser*”– no dan cuenta de “*lo que es*” la política en la realidad. De ahí que surgiera un programa de investigación cuya pretensión fuera no solamente describir, sino explicar y predecir, postulando la aplicación del método científico a la realidad del poder. Así las cosas, el énfasis se centra en responder a una pregunta “¿Por qué la gente se comporta como lo hace?”. El centro de análisis lo constituye ahora el comportamiento observable, el único susceptible de contrastación (Sanders, 1997). El “conductismo” devino así en la perspectiva dominante en la Ciencia Política norteamericana de la posguerra, produciendo resultados sumamente fructíferos (las obras de Laswell y Merriam sobre el comportamiento político, de Dahl sobre el pluralismo o de Almond y Verba sobre la participación y la cultura política, por citar unos pocos).

De modo paralelo, los años sesenta conocieron el auge de otro enfoque promisorio: la aplicación de los planteamientos provenientes de la Economía al estudio de los fenómenos políticos. La llamada “Elección Racional” complementaba el énfasis positivista en el análisis político. Varios son los presupuestos de esta perspectiva (Colomer, 1991; Ward, 1997; Marí-Klose, 2000): en primer lugar, la racionalidad instrumental del ser humano. Los individuos tienen capacidad para elegir y esta facultad, entendida como posibilidad de

anticipar las consecuencias de diversos cursos de acción es central en su epistemología, al punto de suponer que los agentes tienen las preferencias perfectamente delimitadas; que las mismas son estables, completas y también "transitivas" (es decir, que si se prefiere A a B, y B a C, el resultado será en cualquier caso que se prefiera A a C), y que además son ordenables: esto es, que para dos alternativas se prefiera una a otra (Arrow, 1991: 493, e.o. 1967). Esta formulación constituye la denominada "noción estándar" de racionalidad.

El individuo como centro del estudio, en vez de grandes agregados sociales, es el segundo rasgo destacado del enfoque. El nivel de análisis es el ser humano individualmente considerado, no grandes estructuras, como tales carentes de voluntad. Es el llamado "individualismo metodológico". Los hechos sociales son conceptuados como resultados de acciones individuales intencionales: este es el vínculo explicativo del nivel micro al macro, en detrimento del estructuralismo imperante en muchos ámbitos de la Ciencia Política. Eso sí teniendo en cuenta –tercer rasgo- que la realidad no siempre deriva de diseños más o menos racionales, sino en muchas ocasiones son el fruto, la consecuencia no querida de decisiones más o menos deliberadas⁵.

Este planteamiento analítico, la *teoría positiva de la política* como la denomina Colomer (1991; 2009), ha influenciado muchos de los desarrollos disciplinares no solo de la Ciencia Política, sino también de la Sociología. Su característica aproximación deductiva –racionalidad e individualismo metodológico - pasó a ser un lugar común en las

⁵ Esta característica constituye una de las tres de las que Albert Hirschmann (1991) denomina como "retóricas de la intransigencia", la *tesis de las consecuencias imprevistas* o de la perversidad. Junto a la *tesis de la futilidad* o la *tesis del riesgo* constituye la retórica reaccionaria en contra de cualquier acción deliberada de cambio social y probablemente influyen en la consideración superficial que ha recibido el enfoque económico de la política como esencialmente conservador.

Ciencias Sociales. Ahora bien, la influencia de la Economía no se limita a la elección racional. Al menos no cuando se emplean aproximaciones institucionalistas. Es conveniente dejar constancia de que junto al paradigma "clásico" han convivido otras visiones. Nociones como la de "costes de transacción" y la de la "relación de agencia" han demostrado su potencialidad. De la mano de Coase (1937) y su relectura posterior, la *transacción* como unidad de análisis y muy especialmente los recursos consumidos en su materialización, pasaron a ser relevantes (Caballero y Arias, 2003). Con premios Nobel como North y Williamson conceptos como la relación entre un "Agente" que realiza un servicio por cuenta de otro que le ha delegado su autoridad, el "Principal" y los problemas asociados en dicha relación, complementaron el paradigma de la elección racional, enriqueciendo no solamente el análisis económico, sino el político.⁶

Así pues, las décadas de los sesenta y los setenta dejaron un legado teórico plural. Conductismo y Elección Racional, junto con las corrientes funcionalistas o neomarxistas conformaron el pluralismo de las Ciencias Sociales. Pero esta riqueza teórica fue al precio de un olvido: organizaciones formales y reglas legales y constitucionales fueron obviadas en un análisis político de corte "cientifista". El Estado no se contemplaba en la explicación sino era simplemente como un espectador pasivo, un mero escenario donde la acción tenía lugar. Este olvido, junto a las acusaciones a que hubo de hacer frente el conductismo, como las de practicar un empirismo ciego, carente de teoría, por no hablar de la pretensión de presentar los hechos como

⁶ De hecho la *teoría principal-agente*, y su noción de las relaciones sociales como intercambios de tipo *contractual* caracterizados por la asimetría de información y el conflicto de objetivos habida cuenta de la existencia de preferencias distintas entre un *agente*, los representantes políticos y un *principal*, la ciudadanía, se ha situado, en la literatura dedicada al análisis del sector público como una de los planteamientos analíticos más fértiles. En el capítulo 5º se emplea este esquema conceptual para analizar la dinámica de la negociación colectiva pública.

neutrales (Sanders, 1997), dieron alas a la acusación de reduccionismo con la que habitualmente es asociada esta perspectiva. Resultaba insoslayable integrar las estructuras administrativas en el análisis. La política se desarrolla en entornos específicos que determinan su resultado, al menos tanto como el cálculo estratégico. En palabras de Sartori, con su énfasis antiinstitucional *el conductismo había tirado el grano junto con la paja* (2011: 314).

Además de la insatisfacción con los resultados obtenidos, hay que dejar constancia de varios hitos académicos que explican este renacer de las instituciones a mediados de los ochenta. En 1984, un artículo seminal de March y Olsen sugería ampliar el foco de análisis: el comportamiento político es siempre enmarcado por una estructura determinada. Casi al mismo tiempo, en 1985, Theda Skocpol, junto con Evans y Rueschemeyer, popularizaron este "retorno al Estado" (*bring the State back in*). El Estado tiene capacidad de perseguir metas específicas, por lo que es más que una mera arena pasiva donde ocurren los fenómenos políticos. Al contrario, cabe reivindicar su relativa autonomía de los agentes y sobre todo, su poder. Como destacan Almond, Flanagan y Mundt (1993: 48), para la perspectiva politológica estos dos trabajos supusieron la recreación del análisis institucional.

No fue sin embargo la Ciencia Política la única vía de recuperación académica de las instituciones. De modo paralelo y también como consecuencia de una profunda insatisfacción disciplinar, en este caso surgida en la Ciencia Económica, las teorías del desarrollo recuperaron el interés por el Estado. Hasta los años ochenta la teoría ortodoxa al respecto se basaba en un paradigma muy concreto: el conocido como *Consenso de Washington*. En esta marco teórico el crecimiento se cifraba en la estabilidad de precios, el ajuste fiscal y

las reformas de mercado. Las disfunciones generadas por su aplicación práctica condujeron a cifrar el éxito en el desarrollo no solo en los postulados de la economía neoclásica, sino en otro tipo de componentes blandos, una suerte de "factor residual no explicado" (Hirschmann, citado en Echebarría, 2001).

Para la *Nueva Economía Política* el Desarrollo, definido no solo como crecimiento de la renta per cápita sino como la transformación efectiva de los sistemas sociales y políticos, se consigue no solo con la formación de capital, sino con la creación de instituciones que canalicen la violencia y la domestiquen para fortalecer las fuerzas productivas de la sociedad (Bates, 2004: 12; Collier, 2010: 95). El crecimiento económico y social necesita de unos fundamentos políticos. No se trata solamente de reducir los costes de transacción estableciendo paz y seguridad, la protección de los derechos de propiedad y la garantía del cumplimiento de los contratos. Es imprescindible preservar la legitimidad de esos mercados (Rodrik, 2012: 40) mediante arreglos que permitan lo que Bresser, Maravall y Przeworski (1995: 16) conceptuaron como *institucionalizar el conflicto distributivo*. Situados en esta perspectiva, la calidad de las instituciones se constituye en elemento crítico (Aguilar, 2006: 47). Es más, la construcción de capacidades estatales debe atender a una doble tipología de instituciones (Arellano y Lapore, 2009): las democráticas, que garantizan y controlan la limpieza de la contienda política y los derechos de propiedad y las estrictamente económicas, cuya finalidad es reducir los costes de transacción y proveer confianza a los agentes económicos (North, 1993). Así las cosas, hay un punto de inflexión en las instituciones multilaterales en relación con el Estado⁷.

⁷ A este respecto son destacables referencias como la del Banco Mundial, que en 1997 publicó su documento "El Estado en un mundo en transformación" o incluso con anterioridad, en 1995, con los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En un contexto más cercano, esta corriente, conocida como Reforma del

2.2.2 Varios “nuevos institucionalismos”

Tal y como se ha expuesto, asistimos desde finales de los ochenta a una convergencia disciplinar hacia el Estado y las Instituciones entre politólogos y economistas (Rothstein, 2000: 210) que obligaron a matizar los anteriores enfoques conductistas, históricos, económicos o sociológicos que obviaban su papel. Sin embargo ¿a qué nos referimos cuando hablamos de “instituciones” desde la perspectiva del neoinstitucionalismo? Decir que “las instituciones importan” , que éstas afectan al comportamiento político o que el nuevo institucionalismo supera el formalismo asociado del viejo, resulta poco práctico si no se concreta su influencia, especialmente si se parte de presupuestos epistemológicos tan distintos como los que alberga esta etiqueta. No obstante y como punto de partida, disponemos de una *definición mínima* de institución: el constructo haría referencia a una abstracción mental que afecta al comportamiento humano, compuesta por normas, formales y también informales; por procesos y rutinas (Hall y Taylor, 1996: 938); se trataría así de un rasgo estructural que trasciende a los individuos y a los grupos sociales y que los implica a través de interacciones pautadas, estables a través del tiempo (Peters, 2003: 36-37).

Esta definición, engañosamente sencilla, no da cuenta de la riqueza de matices asociada, ya que tal y como recuerda Hecló (2010: 83-85) existen más de una veintena de definiciones posibles de qué quepa

Estado tomará forma en documentos como los emanados del Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD), un conocido think tank de los gobiernos iberoamericanos. En el denominado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (CLAD, 1998) se enfatiza este razonamiento. Se trata de edificar un Estado democrático que junto a la equidad social garantice los derechos de propiedad y la competitividad económica, es decir, crecimiento con igualdad. Situados en esta perspectiva, la reforma gerencial es el camino para la reforma del Estado y, al respecto, esta presupone lo que denomina como “la primera gran reforma del Estado moderno”: la reforma burocrática weberiana. No hay institucionalidad sin profesionalización de los servidores públicos.

entender por institución y sobre todo, hay alternativas divergentes en lo atinente a su genealogía (de dónde vienen y cómo surgen y cambian), a su finalidad y el grado de afección de las mismas sobre el individuo, en especial a la hora de referirse a la formación de sus preferencias, bien estructuralmente inducidas, bien exógenas, preexistentes. En cualquier caso existe cierto consenso en la Ciencia Política contemporánea en considerar dentro del epígrafe de "Nuevo Institucionalismo" a tres grandes escuelas o tradiciones (Peters, 2003; Hall y Taylor, 1996: 937;Thelen, 1999: 370): la *Histórica* –con su énfasis en el poder y la relevancia del tiempo en su configuración-; la *Sociológica* –que privilegia los aspectos culturales- o la de la *Elección Racional*, que enfatiza el cálculo estratégico.

Lo que puede denominarse como la "escuela del institucionalismo histórico" postula, como es obvio, que "la historia importa" (*history matters*) a la hora de desarrollar una agenda de investigación sustantiva basada en el mundo real (Pierson y Skocpol, 2002: 3). Esta perspectiva enfatiza la historicidad de los procesos políticos, ya que, visto en perspectiva, el desarrollo institucional de una comunidad política está protagonizado por largos periodos de estabilidad, solo interrumpidos o "puntuados" por breves procesos de cambio o "coyunturas críticas" (Krasner, 1984: 243). Así las cosas, la dinámica institucional se caracteriza por su estabilidad, puntualmente interrumpida por unas secuencias de decisión que afectan a la distribución del poder (Immergut, 1992: 63).

Lo relevante en la explicación es atender al concreto momento político en que las instituciones son creadas (Orren y Skowronek, 1999: 398), ya que las decisiones políticas adoptadas en el momento formativo tendrán una influencia prolongada en el tiempo. Se sostiene que, una vez adoptado un rumbo, hay una *inercia* que posibilita su persistencia, rasgo que se explicará mediante conceptos

como el de "path dependency" (o "path dependence"), una categoría analítica que concreta la influencia de los procesos temporales. Traducido como *dependencia de la trayectoria*, *dependencia del camino* o *dependencia de senda*, en términos generales significa que el desarrollo institucional, característicamente inercial, suele ser interrumpido en concretos momentos históricos por un conjunto de pequeños eventos contingentes que, adoptados con una secuencia y un *timing* concretos, eventualmente pueden tener propiedades determinantes por su impacto posterior y por su dificultad de ser revertidos una vez adoptados como cursos de acción (Mahoney, 2000: 507; Pierson, 2000a: 251; 2000b: 492).

Las instituciones políticas y administrativas son entendidas en este enfoque como el producto, el "legado" resultante de un concreto proceso histórico (Thelen, 1999: 375; Immergut, 1998: 23). Son creadas en unas concretas coordenadas temporales y espaciales, pero una vez constituidas, tienen, por así decir, una suerte de "piloto automático" (Peters, 2003: 110). *Dependencia* del momento de su creación, *inercia*, pero también el poder, resultan claves en la explicación histórica. También desde el principio esta perspectiva destacaría la relevancia de las *ideas* en la explicación, como una suerte de elemento estructural que afectaría a las creencias de los actores en los procesos políticos (Immergut, 1998: 17).

Por su parte el llamado "institucionalismo sociológico" reclama un retorno a los padres fundadores (Durkheim y Simmel especialmente) en la explicación del comportamiento social. En esta corriente cabe incluir varios aportes: desde el puramente sociológico, al procedente de la Teoría de la Organización o el llamado "institucionalismo normativo". Lo relevante en cualquier caso en esta perspectiva es su énfasis en los aspectos culturales, al punto de hablarse de cierto "giro cognitivo" (Hall y Taylor, 1996: 747). El planteamiento

epistemológico puede ser sintetizado citando las palabras de March y Olsen (1993: 22): "*Las acciones humanas, los contextos sociales y las instituciones actúan unos sobre otros de modo complicado, y estos procesos complejos e interactivos de la acción, así como la formación de significados son importantes para la vida política.*"

Las *instituciones* son definidas como *sistemas de significado*, que guían y orientan a quienes interactúan en su seno (Peters, 2003: 155). El *corpus* teórico del institucionalismo sociológico explica el comportamiento social a partir de los procesos fenomenológicos que ocurren en las organizaciones formales. Éstas constituyen *marcos de referencia cultural*. La interrelación de roles sociales con los sistemas de valores compartidos incrustados en rutinas organizacionales, presentes en convenciones, mitos y símbolos, además de proveer legitimidad, afectan a la socialización del individuo, dando lugar a una racionalidad "socialmente construida".

En esta perspectiva, los actores y sus intereses son culturalmente decantados. Por ello las instituciones constituyen la variable dependiente. Son la consecuencia de la interacción social. Prima la "lógica de lo apropiado" (March y Olsen, 1993) en el análisis del comportamiento individual, un concepto capaz de dar cuenta del comportamiento de unos actores *embebidos* en un entorno institucional determinado, que será el determinante en la formación de sus preferencias y, por tanto, de su acción. Esta prevalencia de la "explicación cultural" se ve claramente en otros dos neoinstitucionalistas destacados pertenecientes a esta escuela como son DiMaggio y Powell: "*Las estructuras institucionales definen los fines (...) los marcos culturales establecen los medios aprobados y definen los resultados deseados*" (1999: 68).

Así las cosas, la creación de las instituciones es explicada recurriendo a procesos emergentes, graduales (Tolbert y Zucker, 1983: 25). Si bien no excluye completamente el papel que puedan jugar requerimientos externos, en forma de cambios legales, por ejemplo, se enfatiza la lógica acumulativa de su formación, desconfiando de los procesos deliberados. ¿Qué explica la generalización, la persistencia de las instituciones en este enfoque? Al respecto cabe destacar dos propuestas, que más que alternativas, se han construido sucesivamente: la noción de institucionalización y la de isomorfismo institucional.

Para Zucker (1987: 444), la *institucionalización* es definida como un proceso a través del cual componentes de la estructura formal son aceptados y perpetuados mediante procesos transmisorios como la legitimación simbólica, la imitación, la codificación mediante el lenguaje o la socialización de los individuos. La idea asociada de *sedimentación* constituirá la clave explicativa de la persistencia institucional, al sugerir la lógica acumulativa de las rutinas y prácticas organizativas que, asentadas sobre el pasado, pueden incluso subsistir en otros entornos institucionales, siempre y cuando responda a necesidades internas de la organización.

Otra explicación, complementaria de la anterior, de los fenómenos de difusión y generalización institucional, sería la proporcionada por DiMaggio y Powell (1999: 109 y ss.) a partir de los trabajos de Meyer y Rowan (1977). Se entiende por *isomorfismo institucional* la tendencia de las organizaciones a la homogeneidad, resultante de la adopción de fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en el entorno de referencia. A su vez, se distinguen tres tipos diferentes de isomorfismo, en atención a su específico modo de articulación: el *coercitivo*, que explicaría la tendencia a la uniformidad en atención a las presiones formales o informales, procedentes de otros ámbitos

con influencia, así como también a las expectativas culturales. Otra variante vendría constituida por el *isomorfismo mimético*: La adopción de prácticas institucionales sería favorecida por la imitación de las que se consideran como modelos o referentes en entornos determinados, fenómeno favorecido por la incertidumbre y la ambigüedad, característicos del ámbito público. Finalmente, otro tipo sería el conocido como *isomorfismo normativo*: los cambios serían debidos a la influencia de concretos grupos profesionales, interesados en consolidar y definir esferas exclusivas de actuación.

Cabe destacar la influencia que en las Ciencias Sociales ha recibido la teoría del isomorfismo institucional a la hora de argumentar convincentemente el cambio institucional. Una noción asociada a la hora de explicar la evolución institucional es la conocida como "*decoupling*" (desajuste). Mediante la misma se daría cuenta de fenómenos como los de la ausencia de encaje entre reglas formales y el funcionamiento institucional efectivo. Como corresponde a un marco teórico cimentado en la explicación cultural, el desajuste de las normas en uso frente a las reglas formales estribaría en que las segundas chocarían con las primeras, que serían, lógicamente, las prevalecientes.

Por último, frente a las corrientes teóricas anteriores, y haciéndose eco de las acusaciones que imputarían bien el olvido del individuo (institucionalismo histórico) bien su sobresocialización (institucionalismo sociológico), se alzaría la escuela del "institucionalismo de la elección racional" (IER) o lo que es lo mismo, la clásica elección racional actualizada con el componente institucional.

Para el IER el cometido de las instituciones no vendría constituido por proveer *significado* –función principal en el enfoque sociológico-, sino

muy especialmente, *certeza* y seguridad, dando respuesta a concretos problemas de acción colectiva (Hall y Taylor, 1996: 943), a unos actores con preferencias preexistentes, *exógenas* al entorno institucional, consistentes en la maximización de su utilidad. Las instituciones son conceptuadas como el marco que da forma a la interacción humana y cuya finalidad es estructurar la vida diaria y reducir la incertidumbre, pero que una vez establecidas proporcionan determinados *incentivos* para el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 1993: 13). Son las *reglas del juego*, es decir el contexto de la interacción estratégica de unos *jugadores* con un comportamiento que se presupone optimizador, "ganar el juego".

Aunando racionalidad e individualismo con el componente estructural, superando así la visión hasta entonces excesivamente atomista (Shepsle, 1999: 361) el IER proporciona, como rasgo distintivo, los microfundamentos al análisis institucional (Weingast, 2001: 248). Un conjunto dado de *individuos calculadores*, interactuando en una situación definida, conformada por unas reglas institucionales que delimitan un *espacio político* -que provee incentivos positivos y negativos- da como consecuencia un determinado resultado. Este es explicado como la suma de multitud de interacciones sociales en contextos similares, sobre la base de anticipar unas concretas regularidades de conducta (Greif y Laitin, 2004: 6).

Para Weingast (2001: 248), el IER proporciona una teoría que da respuesta a la estabilidad y persistencia de las instituciones. Para ello se recurre a la noción de *equilibrio* (Greif y Laitin, 2004: 6; Tsebelis, 2006: 213; Shepsle, 1999: 363). Esto es, la idea de que una interacción entre diversos actores en un momento y contexto institucional dados, da lugar a un resultado social concreto, unas *normas institucionalizadas*, costosas de revertir. Para este enfoque, tanto la formación, como el mantenimiento o cambio institucionales,

son procesos racionales, deliberados, procedentes del cálculo estratégico de los actores que interactúan en el entorno institucional. Así las cosas ¿qué conclusiones sacar de este recorrido por el nuevo institucionalismo? Cabe decir en primer lugar que, en diversos momentos en el tiempo (años ochenta y noventa), por diversas aproximaciones disciplinares (Ciencia Política y Economía) y por diferentes preocupaciones (propósitos explicativos o reformistas), la Teoría Institucional ha devenido en un paradigma predominante en las Ciencias Sociales. Tras ser obviado, el "Estado" y sus estructuras son un elemento importante en la explicación. El resultado es un redescubrimiento del valor de las instituciones en las comunidades políticas, no solamente de las formales, sino también de las informales, admitiendo su valor explicativo en los procesos políticos.

Cabe concluir asimismo, que este renacimiento institucional nos sitúa ante escuelas parcialmente incompatibles, habida cuenta de sus presupuestos epistemológicos distintos. Como se detalla en el epígrafe siguiente, es posible, no obstante, cierta integración parcial de perspectivas. En especial, tanto el institucionalismo sociológico como el racional han prestado atención a la clave temporal en la explicación. Esta *convergencia histórica* ha dejado como situación resultante dos ontologías enfrentadas: la aproximación cultural y la racional (Hay y Wincott, 1998: 951; Zurbriggen, 2006: 68) o, en los términos de Ramió y Salvador (2005: 42), *calculus versus consensus*. Las posibilidades de su síntesis, así como las opciones teóricas adoptadas son detalladas seguidamente.

2.3 OPCIONES TEÓRICAS Y “FERTILIZACIÓN CRUZADA”

2.3.1 Insuficiencias y líneas de tensión

Utilizando la expresión de Peters (2003: 14), podría decirse que el nuevo institucionalismo no es un ejemplar, sino un género, y que como tal, contiene diversas especies. ¿Qué puede ser aprovechado de las diversas escuelas en un proyecto de investigación, si es que ello es posible? Para Marsh y Stoker (1997: 293) las diversas categorías analíticas pueden y deben utilizarse de forma combinada, al tiempo que reclaman mayor reflexión teórica para los politólogos a la hora de enfocar su trabajo, pero asegurándose de que los diversos enfoques están bien ensamblados e integrados, ya que junto a componentes conceptuales fácilmente complementarios, hay otros claramente incompatibles, como el modelo de actor político que se emplee en la explicación. A la hora de delimitar las orientaciones teóricas, son dos a mi juicio las líneas de tensión entre perspectivas. La primera, centrada en cómo explicar la formación y el cambio institucionales. La segunda iría referida a la integración de la estructura y la autonomía del actor

Tal intento de síntesis debe tener presente tanto el fenómeno a investigar (un marco institucional basado en normas formales, emanado del poder político, destinado a regir el reclutamiento y la carrera de los empleados públicos que prestan servicio en los miles de gobiernos locales de nuestro país) como la finalidad de la investigación: describir y explicar la vigencia efectiva de tales reglas sobre el terreno, no solamente en términos agregados, macro, sino a escala micro, con la finalidad adicional de formular propuestas prácticas de mejora.

A la luz de los objetivos descritos, es posible constatar las insuficiencias de las diversas perspectivas. Por empezar con el

institucionalismo histórico (IH), cabe decir que tal y como recuerda Peters (2003: 110) este enfoque se ocupa poco del individuo, de cómo este se relaciona con las instituciones. Resulta útil para proporcionar explicaciones de orden estructural, pero es limitado cuando aborda la interacción en el seno de los entornos institucionales. Para Arellano y Lepore (2009: 280) la perspectiva histórica describe válidamente las instituciones, pero siempre como *final del proceso*. Juicio que en términos generales cabría calificar de acertado, pero no olvidando, sin embargo, que este enfoque sí ha dado respuesta a la cuestión de la persistencia institucional. Categorías analíticas como la de “coyuntura crítica” o la citada “path dependency” han resultado fructíferas para explicar los momentos de cambio institucional, y por ello, son incorporadas al marco teórico utilizado en este trabajo. No hay análisis institucional plausible, desde mi punto de vista, que pueda obviar el contexto histórico de su desarrollo, ya que es el punto de partida para seguir la útil recomendación de Peters (2003: 209), acerca de que “(...) en el sector público los científicos sociales pueden obtener mejores resultados iniciando un análisis con las estructuras y estudiando luego los impactos independientes de la agencia.” Esta es justamente la orientación de esta investigación: combinar los aspectos históricos macro con una vocación analítica capaz de dar cuenta del comportamiento micro de los agentes, en la línea de institucionalistas históricos como Paul Pierson (2004: 6), Capoccia y Kelemen (2006: 15) o Greener (2005: 64), quienes reclaman una perspectiva más analítica al enfoque histórico mediante la identificación de los mecanismos sociales subyacentes.

Encontramos otros ámbitos susceptibles de integración entre los enfoques histórico y económico, más allá de sus aspectos terminológicos. Al respecto cabría citar el énfasis en las instituciones como *equilibrio* (2006a: 17) para el primero y su conceptualización como

proceso histórico, como *legado* (Bezes y Lodge, 2006: 10), para el segundo, si bien el resultado práctico, es el mismo: su mantenimiento, solo interrumpido por breves momentos de cambio.

En lo que al institucionalismo sociológico (IS) respecta, recibe la imputación frecuente de obviar igualmente al individuo en su análisis, centrado como está en agregados supraindividuales y en el rechazo del actor racional, de sus intereses y del poder, con idéntico olvido de los momentos formativos, iniciales, de la institución. Como destaca Peters (2003: 57), a la hora de referirse a esta orientación teórica, para la misma rara vez el cambio institucional se da como un evento planificado, sino que es el resultado de la confluencia de varios procesos. Más plausible resulta sin embargo esta perspectiva cuando explica la difusión y generalización de marcos y prácticas institucionales, habida cuenta de la generalización del concepto de isomorfismo institucional. Autores como Salvador (2005b) o Criado (2009) han recurrido a este concepto para explicar fenómenos como el gobierno electrónico en el ámbito local o los procesos de adquisición, utilización y gestión tecnológica en el ámbito autonómico. Sin embargo, desde mi punto de vista, este marco analítico, si bien resulta fructífero para explicar procesos institucionales de tipo incremental, pierde profundidad analítica cuando debe dar cuenta de cambios bruscos, intensos y concentrados en el tiempo, tal y como se sostiene que aconteció en el marco institucional del empleo público local en nuestro país. Adicionalmente, no contamos con unos actores consolidados que adoptan pautas incrementales, sino que hay que dar cuenta del surgimiento de algunos nuevos. Justamente el objeto de investigación analizado –la transición local– se caracterizó por su apertura y falta de institucionalización previa, lo que hace problemático recurrir a explicaciones del isomorfismo coercitivo (más bien el periodo se caracterizó por una notable ausencia de control de otros niveles de

gobierno), mimético (no había modelos de referencia disponibles) o normativo (la dinámica se caracterizó por el postergamiento de colectivos profesionales clave como los entonces denominados Cuerpos Nacionales).

Adicionalmente, parece problemático dar cabida a la *explicación cultural*, al menos cuando se examina un nivel de análisis no compuesto por unas pocas organizaciones, sino por miles de entidades locales, y cuando se trata de explicar su evolución diferente frente a otro complejo administrativo, la Administración General del Estado. Es arriesgado apostar por una cultura cristalizada o por unos valores comunes imperantes en miles de ayuntamientos, y menos por procesos de socialización homogéneos de sus miembros que posibilitara una asunción de valores, además de comunes, claramente diferenciados de los vigentes en la Administración Central, todo ello en un contexto de crecimiento masivo de las plantillas municipales en poco tiempo, lo que hace poco plausible los procesos de integración cultural. Por ello, se postula la existencia de un entorno institucional protagonizado por actores intencionalmente orientados, en un contexto ambiguo, que hizo que muchas opciones estuvieran abiertas y su resultado fuera imprevisible.

Como era previsible no se escapa tampoco de las críticas el enfoque que sí trata de integrar al individuo en la explicación, el institucionalismo de la elección racional. En este caso las limitaciones del marco teórico derivarían de la rigidez en la atribución de las preferencias individuales, en especial, acerca de cómo integrar en las mismas las normas sociales, los hábitos y las variables culturales. No obstante, hay que dejar constancia de que las actualizaciones provenientes de esta orientación son las que más interés han mostrado por integrar otros aportes. Así, para Rothstein (2001: 232) el camino del fértil intercambio entre el IER y otros enfoques radica

en integrar en el análisis económico “duro” un análisis “blando” históricamente orientado. Por su parte, Weingast (2001: 273) argumenta cómo es compatible sostener la racionalidad del agente con su capacidad de aprendizaje y el reconocimiento de las normas sociales en su conducta, como pone de manifiesto el aparato conceptual empleado por Ostrom (1999; 2005; 2011) o North (2000).

Una vez descritas las insuficiencias de las diferentes escuelas neoinstitucionalistas, puestas en relación con el objeto de este trabajo, así como las posibilidades de acercar sus marcos analíticos, cabe referirse a las opciones teóricas adoptadas en relación con los puntos de tangencia señalados: la creación institucional y el agente.

2.3.2 La formación, generalización y persistencia institucionales

A la hora de abordar un marco institucional como el que rige el EPL, formado en los años ochenta, articulado mediante normas formales, y cuyo propósito lo constituye la garantía de los valores constitucionales de mérito y capacidad en su funcionamiento, resulta indudable que nos encontramos ante una creación institucional deliberada, manifestación, en un concreto momento en el tiempo, del poder público. Cuestión distinta es su *robustez*, su capacidad efectiva a la hora de condicionar el comportamiento de los agentes hacia los fines institucionales (Rothstein, 2001: 235), lo que situado en perspectiva politológica, no debe darse por supuesta, sino que es algo susceptible de comprobación empírica.

El marco teórico elegido para un trabajo de esta naturaleza es el resultante de combinar el institucionalismo histórico con el de la elección racional, lo que ofrece una perspectiva que incorpora dos niveles de análisis. Esto es, que cuente con el ámbito estructural

como punto de partida, pero que al tiempo, descienda al concreto entorno institucional para proporcionar explicaciones plausibles, todo ello con la finalidad de convertir la teoría en práctica, con una visión orientada a la solución de problemas, justamente uno de los retos de la Ciencia Política (Sartori: 326), reto que, tal y como se sostiene, puede resultar susceptible si se adopta una perspectiva atenta, tanto al plano macro, que conciba a las instituciones como producto, como al micro, donde las instituciones son las reglas del juego, el marco que delimita la interacción en una arena institucional concreta, incorporando una suerte de enfoque "bottom up" en la indagación, que posibilite la apertura de la "caja negra" (Zurbriggen, 2006: 77) de los procesos decisorios.

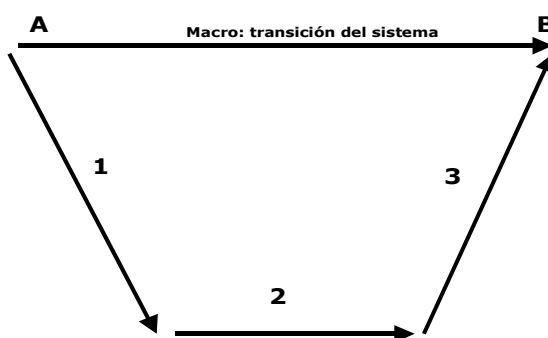
Tal es justamente el punto de síntesis del nuevo institucionalismo para politólogos como Putnam (2011: 39), para quien las instituciones conforman la política y son, a su vez, conformadas por la historia. En la primera perspectiva las instituciones son la variable independiente, afectando a la interacción entre los actores, en un enfoque propio del institucionalismo de la elección racional. En la segunda constituyen el efecto, la variable dependiente, explorando cómo el rendimiento institucional es condicionado por la Historia, lo que supone incorporar la perspectiva del institucionalismo histórico, concibiendo a las instituciones como la configuración resultante de procesos dilatados en el tiempo.

Situados en esta perspectiva, un desafío analítico es, precisamente, cómo dar cuenta de la transición de niveles, del micro al macro. Tal obstáculo teórico es posible mediante la adopción de la propuesta del modelo de Coleman (2010; e.o. 1986: 127), en un planteamiento proveniente de las Sociología de orientación analítica (Hedström, 2010: 221) cuyo propósito es vincular lo individual y lo sistémico,

esto es, el plano microsocioal, de la acción, con el macrosocioal, de la estructura.

La ilustración 2.1 muestra el planteamiento propuesto, dando cuenta de cómo la transición de una situación estructural en un momento dado (A) a otra en un momento posterior (B) requiere un modelo que especifique analíticamente diversos procesos, mostrados mediante las flechas. Así, la flecha 1, muestra las oportunidades y restricciones de los actores en una situación de equilibrio determinado. Tal situación es alterada por un proceso de cambio, que afecta al comportamiento de los actores (flecha 2), que a su vez, da lugar a un nuevo equilibrio a nivel macro (flecha 3).

Ilustración 2-1: La transición del nivel micro al macro: el modelo de Coleman (1986)



Como es lógico, este esquema conceptual que vincula el nivel social con el individual, es deudor de una concreta teoría de la acción, lo que conduce a esclarecer el modelo de actor descrito en el epígrafe siguiente, dando entrada en el enfoque a la noción, complementaria, de mecanismos sociales, propia tanto del IER como reclamada por los institucionalistas históricos de orientación más analítica.

2.3.3 La opción sobre el modelo de actor

Optar por un modelo determinado, equivale a decantarse por una ontología que explique la formación de las preferencias. Y ello constituye, a mi juicio, la cesura verdadera entre los diversos enfoques, por afectar a un debate central en las Ciencias Sociales: el existente entre "estructura" y "agencia". O lo que es lo mismo, primar el determinismo del contexto o el decisionismo del agente en la explicación⁸ (Hay 1997: 197). A priori, y tal como se ha detallado, ello supone optar entre explicaciones institucionales alternativas que, o bien enfatizan la visión del actor como una suerte de mero *seguidor de reglas* sociales, donde las preferencias y motivaciones individuales son socialmente construidas (enfoque culturalista), o bien las instituciones son meras restricciones, datos a procesar por un agente prácticamente omnisciente, utilitario y ampliamente racional, orientado solamente al fin de maximizar su utilidad (enfoque económico) (Zurbriggen, 2006: 69).

En respuesta a este debate, en los últimos tiempos se abren finalmente camino aportaciones que relativizan estas posturas. Así, por el lado del institucionalismo histórico, se ha tratado de incorporar

⁸ Hernández de Frutos (2008) detalla cómo el concepto "estructura", uno de los conceptos clásicos de la Sociología, tiene que ver con una explicación centrada con procesos de diferenciación de partes constitutivas del organismo social. Es así un constructo fuertemente "reificador" de los procesos de interacción social, deudor de los clásicos de la sociología como Spencer, Durkheim o Parsons. En los últimos tiempos la aportación de Giddens y su *teoría de la estructuración* han tratado de flexibilizar la rigidez del concepto, vinculándolo con cierto papel de la agencia humana. Dentro de esta tendencia a tender puentes entre ambos planteamientos en las ciencias sociales una cita como la proveniente de Santos Juliá en su reciente libro *Elogio de Historia en tiempo de memoria* (2011:75) resulta pertinente: "Una cosa es investigar las estructuras económicas y sociales o los sistemas y las culturas políticas en la que unos concretos actores toman una decisión o su contrario y otra muy distinta postular que la acción de esos actores esté determinada, aunque sea en última instancia, por la estructura de la sociedad en que se adoptan, por la cultura política en la que se han socializado o por el efecto a largo plazo de un acontecimiento del pasado que cumpliera las veces de matriz: la acción, como el acontecimiento que de ella se deriva, crea tanto como es creada". En cierto modo tampoco los *padres fundadores* de las ciencias sociales se planteaban dicotomías tan rígidas. Al respecto, véase la nota 6.

a los actores intencionales. Como Hall y Taylor pusieron de manifiesto (1998: 958), esta perspectiva sí presta atención a los actores en la producción y reproducción de estructuras institucionales⁹; son éstos los poseedores de un atributo clásico en su marco teórico, el poder, en una perspectiva por lo demás compatible con el institucionalismo racional (Moe, 1994: 21).

Es precisamente en esta última perspectiva donde se encuentran planteamientos sugerentes a la hora de integrar la estructura y la agencia, y que han propugnado cierta relativización de la intangibilidad de las preferencias, postulando cierta contextualización de las mismas. En esta línea es imprescindible referirse a los trabajos de Fritz Scharpf (1997) y de Elinor Ostrom (2011; 2005; 1999). El primero, mediante un esquema conceptual denominado "institucionalismo centrado en actores" (ICA), que el segundo, de modo similar, etiqueta como "análisis institucional y desarrollo" (IAD, por sus siglas en inglés, *institutional analysis and development*) .

Ambos enfoques teóricos relacionan de modo explícito la dinámica de los actores con su contexto concreto (bien denominado *marco institucional*, *institutional setting* para Scharpf, bien *arena de acción* para Ostrom). En tal contexto interactúan *actores* estratégicamente orientados, dotados de unos recursos y capacidades concretos,

⁹ Para ser justos, incluso perspectivas fuertemente estructuralistas como el marxismo, han tenido en cuenta en cierto modo el papel de la agencia humana en los procesos sociales. Resulta casi un lugar común recordar el conocido aserto de Marx, incluido en su obra *El dieciocho Brumario de Luís Bonaparte* de que "Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su voluntad, bajo condiciones elegidas por ellos mismos, sino bajo condiciones directamente existentes, dadas y heredadas." Por contrapuesta, menos conocida resulta la cita de Tocqueville recogida en el capítulo XX del segundo volumen de su obra "La democracia en América" (1835): "Los historiadores que escriben en los siglos aristocráticos, hacen depender casi todos los acontecimientos de la voluntad particular y del carácter de ciertos hombres. (...) Los historiadores que viven en los siglos democráticos, demuestran tendencias enteramente opuestas. La mayor parte de ellos no atribuye casi ninguna influencia al individuo sobre el destino de la especie, ni a los ciudadanos sobre la suerte del pueblo. (...)"

susceptibles de aprender y adaptar sus preferencias a la situación, siendo afectados por un marco institucional entendido en sentido amplio, como conjunto de reglas formales e informales, que estructuran la acción (Scharpf, 1997:39), reglas referidas a la inclusión (participantes), su autoridad e información (Ostrom, 1999 :7), las cuales establecen un marco de incentivos y estilos de relación (denominado por Scharpf *modos de interacción*, 1997: 72, y por Ostrom *situación de acción*, 1999: 41), que condiciona asimismo los resultados de la política.

No obstante la similitud de perspectivas, a mi juicio ha sido Ostrom el autor más fructífero, a la hora de detallar tanto las peculiaridades del modelo de actor (falible, adaptable y susceptible de aprender), como las provenientes del contexto. Esta circunstancia, junto a su trabajo en el nivel micro, centrado en los problemas de provisión de bienes colectivos, a diferencia de Scharpf, que ha trabajado en modelos explicativos de grandes políticas públicas, como las monetarias o las de empleo, son las que decantarían que este trabajo adoptase su marco analítico.

Por tanto, se opta por un modelo de actor intencional, dotado de una noción amplia de racionalidad. Ello hace aconsejable en este punto efectuar unas consideraciones, tanto sobre el nivel de análisis (el individuo) como sobre los mecanismos empleados, como en fin, su racionalidad, todo ello puesto en relación con el espejo en el que enfrentar los marcos teóricos, los modelos de empleo público, respecto a los cuales se postula una visión novedosa, su consideración como medio de consecución de un bien público, en línea con la perspectiva adoptada.

¿Puede hablarse de los sistemas de mérito como un bien colectivo? En puridad serían más bien lo que Bekke y Frits (2000) han

denominado "institución de mediación". Pero no habría que perder de vista que los marcos institucionales¹⁰ tendentes a dotarse de una burocracia meritocrática tienen una serie de objetivos, como los de seguridad jurídica o la de la continuidad y permanencia de las políticas y servicios públicos ante los cambios políticos al punto de ser calificados como anclas institucionales del Estado de Derecho (Echebarría, 2006). Pues bien, estos bienes se materializan en los modernos Estados de Derecho mediante el recurso a la profesionalidad de quienes trabajan en ellos, las burocracias, que materializan la separación entre intereses parciales e intereses colectivos (Suleiman, 2000: 14)¹¹. Ello los dota de la condición de dispositivos muy cercanos a la caracterización de bien público¹².

¹⁰ En la tesis se emplea el calificativo de "marco institucional" cuando se hace referencia a instituciones para destacar su carácter deliberado de regla dirigida a gobernar un entorno o conseguir determinado fin, como es propio de los sistemas de empleo público, teniendo en cuenta que tales reglas no solamente derivan de las normas de "Función Pública", sino también de otras imprescindibles en el entorno de los gobiernos locales españoles, (el "Régimen Local"). De ahí que en la línea de North (1993: 51) se prefiera este término.

¹¹ Esta perspectiva por así decir, *instrumental*, de los sistemas de función pública, no significa que otras visiones no deban ser destacadas, ya que el hecho de que este tipo de arreglos institucionales sean conocidos también como *sistemas de mérito* recuerda una vertiente relevante: la de la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos. Esta es una pretensión clásica del liberalismo desde que la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano consagrara en su artículo 6 que todos los ciudadanos eran "(...) igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleos públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos." Este principio está también recogido en el artículo 21.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En lo que a nuestro país respecta fue un principio recogido inicialmente en la Constitución progresista de 1837 y más recientemente, en la Constitución de 1978., cuyo artículo 23.2 lo consagra como derecho fundamental. En todo caso, la perspectiva politológica y no solamente jurídica de este trabajo lleva a destacar el elemento medial, dirigido a la ciudadanía, de la profesionalización burocrática.

¹² Como rasgos característicos de los bienes públicos pueden citarse los siguientes (Colomer, 2009; Hardin, 1991, e.o. 1982; Snidal, 1991, e.o. 1979; Chamberlin, 1991, e.o.1974). En primer lugar su *indivisibilidad*, no pueden fraccionarse en partes para su disfrute separado por ningún beneficiario; otra característica es la *ausencia de rivalidad* en su consumo, esto es, su uso por una persona no disminuye el volumen para los demás. De modo correlativo ello conlleva otra propiedad destacable: la imposibilidad de exclusión arbitraria, ya que si está al alcance de una persona lo está para todas las demás. Lo que introduce el conocido problema en la teoría de los bienes públicos o bienes colectivos –denominación intercambiable que se usa en el trabajo- acerca de cómo hacer frente al fenómeno del "gorrón" o "free rider". Esto es, como evitar que actores racionales hagan un uso aprovechado de

Lo peculiar de los bienes colectivos es su modo de provisión, ya que su carestía y complejidad hacen imposible su suministro por un mecanismo de interacción social como el mercado (Frohlich, Oppenheimer y Young, 1991, e.o. 1971). Es claro que visto así, la disposición efectiva de un sistema de mérito supone afrontar un *problema de acción colectiva*, ya que su coste no dependerá únicamente del coste de tales bienes públicos, sino de los costes que acarreará a quienes lo implanten, normalmente partidos y líderes políticos, quienes además resultarán perjudicados por su vigencia. De ahí que la literatura especializada, cuando se refiere a estas instituciones emplee la noción de *politicians dilemma* (Geddes, 1994). Es decir, que los políticos interesados en proveer las reformas meritocráticas no pueden permitirse normalmente el lujo de perder recursos en un contexto de lucha partidista. Dado que supone enfrentar de modo práctico un problema de acción colectiva para individuos intencionales, embebidos en contextos concretos, encontramos así todos los rasgos que caracterizan al bien público.

La referencia a los individuos hace referencia a otra opción teórica, la referida al individualismo metodológico ¿Qué supone su adopción en la explicación? Como se ha hecho referencia, este planteamiento indaga en la acción social y entiende los fenómenos sociales como resultantes de las acciones individuales (Arrow, 1991, e.o. 1967). Se contrapone así a una Sociología "organicista", a lo que Maravall (2010: 16) califica como "*una concepción antropomórfica de las sociedades e instituciones*". Teniendo en cuenta el propósito de la investigación, y sobre la base de que las instituciones político-administrativas son un intento de gobernar el comportamiento de los individuos que operan en el ámbito público, se trataría de determinar la eficacia de tales reglas, algo que requiere incorporar al individuo en

un bien gratuito o bien eviten los costes de su contribución. Es la conocida como "tragedia de los bienes comunes" que definió Hardin en 1968.

la explicación, detallando cómo es afectado, en una arena institucional determinada, por las reglas posicionales, de autoridad e información, así como los mecanismos de los que se vale en la interacción a la hora de conseguir sus objetivos.

Eso sí, en la explicación es imprescindible la determinación del "mecanismo" implicado, entendiendo por tal "(...) *patrones causales de aparición frecuente y fáciles de reconocer que se ponen en funcionamiento en condiciones generalmente desconocidas o con consecuencias indeterminadas*" (Elster, 2010: 52). Esta noción permite acercarse a la causalidad en las ciencias sociales. Como Rothstein afirma (2010: 10) se trata de hacer más explícita la conexión entre variables dependientes e independientes. Esto es, un análisis que tome en consideración a los actores, sus acciones y la forma en que se organizan (Hedström, 2010: 213). Ello supone descender a los microfundamentos a la hora de explicar los fenómenos sociales.

2.3.4 Tipos de racionalidad

Llegados a este punto, una vez abordado el modelo de actor, se requiere una consideración sobre la noción de racionalidad empleada. De acuerdo con Sen (1989: 30) no se postula una suerte de racionalidad *fuerte*. Como recuerda Ostrom (2011: 87) en situaciones complejas carece de sentido suponer funciones de preferencia completas, por lo que en el análisis institucional es recomendable operar con una concepción amplia de la racionalidad, y por ello más limitada y modesta. Así, la idea subyacente es que la capacidad de actuar racionalmente es el "factor común operativo" a los individuos (Goldthorpe, 2010: 169) o, más ajustadamente, el "marco unificador" (Elster, 2000c: 251) mediante el cual vincular las decisiones

individuales adoptadas en el nivel micro y las estructuras sociales generadas en el plano macro.

Al basarse en este concepto *amplio* de racionalidad, no reduccionista, se adopta la concepción defendida por académicos como Elster (2010: 185, 233). Sería racional una acción caracterizable como intencional, causada por los deseos y sistemas de creencias del agente, al tiempo que atenta al comportamiento de los otros actores en un contexto interdependiente. Por tanto, la noción de racionalidad empleada se encuentra doblemente matizada. En primer lugar, por incorporar supuestos motivacionales menos restringidos. Junto a los del propio interés cabría contemplar otros motivos no egoístas, aun situados en esta perspectiva disciplinar, como tempranamente argumentó Harsanyi (2010; e.o. 1969)¹³. Además de reconocimiento de que sobre la acción influyen otros motivos, no es realista presumir que el individuo afronta situaciones libres de restricciones. Más bien al contrario, existen límites cognitivos, volitivos y, especialmente, restricciones situacionales a la posibilidad de acceso a una información completa.

Integrando las aportaciones del institucionalismo histórico, cabe reivindicar la relevancia de las ideas a la hora de ponderar la racionalidad del actor. Así, las "policy ideas" o "polity ideas", son definidas como "creencias compartidas sobre las instituciones que los actores consideran apropiadas o legítimas en la construcción de un orden político" (Lindner y Rittberger, 2003: 450. Son un elemento imprescindible en la explicación del comportamiento. Además de clarificar objetivos, de definir el abanico de soluciones deseables

¹³ De hecho, a la hora de integrar motivos no económicos y no egoístas en la explicación de la conducta, este autor propuso cuatro postulados que integran racionalidad y valores. De ellos, el más significativo desde mi punto de vista es el conocido como "del espíritu público de bajo coste", que viene a sostener que la gente es imparcial cuando no está directamente afectada.

frente a una situación ambigua (Majone, 2001b), poseen un componente normativo no despreciable que ayuda a entender la acción social, definida de modo weberiano (1993, e.o. 1922) como aquel comportamiento intencional adoptado por un individuo dotado de sentido. Más que de ideas cabría hablar, con el North más reciente (2000), de "sistemas de creencias", esto es, explicaciones más o menos coherentes del mundo. De la mano de esta noción que amplía poderosamente la racionalidad instrumental, dotándola de una racionalidad weberiana con arreglo a fines, es como se incorpora en el análisis la capacidad de aprendizaje de un actor estratega. Los modelos mentales evolucionan en el tiempo en función de la experiencia, que confirma o ayuda o adaptar los mismos.¹⁴ Son, además, un elemento de comprensión de la acción en un ámbito como el constituido por este trabajo. Como recuerda Majone (2001a), la política está hecha de lenguaje, de aparato argumental, por lo que en un terreno como el administrativo, fuertemente juridificado, forman parte del contexto.

En definitiva, y por formularlo con las palabras de Amartya Sen (2009: 209), en su reciente teoría de la justicia "*Lo que importa para este trabajo no es cualquier presunción de que la gente actúa invariablemente de modo racional, sino más bien la idea de que la gente no está alienada del todo con respecto a las exigencias de la racionalidad*"¹⁵ Tampoco cabe sostener, con este autor, que cualquier agente actúa racionalmente en todo momento, efectuando un "(...) *escrutinio explícito en cada ocasión*"(2009: 212). Cabría hablar más

¹⁴De hecho, y de la mano de Majone (2001b) cabría referirse a los sistemas de servicio civil como una suerte de "idea institucionalizada".

¹⁵ Al respecto existen suficientes aportaciones de orden empírico que han demostrado sobradamente los límites de las definiciones rígidas de racionalidad. A modo de ejemplo, puede citarse a Kahnemann y Tversky (1979), quienes demostraron la relevancia en la decisión de cómo las alternativas sean presentadas, el conocido "framing effect". La irracionalidad como fenómeno a explicar es en todo caso el ámbito disciplinar de los psicólogos, a diferencia del perteneciente a los economistas, sociólogos y politólogos, que asumen una visión más limitada de racionalidad.

bien de un tipo de "elección críticamente examinada", a la cual le sigue la formación de los hábitos, las rutinas.¹⁶

2.3.5 Una perspectiva integradora

Llegados a este punto del desarrollo teórico, los elementos incorporados al marco analítico son los siguientes:

- A escala micro, y como elemento explicativo, las instituciones son definidas como marcos que establecen una serie de reglas formales e informales *-reglas en uso-* que determinan quienes tienen derecho a tomar decisiones, el tipo de acciones permitidas y los mecanismos de información del ámbito correspondiente (Ostrom, 2011: 109).
- En estos marcos institucionales actúan unos *jugadores*, unos individuos dotados de una racionalidad básica que les hace actuar estratégicamente, empleando para ello concretos *mecanismos* en beneficio de sus intereses e ideas. La identificación de tales mecanismos permite focalizarse en el proceso concreto, *trazándolo* (Petersen y Bowen, 1998: 16), proporcionando así una explicación analíticamente fundada (Aguilar, De Francisco y Noguera, 2009: 441; Levi, 2006a: 15)
- El resultado de la interacción a nivel micro dará lugar a unos resultados concretos a escala macro, un "*statu quo*", que puede

¹⁶ Un modo de analizar los valores frente a la visión utilitaria propia de la racionalidad instrumental es la consideración temporal del horizonte de la decisión. Desde mi punto de vista al priorizar el interés por encima de los valores se hace referencia más bien al *corto plazo*, ya que la consideración de criterios de decisión a largo plazo, que superan los fines de gratificación inmediata, puede ser, también, un proceder perfectamente racional. Los valores son justamente eso, criterios orientadores (o *principios*), solo que con una perspectiva temporal de más largas miras. Como recuerda Sen (1989), el interés propio es usualmente considerado como un comportamiento racional a *corto plazo*, pero la racionalidad no excluye el comportamiento ético, fundado en una suerte de racionalidad a *largo plazo*, que por lo demás puede perfectamente ser plenamente consecuente con el interés del individuo.

ser conceptualizado bien como *equilibrio* (Levi, 2006b: 17), bien como *legado* (Bezes y Lodge, 2006: 6) En cualquier caso, el término hace referencia a una situación estructural costosa de revertir.

- Ese marco institucional debe ser contemplado en su evolución en el *tiempo*, es decir, debe ser un análisis históricamente orientado que tenga en cuenta el contexto político y social. Los elementos de análisis económico –instituciones como reglas del juego a las que obedecen los jugadores- deben ser integrados con los históricos. En esta perspectiva, las instituciones son el producto, el resultado, de una dinámica determinada.
- Las reformas meritocráticas son instituciones *de mediación* (Bekke y Frits, 2000) entre Estado y Sociedad, dirigidos a proveer un concreto *bien público* a la ciudadanía, realizadas en concretas *coyunturas*. La creación de instituciones es una manifestación del *poder* público, lo que obliga a considerar esta variable en el análisis: quién instituye, en qué momento y a qué intereses y propósitos sirve, así como a tener presente cuáles son los dispositivos de legitimación empleados; esto es, las *ideas* de política y modelos mentales (North, 2000), cuyo papel no es solamente el de justificar la adopción de determinadas metas, sino que habitualmente constituyen su condición de posibilidad.

Estas opciones teóricas son integradas en un modelo explicativo específico, elaborado a partir de los aportes de Pierson y Ostrom¹⁷.

¹⁷ Al final de este camino es pertinente citar a un teórico de la política como Sheldon Wolin (1974:15-19), para quien las instituciones, cuyo propósito es ordenar y dirigir conductas, gozan de una *función relacionante*: sirven para definir un espacio político, un marco dentro del cual se vinculan espacial y temporalmente las actividades de individuos y grupos, teniendo en cuenta que la actividad política es una forma de actividad centrada en la búsqueda de actividades competitivas, en una situación de recursos escasos y que afecta a otros. Sin perder de vista que el trabajo empírico debe ser analizar cómo y de qué modo las instituciones para cuyo fin fueron creadas, cumplen su papel, *su ideal*, como diría el Ortega y Gasset de "Vieja y Nueva Política" (1963, e.o. 1914). Ambas citas constituyen unas magníficas definiciones de teoría institucional.

2.4. MARCO TEÓRICO: PROCESOS DE DESPLIEGUE LARGO Y MARCOS INSTITUCIONALES.

Como Paul Pierson recuerda (2004: 2), el científico social toma una foto de la realidad en un momento dado, pero no hay análisis político que pueda obviar la perspectiva histórica, ya que los procesos sociales, normalmente secuenciales, se despliegan a lo largo del tiempo. En la actualidad constituye una perspectiva ampliamente asumida. Esta atención a los fenómenos *de despliegue largo* complementa el *giro analítico* al que se ha hecho referencia anteriormente, dando lugar a un paradigma de amplio recorrido para la Ciencia Política y de la Administración. Por ello, e integrando ambas aproximaciones, el marco teórico parte de tener en cuenta en la explicación la lente de gran alcance propia del institucionalismo histórico, con la atención al detalle característica del institucionalismo de la elección racional. Por ello el modelo propuesto opera en dos planos:

- El macro, con atención al momento histórico *formativo*, para lo que se recurre a las nociones de “path dependency” y “coyuntura crítica”, adoptando la propuesta de Paul Pierson (2004) y Greener (2005), a favor de una aplicación *restringida* del concepto, más atenta a los microfundamentos en la explicación.
- El micro, utilizando el concepto de arena institucional (o “arena de acción”), de Ostrom (1999; 2005), analizando de modo detallado los actores, sus recursos y posiciones, sus ideas y preferencias y en su caso su adaptación, así como su dinámica de interacción.

2.4.1 Procesos de despliegue largo: "Path dependency"

El riesgo teórico del concepto de trayectoria, dependencia del camino o de la senda, es que, una vez generalizado su uso en la Ciencia Política contemporánea, es tal y como Greener pone de manifiesto (2005: 64), que acabemos convirtiéndolo en una suerte de "concepto estirable", lo cual hace conveniente dotarlo de mayor precisión analítica en su empleo, delimitando –tal y como se hizo referencia en el epígrafe anterior- cómo se relaciona la agencia humana con los constreñimientos estructurales. Por ello, la categoría analítica de *path dependence* utiliza dos nociones complementarias: la primera, centrada en dar cuenta cómo, a partir de una situación preexistente, una trayectoria, esta se rompe, es "interrumpida", para lo que se cuenta con el concepto de *coyuntura crítica*. Por su parte, la posterior reproducción a partir de las decisiones adoptadas en un momento concreto es explicada precisando cuáles son los concretos *mecanismos* sociales empleados por los actores implicados que darían forma a la dinámica posterior caracterizada por unos *rendimientos crecientes* que dificultan revertir la trayectoria, una vez esta es emprendida.

La noción de *coyuntura crítica*, crucial en la explicación, supone el punto inicial del proceso de *path dependency* (Capoccia y Kelemen, 2006: 2). La misma es caracterizada como periodos de tiempo relativamente breves, durante los cuales las condiciones estructurales para la acción política están relajadas, "abiertas" (Bezes y Lodge, 2006: 19). En el ámbito de la Ciencia de la Administración son periodos de intensa innovación, en donde el sistema se abre para cambios rápidos y considerables, provenientes normalmente de normas formales emanadas del parlamento o del gobierno, pero también por cambios relevantes en el entorno político, social o económico.

En nuestro país, sin perjuicio de que ese periodo de intenso cambio viniera precedido de algunas reformas de calado en los años anteriores de la *transición local* (Márquez Cruz, 1997; 2007), una coyuntura crítica tuvo lugar en la segunda mitad de los ochenta. Fue justamente crítico, clave, este lapso temporal, porque fue en el mismo donde se generaron los mecanismos de rendimiento creciente en el EPL (Pierson, 2004: 66). En este periodo confluyeron cambios normativos con un conjunto de procesos de diverso orden, los cuales alteraron el panorama institucional local. De modo convencional, el inicio de la coyuntura crítica se ha datado a partir de la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública (LMRFP). No fue el único cambio de marco formal, ya que cabe referirse a la reforma del sistema de gobierno local (ley de Bases de 1985, de Régimen Electoral de 1985, del Texto Refundido de 1986). Pero es que además se entrecruzaron de modo paralelo diversos procesos políticos y sociales (integración en la Comunidad Económica Europea en 1986, ampliación de servicios municipales o reformas del mercado laboral). En este marco temporal, caracterizado por la contingencia, donde el abanico de opciones posibles para los agentes se agranda considerablemente, operaron unos agentes, quienes adoptaron unos concretos arreglos que constituyen los puntos iniciales del posterior patrón evolutivo característico adoptado entre esa fecha de inicio y los primeros años noventa.

Dicha coyuntura crítica del empleo público local operó sobre una situación preexistente, sobre unas determinadas condiciones iniciales, un "equilibrio" en términos del institucionalismo económico o un "legado" al decir del institucionalismo histórico, entendiendo por tal no solamente los aspectos cuantitativos, sino algo más específico relacionado con la situación institucional en esa fecha en diversos aspectos del objeto de estudio, el acceso, la carrera, el patrón de

remuneración o el tipo de vínculo con la política, los cuales conforman la inercia de funcionamiento del marco institucional (Bezes y Lodge, 2006: 2). En todo caso la idea da cuenta de un contexto que debe ser caracterizado para ponderar el impacto de la dinámica posterior. Los cambios no tienen lugar sobre una "tabula rasa", sino sobre una determinada situación, estructuralmente dada, que es imprescindible calibrar.

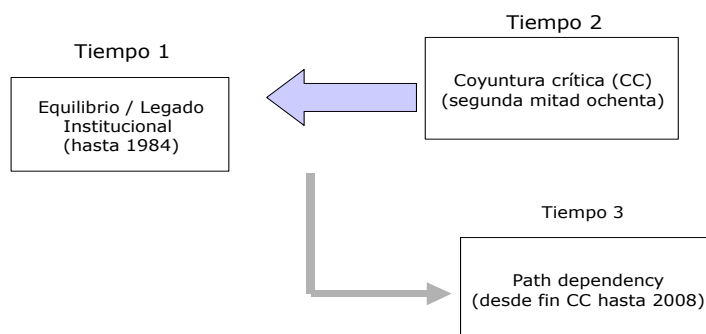
Es sobre esta realidad preexistente sobre la que operan los actores del sistema a partir de unas oportunidades e incentivos contingentes, proporcionados por los procesos de reforma. Para complementar el análisis es imprescindible evaluar el impacto estructurador de las decisiones iniciales que caracterizan el devenir posterior del arreglo institucional y que posibilitan la reproducción posterior a lo largo del tiempo. En definitiva, esclarecer lo que Mahoney (2000: 512) denomina "secuencias autorreforzantes" o el propio Pierson (2000a: 2004) "rendimientos crecientes" o procesos de *feedback* positivo. Ambos términos hacen referencia al mismo tipo de decisiones iniciales de difícil reversión.

Situados en esta perspectiva es imprescindible determinar qué mecanismos producen estos costes de reversión y cuáles los intensifican. De acuerdo con Pierson (2000a; 2000b; 2004) se analizan en el capítulo 5º algunos aspectos que determinan la retroalimentación de la situación institucional existente en forma de "rendimientos crecientes" para los actores. Por tanto es este constructo, el de "mecanismo", el que completa el esquema analítico empleado para explicar la persistencia de aspectos ineficientes del marco institucional del empleo público local, posteriores a sus momentos formativos.

El esquema conceptual resumido, que conceptúa al marco institucional, en perspectiva macro, como un proceso de despliegue largo se muestra en la ilustración 2.2. En el mismo destaca:

1. El momento de génesis: cómo a partir de una situación estructural inicial (tiempo 1) tienen lugar unos cambios (tiempo 2) que modifican el marco de actuación, a escala micro, para los actores que operan en el sistema y dónde estos adoptan determinadas decisiones y pautas de interrelación.
2. La dinámica posterior: unos concretos mecanismos explican la persistencia de los arreglos institucionales adoptados al proporcionar rendimientos crecientes a algunos actores, dando lugar a una nueva situación estructural (tiempo 3).

Ilustración 2-2: el marco institucional del EPL como un proceso de despliegue largo



2.4.2. Marcos institucionales

El planteamiento seguido en la investigación postula que, para una comprensión adecuada del fenómeno a estudiar, la perspectiva temporal debe ser complementada con los enfoques del institucionalismo de la elección racional. Es imprescindible descender al análisis de la concreta interacción estratégica en los gobiernos locales para comprender adecuadamente sus impactos sistémicos. Para ello se parte del esquema de Ostrom (1999; 2005), cuya concepción de institución tiene la virtualidad de considerar diversos niveles de detalle. Así, ésta es integrada por *reglas* –prescripciones acerca de lo que se debe o no hacer-, *normas* –prescripciones asumidas por los participantes-, así como *estrategias* –planes que los individuos adoptan dentro de la estructura de incentivos proporcionados por las reglas, normas y expectativas de los otros- todo lo cual ayuda a comprender el modo de operar en la práctica por los actores.

Esta definición es complementada por la categoría analítica de *arena de acción*: el espacio social donde actúan los agentes, su contexto, compuesto por una concreta *situación de acción*, configurada por variables como su número, las posiciones que éstos ocupan, su nivel de información, su repertorio de acciones disponibles o los costes o beneficios que tales actores atribuyen a sus acciones. En este marco conceptual el *actor*¹⁸, poseedor de concretos recursos y modelos mentales, efectúa elecciones estratégicas y selecciona concretos cursos de acción, siendo caracterizado como un actor falible y limitado, aunque capaz de aprender. Este esquema analítico permite así estimar el impacto de las diversas reglas y sus modificaciones, ya

¹⁸ Aquí resulta adecuada la precisión de Geddes (1994:1) acerca de que cuando habla de "Estado" se refiere a las acciones adoptadas por individuos cuyo poder deriva de la posición ocupada. Lo mismo vale cuando hablando de actores, la investigación hable de "partidos políticos", "burocracias" o "sindicatos", por ejemplo, algo consistente por lo demás con la opción teórica adoptada.

sean de entrada, posicionales, de autoridad o de información (Ostrom, 1999; 2005).

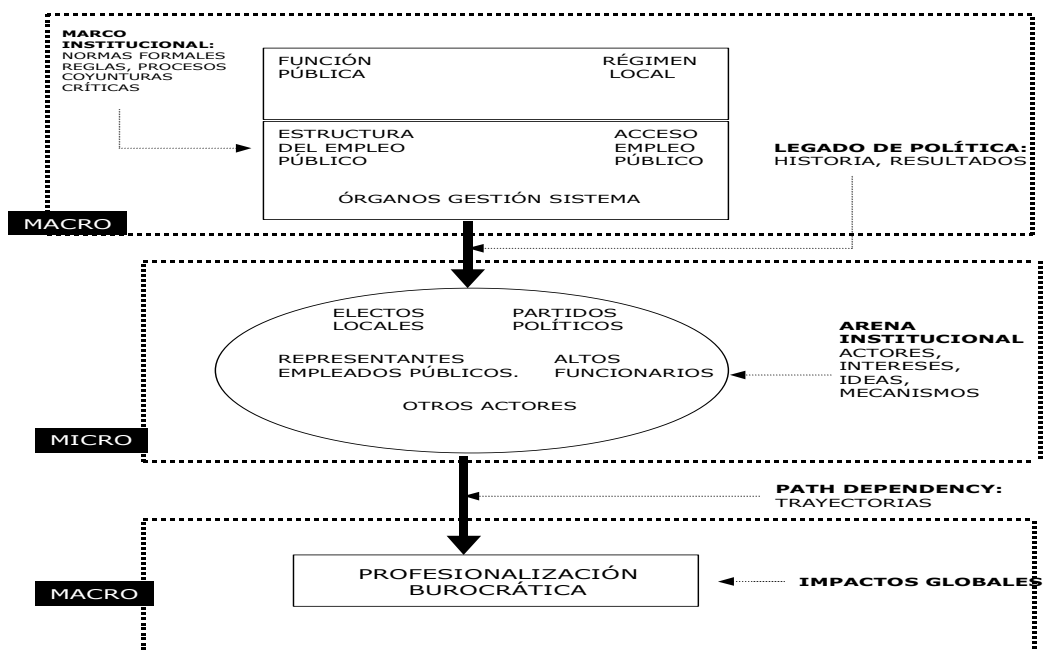


Ilustración 2-3: planteamiento de la explicación

La explicación pretende así atender tanto al despliegue en el tiempo de las decisiones conformadoras adoptadas en el momento del cambio como arrojar luz sobre cómo es el contexto que caracteriza la interacción entre los actores. Perspectiva estructural o macro y microfundamentos conforman así el planteamiento de la investigación, tal y como se muestra en la ilustración 2-3

2.5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Llegados a este punto es imprescindible contar con planteamientos que faciliten la investigación. De ahí que haya que avanzar en cierto nivel de operativización de las definiciones utilizadas.

2.5.1. Operacionalización

El **empleo público local**, concebido como la *variable independiente* en la explicación a escala macro, es definido como un marco institucional compuesto por un conjunto de *reglas en uso* cuya finalidad es garantizar el reclutamiento de empleados de calidad de modo competitivo y público, además de proporcionar oportunidades de carrera y garantizar su especialización e independencia. En estas reglas encontramos tanto normas destinadas al gobierno y supervisión del sistema a escala global, como otras que estructuran el comportamiento a escala micro de los agentes. Estas últimas determinan quiénes ocupan las posiciones relevantes, su nivel de información y los procesos de decisión. Tales reglas conforman la arena institucional en donde los diversos actores conforman sus estrategias.

La **profesionalización**, es definida como la *variable dependiente*, el fenómeno a explicar. Para conceptualizarla hay que partir de las clásicas definiciones de Beltrán (1977:43) para quien la misma significa "(...) *la adquisición de la inamovilidad a través de la despolitización, o mejor dicho, a través de la independización del funcionario de los avatares políticos*" o Garrido Falla (1980), quien además de despolitización, indica que profesionalización es sinónimo de racionalización y previsibilidad. Su análisis puede ser ponderado a partir del nivel de pervivencia de la cualidad que le sirve de

contrapunto, de némesis: el grado de *politización*¹⁹, esto es, de control de los partidos sobre las estructuras burocráticas.

En los términos de Sartori (2011) y Morlino (2010), quienes recurren al denominado “triángulo de Ogden y Richards” para facilitar la conceptualización, llegados a este punto contaríamos ya con los *términos* y el *significado* del concepto profesionalización. Ahora bien ¿Cuáles serían sus *referentes empíricos*? Ballart y Ramió (2000:257) proponen la siguiente: un aparato administrativo sería meritocrático en función del grado de neutralidad del sistema de reclutamiento y de carrera.

De modo específico, el estudio del nivel de profesionalización recurrirá a indicadores como los siguientes:

- Porcentaje de puestos ocupados por criterios políticos, denominados “personal eventual de confianza o asesoramiento especial”.
- Grado de precarización laboral: porcentaje de personal temporal, ya sea laboral o interino, de carácter “estructural”, y sus modos de reclutamiento.
- Pautas de acceso al empleo permanente: existencia de procesos de consolidación de personal precario, número y contexto de realización, organización de las convocatorias

¹⁹ Para Román (2010: 845) hablaríamos de politización cuando la adscripción partidista es necesaria para la ocupación de estructuras, la realización de funciones o el desarrollo de carreras en el sector público. Una definición sencilla –y práctica– es la postulada por Parrado (2001). Para quien politización supondría lisa y llanamente la sustitución de criterios meritocráticos por los políticos en la gestión de personal. Esta definición es la que más se acerca a la de Peters y Pierre (2010:18) para quienes cabe hablar de politización de la función pública encontramos criterios basados en el interés político es aspectos referidos a la selección, la promoción, incentivación y disciplina de los miembros de la función pública.

(pruebas, temario), composición de los tribunales (predominio técnico o en su defecto, político o sindical).

- Disposición y empleo efectivo de los sistemas formales previstos para estructurar y ordenar el empleo público, en especial, de la Relación de Puestos de Trabajo.
- Disposición de sistemas objetivados de ordenación de la carrera profesional y de las retribuciones.
- Dinámica y estilos de relaciones laborales y negociación de las condiciones de trabajo.

Estos indicadores permitirán contrastar la hipótesis. En la misma se hacía referencia a una débil institucionalización del empleo público local. ¿Qué significa “débil institucionalización”?; lo contrario de *robustez institucional*, al decir de Rothstein (2001: 236), para quien instituciones relevantes son “(...) *aquellas capaces de resolver problemas de acción colectiva, que consiguen que la cooperación sea la elección racional y posible para los actores implicados en el proceso.*” Debilidad institucional al decir de Hecló (2010: 60) es aquella cuya conducta no se ajusta a criterios institucionales de desempeño adecuado. Pero de nuevo más específicamente, con Ramió y Salvador (2005: 25) cabe hablar de **debilidad institucional** si existe una falta de consolidación de las reglas del juego establecidas como idóneas, es decir que éstas no son compartidas o aceptadas por los actores implicados. Y es que el grado de profesionalización es definida como el efecto, el fenómeno a explicar. La investigación busca dar cuenta precisamente de su robustez, de su arraigo efectivo. Determinar si las reglas formales dictadas por el poder público informan el comportamiento efectivo de los actores en el nivel micro, esto es, si son *reglas en uso*.

2.5.2. Diseño de investigación: una estrategia combinada

La clave en el diseño de investigación y la producción de datos que lo acompaña, es la posibilidad que ofrezca en orden a evaluar las hipótesis. En este trabajo se sostiene el carácter determinante de un concreto periodo de tiempo –la segunda mitad de los años ochenta- a partir del cual los actores aprovecharon las oportunidades del proceso de reformas para maximizar su interés y poner en práctica sus sistemas de creencias. Para contrastarla, se plantea una estrategia que combina el análisis macro-estructural y el micro.

Para dar cuenta de la situación en el primer nivel, el **estructural**, son imprescindibles fuentes cuantitativas como las procedentes de la Tesorería General de la Seguridad Social. Las mismas constituyen un punto de partida imprescindible en la elaboración de estadísticas. También se recurre a otras fuentes secundarias, tales como estudios específicos emanados de instancias administrativas o el boletín estadístico del Registro Central de Personal. Todos ellos, considerados conjuntamente, son imprescindibles para determinar el nivel de politización o la dinámica de relaciones laborales. En este punto se cuenta además con datos de producción propia. El análisis de datos agregados permite, además de describir, intuir regularidades macrosociales de comportamiento de los actores, de acuerdo con Goldthorpe (2010: 175).

Pero el análisis estructural no solamente se realiza con métodos cuantitativos, sino también cualitativos, algo especialmente relevante cuando se trata de dar cuenta de la evolución a lo largo del tiempo de un determinado marco institucional y que para su materialización recurre a un concreto lenguaje, el jurídico²⁰. Esta metodología ha

²⁰ En palabras de un teórico político como J.G.A. Pocock (2011: 29), el lenguaje jurídico, en el pensamiento político occidental ha jugado el papel de vocabulario técnico para solucionar los asuntos públicos de forma institucionalizada. Para el

posibilitado establecer cuál era el legado o equilibrio, la situación descrita en el capítulo 3º. El modo de proceder en este punto ha sido el siguiente: en primer lugar analizar el marco normativo referido al entorno institucional del periodo, esto es, más de cincuenta reglamentos, órdenes, decretos, circulares e instrucciones. En segundo lugar, analizar las fuentes técnicas y de conocimiento manejadas por la comunidad profesional que opera en el sistema (cuerpos nacionales y funcionarios técnicos) conceptuados como una *comunidad epistémica* (Sabatier, 1999). Al respecto se han analizado revistas profesionales como la "Revista de Estudios de la Vida Local", editada por el Instituto de Estudios de Administración Local desde 1944 hasta 1985; la Revista "El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados", en los años cincuenta, sesenta y setenta; la Revista "Certamen" en el periodo de los años sesenta; Revista "El Alcalde" años setenta y ochenta; Revista "El Funcionario Municipal" en el periodo correspondiente a los años cincuenta y sesenta o la documentación existente en el Instituto Nacional de Administración Pública sobre foros y congresos relacionados con la función pública local.

2.5.3. Estudio de casos y narrativas analíticas

La presente investigación se basa en el empleo de una doble estrategia: Si la primera enfatiza los aspectos cuantitativos para establecer la situación en términos estructurales, la segunda se vale del enfoque cualitativo con el fin de analizar la interacción a escala micro. Ambas, como recuerdan King, Keohane y Verba (2000) comparte una misma lógica subyacente: la inferencial. A la hora de generar hipótesis causales son aproximaciones complementarias. Por así decir, una confirma sobre el terreno lo que la otra sugiere. Ambas

politólogo su manejo supone algo más que la institucionalización de una idea, como diría Hecló, o una forma de poder, sino que además permite arrojar luz sobre cómo los actores definen la situación y, por ello mismo, el sentido que dan a su acción.

ayudan a explicar lo que Caïs (2002) ha denominado la 'complejidad causal', y su utilización simultánea otorga más fiabilidad a la investigación²¹.

A este respecto se ha planteado un diseño cualitativo que es deudor, tanto de la metodología de la política comparada, clásica en el institucionalismo histórico, como del enfoque denominado de "narrativas analíticas", de reciente generalización en los estudios del institucionalismo de la elección racional. Este planteamiento combinado busca dar respuesta tanto a la hipótesis específica como a los objetivos de la investigación. En relación con el primer requerimiento, de acuerdo con la metodología comparatista, se pretende contrastar la hipótesis y realizar inferencias causales. En relación con los objetivos, éstos no consistían solamente en describir y explicar, sino que pretenden ser también prescriptivos, lo que aconseja descender a los concretos marcos institucionales, a las "arenas de acción" en los términos de Ostrom (1999;2005), en una aproximación sobre el terreno –"bottom up", analítica, que facilite la adopción de soluciones de mejora. Estos fines son los que han aconsejado *comparar* dos casos, uno positivo y otro negativo, más que profundizar en un único caso. Al respecto, en una investigación sobre el empleo público local la utilidad de *comparar casos* deriva de *identificar* de un modo más práctico, el funcionamiento operativo de unos concretos mecanismos empleados por los agentes, en los procesos protagonizados por ellos en el entorno institucional (Petersen y Bowen 1998; Laitin, 1999; Panebianco, 1994). Esta técnica, si bien sacrifica cierta profundidad, al no analizar un solo caso, sino dos, posibilita una mayor generalización (Sartori, 1994).

²¹ En pocos ámbitos como en el análisis politológico resulte tan pertinente la apreciación de Tocqueville en su clásico *La democracia en América*: "El que investiga en los hechos la influencia real que ejercen las leyes sobre la suerte de la humanidad, se ve expuesto a grandes errores porque nada hay más difícil de apreciar que un hecho". Es un recordatorio de modestia en la atribución de causas.

La utilidad de la metodología comparada estriba, al decir de Lijphart (1971), en que la misma constituye un método básico para establecer generalizaciones modestas en forma de relaciones entre unas pocas variables mientras otras son *controladas*, buscando en cierto modo *trazar* tentativamente el vínculo entre las mismas, no tanto medirlas (Llamazares, 1995). En palabras de Sartori "*comparar es controlar*" (2011: 279), solo que en este supuesto el método comparativo proporciona, además de control empírico, explicaciones plausibles (Morlino, 2010) en relación con el fenómeno analizado.

Situados en la perspectiva del estudio de casos comparados (ECC), contamos, como es sabido, con dos grandes alternativas metodológicas a la hora de operar con el mismo: la denominada de "sistemas semejantes" o la de "sistemas diferentes", clasificación realizada en su día por John Stuart Mill (Bartolini, 1994). La primera compara casos parecidos en el máximo de propiedades (variables) posibles, con excepción de la que se quiere examinar. Justamente su propósito es resolver la paradoja que supone la existencia de casos prácticamente iguales con resultados diferentes. Por su parte, la segunda, también denominada como "método de la diferencia" se centra en explicar una circunstancia diferente: ¿cómo siendo diferentes los casos de análisis producen el mismo resultado? (Caïs, 2002: 29). En esta investigación, como se detalla seguidamente, la opción adoptada ha sido la primera: la de casos similares. Si de acuerdo con el enfoque empleado, la variable dependiente es el grado de profesionalización, la estrategia es analizar cómo es posible que a partir de casos similares, encontremos diferencias en el fenómeno que se quiere explicar.

Un reto no menor es cómo afrontar la circunstancia de analizar solamente dos casos, esto es, lo que se conoce como el problema 'clásico' del N-pequeño (*small N*). Para minimizar este riesgo y

asegurar mayor fiabilidad y validez (Coller, 2000) al análisis se ha optado por una doble estrategia. En primer lugar, optar por una mayor 'varianza temporal', esto es, prolongar el periodo de tiempo sometido a escrutinio (Bartolini, 1994: 100), para lo que se periodifica en varias fases e hitos relevantes. El planteamiento es primar la dimensión 'longitudinal' (pocos casos y más tiempo) en detrimento de la 'horizontal' (Morlino, 1994: 19). En ambos casos, el estudio abarca un periodo de treinta años: de 1979 hasta 2010. En segundo lugar, se sacrifica cierta densidad narrativa, utilizando pocas variables, focalizándose en las consideradas como claves. Justamente, como recuerda Collier (1994: 65), la teoría de la elección racional y su parsimonia explicativa hace posible reducir los factores explicativos.

El diseño empleado es deudor asimismo de lo que se conoce en la Ciencia Política contemporánea como las "narrativas analíticas" (Levi, 2006). *Narrativo*, por su atención a la historia y el contexto, y *analítico* por su empleo de esquemas formales de razonamiento. La misma procede de modo muy característico: en primer lugar, a) extrayendo los actores clave, sus objetivos y preferencias, para seguidamente, b) elaborar las interacciones estratégicas, atendiendo especialmente, c) al proceso, el contexto y la historia del caso. Historia, procesos y contextos ayudan a determinar los mecanismos causales. Para ello, se ha buscado que los casos seleccionados proporcionen situaciones claras de interacción estratégica entre actores. Nótese la afinidad entre este planteamiento analítico y el sugerido por Morlino en su reciente manual de investigación comparada (2010: 28), donde sugiere emplear un diseño de investigación que tenga en cuenta la conocida como *teoría DBO de Hedström* (2010), donde la acción del actor es explicada de acuerdo con

- D** Deseos del actor
- B** Son las creencias (*beliefs*) de éste
- O** Se refiere a las oportunidades del contexto

Esta acción, en un contexto interdependiente, debe tener en cuenta de modo lógico, a su vez, los deseos, creencias y oportunidades de los restantes.

2.5.4. Selección de los casos

La estrategia de comparación utilizada ('casos similares') obliga a buscar dos casos (dos ayuntamientos) que compartan características comunes, pero que difieran en la variable sometida a estudio, el grado de profesionalización. De acuerdo con la hipótesis como es obvio, se sostiene la existencia de un patrón, una *senda* dominante seguida por los gobiernos locales de nuestro país, determinante de su bajo nivel de profesionalización burocrática. Este planteamiento es compatible, no obstante, con la existencia de algunas entidades locales, pocas en número, que han corregido parcialmente esta trayectoria y han alcanzado cierto nivel de profesionalización, bajo en términos comparados, sobre todo con la Administración General del Estado, pero relativamente mejor si la comparación se efectúa con otras entidades de la Administración Local. Teniendo en cuenta que el contexto ha sido similar, la explicación solamente puede fundarse en la *agencia*, en el comportamiento diverso de algunos actores en las mismas situaciones de elección estratégica (Levi, 2006: 16). Habida cuenta de que uno de los propósitos de este trabajo es el prescriptivo, identificar algunas pautas de utilidad al respecto resulta relevante, lo que explica el diseño elegido, cercano en la selección de los casos al método clásico de los "casos paradigmáticos" (Pérez Liñán, 2007: 6).

Se han elegido dos ciudades que comparten un elevado número de rasgos: Santa Lucía de Tirajana, en Gran Canaria y Rubí, en Barcelona. Las variables *constantes* (Lijphart, 1970: 686) serían las siguientes: Ambas son ciudades medias –en torno a los 70.000 habitantes-, con un ámbito político caracterizado por la estabilidad, gobernadas las dos por fuerzas políticas de izquierda, fuertemente ancladas, en el momento de la transición local y del acceso al poder local por vez primera, en el mundo de los barrios y la acción vecinal. Ambas a su vez, han puesto en práctica políticas públicas similares, en especial en la esfera social, y conocidas por ser referencias en materia de dinámicas innovadoras de participación. En el caso de Santa Lucía por el Consejo Ciudadano, implantado en 1982 y, en el caso de Rubí por las experiencias que esta ciudad ha tenido con el llamado presupuesto participativo. Esta similitud de partida, pero con diferente resultado en la profesionalización de su empleo público –la variable de *control*-, ha sido la que ha justificado su elección²².

²² Las otras dos ciudades consideradas, ambas también con diferencia en la variable dependiente, idóneas por tanto dentro de la técnica comparativa de los “casos más similares”, fueron Sant Cugat (Barcelona) y Telde (Gran Canaria), ciudades limítrofes por cierto, de los casos elegidos. La alternativa se desechó por cuanto, pese a tratarse en ambos casos de ciudades medias, la diferencia poblacional entre ellas resultaba significativa. Otro elemento considerado lo constituyó el hecho de la mayor rotación política en la segunda, frente a una mayor estabilidad en la ciudad catalana. De hecho, junto a un tamaño demográfico similar entre las ciudades elegidas (Santa Lucía de Tirajana en Gran Canaria y Rubí en Barcelona), en ellas concurre, además, la circunstancia de haber experimentado gobiernos locales de alta estabilidad: ininterrumpido, desde 1979 hasta la fecha, en el caso canario, y hasta 2003 en la ciudad catalana, lo que, dada su presunta similitud, hacía más factible entresacar los factores políticos determinantes de los cambios en el nivel de profesionalización burocrática. Finalmente, otro elemento de orden *práctico* que decantó la elección, fue la posibilidad de acceder a profesionales –consultores- que habían participado en proyectos de mejora y diagnósticos en la materia en las ciudades elegidas, circunstancia que no se cumplía en el caso de Sant Cugat, y que, además de las entrevistas, podrían facilitar una visión proveniente del conocimiento experto, y por ello más técnica, acerca de la cuestión a analizar. Hay que tener en cuenta que si algo es predicable de la política de personal de los Entes Locales es su opacidad característica, como ya se explicitó en el capítulo correspondiente, lo que hace recomendable emplear una estrategia amplia de indagación, con el fin de obtener una opinión aquilatada sobre la situación *realmente existente*, que complemente los documentos oficiales y las entrevistas. Esta meta –la obtención de una opinión no mediada completamente por factores subjetivos- hizo conveniente no tomar ningún caso de ciudad media situada en la Comunitat Valenciana, dada la circunstancia del autor de esta tesis, de formar parte de la

El objetivo de seleccionar casos con varianza en la variable dependiente es el de responder a la pregunta ¿Qué explica sus diferentes resultados? ¿qué *reglas en uso* sobre el terreno favorecen la profesionalización? Si una vez identificadas estas diferencias, postulamos su generalización ¿hubiéramos obtenido el mismo resultado?

El periodo de tiempo analizado es prolongado, de acuerdo con los objetivos de amplia varianza temporal descritos: desde el primer mandato democrático en 1979, hasta finales del séptimo, en 2010. Prácticamente treinta años que permiten analizar situaciones de interacción estratégica, tales como la aplicación de la reforma de la función pública, los procesos de negociación colectiva o los procesos de estabilización del personal precario. Las fases a las que se va a prestar una especial atención son la primera (la coyuntura crítica), la ampliación de servicios y personal experimentada entre finales de los años ochenta y principios de los noventa y la evolución de los últimos años. Ello permitirá identificar los procesos de *path dependence*, explicables en función de las decisiones adoptadas en estos momentos formativos, habida cuenta de que dieron lugar a una dinámica de rendimientos crecientes para algunos actores.

2.5.6. Objetivos específicos y dimensiones de la comparación

Tal y como se ha detallado, en términos generales, el objetivo de la comparación ha sido doble. En primer lugar, examinar la hipótesis, esto es, confirmar o rechazar el carácter de coyuntura crítica de los años ochenta y la senda surgida a partir de entonces en el EPL en España. Pero también, acorde con su orientación prescriptiva y de modo específico, se ha pretendido:

junta directiva de una red de profesionales encargados de la gestión municipal de recursos humanos en el territorio autonómico.

- a. Contrastar que los factores políticos expuestos a escala estructural, macro, se encuentran presentes, y resultan determinantes, cuando se analizan casos individuales, influyendo en el fenómeno a explicar.
- b. Analizar los microfundamentos existentes en el marco institucional del EPL: mostrar la actuación de los actores y cómo éstos interactúan al nivel de la arena institucional, ante situaciones similares e idénticos mecanismos, contrastando así el modelo de actor empleado: intencionalmente orientado, pero guiado no solamente por intereses, sino también por modelos mentales determinados.
- c. Habida cuenta de que la estrategia de comparación es la de casos similares, esto es, casos a priori parecidos, pero con diferentes impactos, se pretende, mediante la profundizando cualitativa, *determinar* los factores que explican el apartamiento de lo que es el patrón general, como medio de ampliar la comprensión del fenómeno estudiado, la deficiente profesionalización del EPL.

A la hora de especificar las dimensiones objeto de comparación, se han considerado diversos factores causales, susceptibles de explicar los diferentes resultados, tanto en el ámbito de la gestión municipal (caracteres del *estilo del gobierno local*) como, especialmente, de la específica gestión del empleo público municipal (las prácticas de reclutamiento, la *organización de la gestión de personal*, o la dinámica seguida en materia de *negociación colectiva*). Este segundo tipo de factores, los referidos a la política y gestión de recursos humanos, derivan del modelo explicativo empleado (los procesos de dependencia de senda). Teniendo en cuenta que se ha analizado de modo especial el grado de *politización* del sistema de personal, se

presta también atención analítica a factores relacionados con la dinámica política.

La tabla 2.1 recoge los elementos considerados en la explicación:

Tabla 2.1: Factores causales considerados en la comparación de los casos

<i>Factores referidos a la política municipal</i>	<i>Factores referidas a la política y gestión de recursos humanos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ○ Dinámica de funcionamiento del ejecutivo local 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Prácticas de reclutamiento: laboralización y precarización ○ Prácticas en materia de negociación colectiva ○ Organización de la gestión de personal: adopción de decisiones

Fuente: elaboración propia

Tal y como se expuso en el epígrafe 2.5.1., a la hora de operacionalizar la variable dependiente “profesionalización”, se empleó el modelo conceptual sugerido por dos comparatistas como Sartori (2011: 192) y Morlino (2010:82), el *triángulo de Ogden y Richards*. Esta aproximación ayudaría a delimitar el *núcleo de la conceptualización* mediante el término o vocablo, el significado vinculado y el referente empírico utilizado. Los estudios de caso como es obvio, siguen la misma operacionalización, pero añadiendo, dado el carácter cualitativo de la metodología, Una última perspectiva adecuada para calibrar el grado de profesionalización: la ‘reputacional’. Esto es, el grado en que los agentes que actúan sobre el terreno perciben una actuación profesional, imparcial, no sometida a criterios políticos, tanto en las decisiones generales que atañen a la población como en las referidas a la política de personal. Este es un

elemento que se indaga de modo explícito en el trabajo de campo en las entrevistas realizadas.

2.5.7. Protocolo de investigación y fuentes complementarias

Los casos se han comparado a partir de un protocolo de investigación para cada uno ellos que permiten sintetizar los datos producidos, tanto los obtenidos mediante el análisis de fuentes secundarias como los procedentes de las entrevistas en profundidad semi-estructuradas a una muestra de actores clave. Asimismo, la información obtenida se ha estructurado de modo uniforme para facilitar el contraste. Se contemplan aspectos como

- ❑ DATOS DE CONTEXTO: aspectos geográficos, demográficos, económicos y sociales. Evolución electoral.
- ❑ POLÍTICA Y GESTIÓN MUNICIPAL: fases en la vida política local. Eventos críticos. Evolución del gobierno. Políticas públicas desplegadas.
- ❑ POLÍTICA Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS: datos acerca de las pautas de actuación en la materia, análisis de la configuración de la respectiva Unidad de Personal y su grado de profesionalización. análisis de los momentos formativos de la institución, o cómo la organización decidió en algunos de los hitos clave: Laborales / funcionarios; Pautas de selección del personal no permanente; la adaptación a la Ley 30/1984 (en especial la implantación del modelo de puestos de trabajo); procesos de negociación colectiva; procesos organizativos fundamentales (funcionarización; consolidación de empleo)

En el estudio se han analizado otras fuentes de datos secundarias ajenas a la organización, procedentes tanto de organismos oficiales como las Estadísticas Territoriales (Ministerio de Economía y

Hacienda), Registro de Entidades Locales y Encuestas de Presupuestos Locales y de Población (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública) la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística), Datos Electorales (Ministerio del Interior) como procedentes de fuentes no estatales, así como numerosas publicaciones existentes sobre el respectivo municipio, propias (institucionales) o ajenas (análisis bibliográfico).

De igual modo, se han obtenido datos específicos de las entidades locales en materia de personal, tales como: Plantillas, Presupuestos, Catálogos / relaciones de Puestos de Trabajo; Acuerdos / convenios Colectivos; Informes, Planes o Estudios; reglamentos internos, decretos o acuerdos de órganos municipales; escritos y reclamaciones, sentencias, etc., procedentes de archivos municipales, así como otros documentos de trabajo, de uso interno.

Esta estrategia de investigación –la vista de pájaro propia del análisis cuantitativo combinada con la profundidad del cualitativo comparatista que emplea un repertorio variado de análisis documental y entrevistas- permitirá realizar inferencias causales válidas.

CAPÍTULO 3º: EL LEGADO INSTITUCIONAL. EL TIEMPO 1 DEL CAMBIO

"El arte de administrar es seguramente una ciencia; y todas las ciencias, para hacer progresos, tienen necesidad de ligar entre sí los descubrimientos de las diferentes generaciones a medida que se suceden"

Alexis de Tocqueville

La Democracia en América.

3.1 INTRODUCCIÓN

Entender que las instituciones administrativas lo son no solo por su presente, sino también por su pasado (Parrado, 2000: 17), exige analizar cómo éstas han sido históricamente decantadas. Para Alejandro Nieto (1996: 20) esta suerte de "*rastreo genealógico*" es singularmente importante en una historia administrativa en la que las instituciones nunca surgen de la nada, sino que son consecuencia de mimetismos o aceptaciones, deliberadas o no, de soluciones casi siempre ensayadas con anterioridad. Y esto es verdad especialmente en el terreno del empleo público, donde como recuerda Jiménez Asensio (1989: 31), la situación existente en cualquier país encuentra su explicación en sus antecedentes sociales y políticos.

Este capítulo proporciona la referencia histórica imprescindible para comprender la situación actual del empleo público local en nuestro país, el *legado*. A este respecto, analizar el marco institucional previo al cambio como un legado, viene a constituir una lente de gran amplitud, que permite analizar cómo un concreto arreglo institucional se ha estructurado a lo largo del tiempo. De modo específico, hay que tener en cuenta que las trayectorias de reforma tienen todas un vínculo causal con el modo con que las burocracias han sido originariamente construidas (Bezes y Lodge, 2006: 3).

Esta perspectiva histórica no pretende tan solo proporcionar una especie de referencia informativa, sino que en clave politológica pretende aportar luz en dos aspectos claves del análisis:

- a) En primer lugar, conocer el campo real de juego disponible para los reformadores de los años ochenta: ¿Cuál es la *trayectoria*, la tendencia seguida por la institución? ¿Qué problemas han existido? ¿Qué proyectos de reforma han fracasado? ¿Cuál es el *repertorio* de soluciones puestas en práctica? ¿Cuál ha sido el

aprendizaje de los actores que operan en ese entorno institucional y el significado atribuido a diversos elementos cristalizados? (Thelen, 1999). De modo específico, ¿es posible identificar a través de un análisis empírico, históricamente orientado, los elementos que conforman algunas continuidades institucionales? (Matus, 2012 :251)

- b) Adicionalmente, y junto a los aspectos evidenciados en el apartado anterior, de orden cualitativo, es imprescindible poder calibrar el elemento cuantitativo ¿Cuál es el punto de partida en el *tiempo 1*, previo a la coyuntura crítica? ¿Cuál era la *situación estructural* del personal de la Administración Local durante el periodo de transición local?

Ambos aspectos, el cualitativo –rutinas, prácticas y soluciones aprendidas- y el cuantitativo –situación estructural de los efectivos- conforman lo que a efectos analíticos se denomina en esta investigación el *legado institucional* del empleo público local en los años ochenta. Pero no se trata solamente de determinar el margen sobre el que operan los proyectos de cambio, sino también de demostrar cómo a diferencia de la Administración Central, la Administración Local, llegado el momento del cambio, no había logrado profesionalizar su burocracia, caracterizada por una *trayectoria* diferente.

Al respecto, hay que tener en cuenta que un rasgo característico del marco institucional del empleo público local en España lo constituye su diferenciación respecto al camino seguido por la Administración Central. Se caracteriza por una cierta *excepcionalidad*, por no resultar afectado por los grandes hitos históricos protagonizados por esta última: leyes de López Ballesteros (1828), Bravo Murillo (1852), el Estatuto Maura (1918) o las reformas de López Rodó (1963-1965).

Esta circunstancia se proyecta en materias tan relevantes como la inamovilidad y el ingreso mediante pruebas competitivas, la carrera profesional o el sistema retributivo. Es precisamente esta lejanía y los intentos de acercamiento los que protagonizan en gran medida su evolución histórica.

Otro rasgo propio, diferencial, lo constituye la tradicional regulación del personal local en sus normas orgánicas. Ha sido una característica peculiar la configuración de no pocos elementos de este marco institucional en las leyes dedicadas a regular el mapa municipal, las competencias, el funcionamiento, la elección o el sistema financiero de las corporaciones locales. Históricamente, la regulación del "Empleo Público Local" ha ido asociada a las reformas más específicas del "Régimen Local", lo que ha derivado, ineludiblemente, en un alto nivel de politización, al asociar la suerte de la burocracia local a las controversias políticas del municipalismo, notables en nuestro país.

Para facilitar el seguimiento de la evolución histórica, se ha efectuado una periodificación en la institucionalización de la burocracia local, asociada a los hitos propios de su formación. Las fases definidas son las siguientes:

- Los antecedentes, la *protoburocracia*: 1812-1924
- Los *orígenes institucionales*: 1924-1952.
- La época de *desarrollo y diferenciación institucional* frente a la Administración Central: 1952-1984.

No obstante, este repaso a "vista de pájaro" es complementado con categorías de análisis específicas. La aproximación temporal se complementa con un análisis pormenorizado de los diversos componentes del sistema de personal, en los términos propuestos por Bezes y Lodge (2006). Para ello, los conceptos empleados en el

análisis son los que se señalan a continuación, estableciendo su definición y elementos constitutivos, los temas incluidos y la valoración de su eventual impacto sobre su funcionamiento global: gestión del sistema; la ordenación del mismo; la regulación del acceso; patrón retributivo; carrera profesional y participación social o sindical. Qué comprende cada uno de estos elementos y por qué resultan relevantes se detalla seguidamente:

Gestión del sistema

Este componente da cuenta del papel de la Administración Central con respecto al empleo público local, su grado de supervisión o de autonomía, así como el análisis de la responsabilidad burocrática sobre el terreno.

Medios de ordenación

Analiza no solamente la clasificación, sino sobre todo los medios de conexión del empleado público con la organización a la que sirve, sus instrumentos de estructuración. De modo singular se analiza la trayectoria seguida en materia de objetivación funcional, elemento destacado en materia burocrática.

Acceso

El concepto analiza la implantación *efectiva* del sistema de ingreso mediante exámenes públicos competitivos y su eventual inclusividad: es decir, el grado de cobertura del sistema de exámenes. De igual modo se organiza la vigencia práctica en términos de programas mínimos, publicidad, garantías o composición de tribunales. De modo destacado se analizan los problemas existentes en materia de temporalidad. No significa que las tradicionales "oposiciones" sean los únicos mecanismos de reclutamiento burocrático, ni mucho menos los mejores, pero sí son un indicador de implantación efectiva de un

régimen burocrático. Asimismo se trata la vigencia de la inamovilidad funcional, central en la garantía de una auténtica burocracia.

El repaso somero efectuado permite constatar el arraigo de algunas reglas (composición parcialmente política de los tribunales), inclusividad limitada del sistema de mérito (limitada a funcionarios burocráticos) y, sobre todo, el retraso y el camino propio seguido por la Administración Local respecto a la Central en orden al reclutamiento por mérito, además de su carácter relativamente reciente. Pero este relato no da cuenta de la "dinámica", la operatividad real, sobre el terreno, del sistema. Un doble test para analizar esta vertiente lo constituye la atención a dos dimensiones clave: a) el análisis de los avatares seguidos por la estructura de personal no permanente de las entidades locales y b) los procesos masivos, tradicionales en nuestro marco del empleo público, de consolidación de colectivos precarios de personal. Hay que tener en cuenta que un proceso recurrente en la andadura del sistema institucional de la función pública en España lo constituyen los procesos de "estabilización" "consolidación extraordinaria" o cualquier fórmula dirigida a articular mecanismos "ad hoc" más o menos restringidos de colectivos burocráticos formalmente temporales, pero en la práctica desempeñando funciones "estructurales", esto es, permanentes.

Patrón Retributivo

Este componente analiza la evolución del sistema retributivo y presta especial atención a los problemas existentes a lo largo del tiempo en esta materia, centrado en la dispersión retributiva entre los entes locales y a los intentos de otorgar transparencia a las retribuciones, por la vía de suprimir los fondos especiales.

Carrera

En este epígrafe se analizan los mecanismos seguidos en materia de promoción profesional en la administración local. La existencia de la carrera en un sistema administrativo depende de su concreto sistema de ordenación. Más sencillo en los sistemas cerrados de tipo subjetivo, basados en la ordenación de cuerpos/escalas/categorías/plazas y más complejo técnicamente en los sistemas abiertos basados en la previa objetivación de los puestos de trabajo. Al tiempo el análisis de la carrera no puede sustraerse a la existencia de una estabilidad profesional efectiva. Esto es, justo lo contrario a la existencia de situaciones provisionales o precarias. Por último es imprescindible atender también al tamaño de la institución, a cómo se conceptúe el nivel territorial local: como un conjunto de "islas organizativas" con incomunicación burocrática entre ellas fruto de su formal autonomía jurídica, o como un conjunto institucional que permite la intercambiabilidad de efectivos. Pues bien, todas las variables posibles han jugado en contra de la existencia real -más allá de meras previsiones legales- de una carrera administrativa en el empleo público local, como el repaso histórico y el análisis práctico van a evidenciar.

Participación social o sindical

Mediante este concepto se presta atención a las instancias de representación y participación de los empleados públicos a la hora de tratar sus condiciones de empleo. Es una noción -la referida a la participación y el asociacionismo funcional- fuertemente contingente en términos históricos. Además de contrapuesta a los valores que históricamente han sido propios de la función pública española, reacia al asociacionismo funcional. De hecho, el discurso vigente históricamente en la burocracia española, ha sido el dogma de la "relación estatutaria", esto es, que es el Estado el que unilateralmente dicta las condiciones de empleo de sus funcionarios,

sin que quepa participación de agentes representantes de intereses ajenos al poder público. Como se verá, este ha sido el diseño teórico, que si bien fue ya modificado en la coyuntura crítica, en los años inmediatamente anteriores, ya antes, en los años de la transición local, había sido superado por la realidad.

3.2 PROTOBUROCRACIA: LA VIGENCIA DEL SPOIL SYSTEM (1812-1924)

Los orígenes lejanos de la burocracia local se sitúan en el nacimiento de la propia Administración Local española, que como es sabido, en su configuración actual es deudora en gran medida del *momento gaditano*. En efecto, como ya en su día recordara un gran tratadista de nuestro municipalismo como Adolfo Posada (1982, e.o.1910), caracteres distintivos como la ordenación legal uniforme de los municipios, el reconocimiento como hecho previo a la ley de los núcleos de población, como una entidad distintiva propia, o la consideración de la provincia como circunscripción del Estado siguiendo el modelo francés, surgen de la Constitución de 1812.

No obstante, es conveniente no olvidar que tal y como advierten Tusell y Chacón (1987: 223) si hay algún rasgo propio de la legislación española es su incumplimiento, la disparidad entre las leyes que se hacen en Madrid y su aplicación a la escala del pequeño y mediano municipio. Aun así, pese a la distancia entre la norma formal y la aplicada en la práctica -la *regla en uso* que diríamos hoy en términos institucionales- una parte no desdeñable de las controversias políticas del periodo estuvieron centradas en la cuestión de la reforma local, con momentos destacados como los debates parlamentarios de 1909 con ocasión del proyecto de reforma formulado por Maura, época dorada del debate político acerca de nuestro municipalismo, ciertamente nunca repetido con posterioridad.

La planta municipal española no fue la única creación liberal. A los efectos que aquí interesan, el constituyente gaditano instituyó otra figura, la del *Secretario de Ayuntamiento*. Es en la misma donde se encuentran los antecedentes originarios de la burocracia local y protagonizará una parte significativa de los debates acerca de su modo de reclutamiento y la garantía de su ejercicio, en especial las circunstancias relacionadas con su cese, por lo que en cierto modo viene a ser la piedra de toque de la burocracia local, de su profesionalización.

En efecto, fue en la misma Constitución de Cádiz en donde aparece una referencia lejana en materia de profesionalización de los empleados municipales. Su artículo 318 dispuso que hubiera en todos los ayuntamientos un secretario, "*elegido a pluralidad absoluta de votos dotado de los fondos del común*". Esta regla se mantuvo posteriormente en lo que Orduña Rebollo y Cosculluela Montaner (2008: 62) han considerado como la primera ley específica de régimen local de la historia española, el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, la conocida "*Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*". Este prolijo texto de 291 artículos creó también otra figura tradicional, el Depositario, y respecto al secretario mantuvo su elección a pluralidad absoluta de votos, si bien, por vez primera, fijando un plazo para que pudieran concurrir cuantos aspirantes quisieran siempre que tuvieran las "calidades pretendidas". Por vez primera se dispuso cierta garantía para su *remoción*, la misma requeriría el *consentimiento* de la Diputación Provincial. Por lo demás, la innovación en la materia se complementaría con la disposición legal que conformaría el mapa municipal que ha pervivido hasta nuestros días: el conocido como "*Arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino*", aprobado por Real Decreto de 23 de julio de 1835. En la misma subyace también la impronta liberal característica al acordar su artículo 6º que:

"Todos los oficios de república y sus dependencias son de elección libre. Quedan por consiguiente suprimidos los de regidores, veinticuatro, jurados, alféreces, escribanos, guardas u otros cualesquiera enajenados a perpetuidad o de por vida, o provistos temporalmente por vía de merced, que se hallasen anejos a los ayuntamientos; indemnizándose a los propietarios por el Estado o por el pueblo, según que la egresión proceda de uno u otro"

Obviamente no puede hablarse de *profesionalización*, sino más bien de supresión de privilegios o cargos vitalicios, que serían de elección o designación política desde entonces, pero al menos el primer paso estaba dado: la supresión de la venta de cargos municipales, tanto propiamente burocráticos (escribanos, guardas) como representativos (*oficios de república*). Unos y otros objeto del deseo de una nueva clase social en ascenso: la burguesía, no obstante el carácter gratuito que se estableció en su desempeño.

En lo que atañe al cargo de secretario, el resto del siglo XIX confirmará las notas básicas con que fue creado. Las posteriores leyes municipales mantendrán en lo fundamental los aspectos de provisión, remuneración o cese. La Ley de Organización y Atribución de Ayuntamientos de 1840 (aprobada el 30 de diciembre de 1843) mantuvo su designación a pluralidad de votos de los concejales. Una novedad si acaso cabe encontrar en la Ley de 8 de enero de 1845, también de Organización y Atribución de Ayuntamientos: el nombramiento seguiría siendo competencia de la Corporación Municipal, pero la separación del servicio se produciría *en virtud de expediente*, indicando los motivos. Habrá que esperar a la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 para que se indique ciertos requisitos subjetivos para el desempeño del cargo, si bien dependiendo de una *ley especial* que estableciera las condiciones académicas, nunca promulgada. Este mismo texto municipal fijará cierto procedimiento para la destitución legal y avanzará un requisito

de *quórum*: se necesitará al menos el acuerdo favorable de dos tercios de los concejales para destituir al secretario municipal. Estos requisitos se mantendrán en los textos legales de más larga vigencia, las leyes orgánicas de 2 de octubre de 1877, Municipal y Provincial, previendo también cierta mejora en su nombramiento, al requerir la realización de un concurso previo.

La ley Municipal de 1877 será la norma básica del régimen local español hasta la dictadura de Primo de Rivera. Ni este texto legal, ni el previo de 1870, pueden considerarse como antecedente de un dispositivo institucional destinado a crear un sistema meritocrático. La figura central del entramado burocrático, el secretario, carecía de la garantía de la *inamovilidad*. Ni siquiera ninguno de los variados reglamentos tendentes a regular su estatuto profesional (los reglamentos de secretarios de 1902, 1905 o 1916) hará mención a la misma, más allá de la regulación de su acceso, responsabilidades y funciones, incompatibilidades o sueldos.

Ciertamente esta carencia no era solamente de la Administración Local. Durante todo el siglo XIX la Administración Central únicamente dispuso de una norma específica para ordenar su burocracia, el Decreto de Bravo Murillo de 1852, que si bien supuso un antecedente en materia de ordenación y retribuciones, carecía de la nota fundamental, la protección contra los ceses motivados por consideraciones políticas. La Restauración, en su vertiente política y administrativa, puede ser caracterizada empleando un término de Varela Ortega (2001), como de prevalencia de los "*amigos políticos*". Una época donde lo característico era el uso de los presupuestos públicos con fines de patronazgo. Si eso era un rasgo en las dependencias ministeriales, mucho más en la esfera local, donde las notas de personalización de la política y de control del aparato administrativo encontraban el terreno más abonado. Conviene tener

presente esta referencia para relativizar la evolución burocrática de los municipios y provincias. Como recuerda Villacorta Baños (1989: 58) el sistema administrativo español, llegado el cambio de siglo seguiría caracterizándose por su funcionalidad de servir como botín político al partido ganador, y las notas que lo caracterizaban, por emplear los términos de un protagonista de la época como Gumersindo de Azcárate, serían las de la centralización, la *empleomanía*, la burocracia, el *expedienteo* y el persistente caciquismo. Aun con todo ello, los años 1902-1905 conocieron las primeras reglas tendentes a garantizar la inamovilidad y cierta carrera administrativa en ministerios como el de Hacienda, Fomento o Gobernación, en una trayectoria que desembocó finalmente en la promulgación en 1918 –no sin conflictividad- del conocido Estatuto Maura.

En lo que atañe al ámbito local, tal y como se detalla en el epígrafe siguiente, habrá que esperar al Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 para que este Cuerpo consiga la ansiada estabilidad en el cargo frente a ceses más o menos arbitrarios provenientes de la esfera política. Este será el antecedente verdadero del sistema de mérito.

Pero junto a la consolidación de una figura central en el panorama de la burocracia local como es la del secretario, se encuentran otros dos rasgos que han pervivido en nuestro panorama institucional hasta nuestros días, al punto de formar parte de su discurso contemporáneo. Tal son el *autonomismo* en lo que atañe al reclutamiento del personal, -la garantía de no injerencia en su reclutamiento por otros niveles de gobierno- o, especialmente, la *idea corporativa* del gobierno local.

Encontramos trazos de esa nota autonomista en el reclutamiento en la Ley Municipal de 1870. A tenor de esta -en una formulación que

repetirá la Ley de 1877- se considera *atribución exclusiva* de los ayuntamientos el nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados de fondos municipales. A estos corresponde –vuelve a insistir la ley- *muy especialmente* el nombramiento de sus empleados y agentes en todos sus ramos. Es decir, se consagra cierta facultad privativa en la gestión de sus medios personales a los ayuntamientos. Sobre los mismos ninguna otra administración –ni la diputación o el Estado- tendrá nada que decir.

Otro rasgo fundamental para entender la evolución institucional lo encontramos en una idea, un concepto definitorio acerca de qué y cómo sea el autogobierno comunal, la idea de *corporación*. Será la ley de 1840 la que iniciará una tradición de larga data al disponer su artículo 68 que

"Los ayuntamientos no podrán deliberar sobre otros aspectos que los comprendidos en la presente ley; ni hacer por sí, ni prohijar ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos"

Junto al centralismo característico, el modelo moderado de ayuntamiento buscará fijar su gestión en los límites concretos de lo administrativo, algo que trasluce claramente la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 en su artículo 124

"Los Ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos, que los que las leyes expresamente les señalen".

Esta visión de lo municipal como autogobierno a cargo de una *corporación económico-administrativa* pasará a las leyes municipales de 1870, 1877 y hasta el Estatuto Municipal de 1924, pudiendo seguirse incluso en textos posteriores, si bien el término *corporativo* adquirirá entonces connotaciones propias de una representación no

electiva, tal y como mostró el proyecto de Maura de 1909. En cualquier caso es interesante seguir un rasgo *ideológico* –o de modelo mental compartido en los términos de North (2000), dado su arraigo– que impregnará la vida municipal española. Ya sea con una visión administrativa, ya con una visión de representación no electiva, *lo corporativo* se contrapone claramente a *lo político*. O lo que es lo mismo, una visión idealizada y no conflictual, en donde la administración –que no *gobierno político* del municipio– se encuentra bajo la responsabilidad de los cargos concejiles.

Ya para finalizar este epígrafe, interesa dejar constancia de una iniciativa regional ciertamente singular en el panorama administrativo de esas fechas, teniendo en cuenta lo parco de las realizaciones estatales en la materia. Se trata de la creación, el 2 de marzo de 1914, de *l'Escola d'Administració Pública de Catalunya* (EAPC). La misma constituyó un intento de variar los parámetros sobre los que se sustentaba el reclutamiento de los empleados que habían de trabajar para la Administración Pública., ya que intentaba el paso de un sistema que enfatizaba las oposiciones como medio de acceso a los cargos, a otro que se basaba en la formación y socialización de quienes aspirasen a integrarse en ella, reconociendo que la profesionalización demandaba unos *estudios especializados*. La EAPC, como detalla en su magnífico trabajo Carrión (1982), que fue también escuela de funcionarios de Administración Local, desapareció en 1924, siendo reabierta en 1930, pero supuso un hito en la formación y reclutamiento de los secretarios catalanes y de otros colectivos funcionariales, al punto de constituirse en el precedente de la posterior creación, en 1941, del Instituto de Estudios de Administración Local, y en una génesis destacada de la reflexión científico-administrativa. Quizá su vocación fundacional haya que encontrarla en el impulso de lo que denominó como *ciència del govern*, al señalar que

"La realitat social no pot ser compresa i estudiada unilateralment per la ciència jurídica, és més ampla."²³

3.3 LOS ORÍGENES INSTITUCIONALES DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL (1924-1952)

El periodo que va de 1924 hasta 1952, si bien es más corto que el anterior en términos estrictamente cronológicos, no puede decirse que lo sea en términos de cambio económico o social. Es además un lapso políticamente *largo*, por intenso, que conocerá tanto el intervencionismo militar del Directorio de Primo de Rivera, como la primavera republicana, pasando por el golpe de Estado en el verano de 1936 y la posterior Guerra Civil, hasta llegar al duro franquismo de la posguerra.

Esta evolución acelerada se proyectará también como es lógico en la vertiente administrativa. Los apenas treinta años del periodo conocerán alteraciones de calado en lo atinente al empleo público local: de la inamovilidad de los desde entonces conocidos como *Cuerpos Nacionales* de Administración Local, o el primer intento, fallido, de dotar de un estatuto específico a los colectivos profesionales, hasta llegar a lo que Jiménez Asensio (1989: 346) denominará la "*selección negativa*" de los empleados públicos, los procesos de depuración administrativa que como se verá, encontraron en el local uno de sus principales ámbitos de control político y burocrático. Estos procesos darán lugar a la implantación de una Administración de nuevo cuño que de modo paulatino transitará

²³ Junto a la creación de la Escuela Especial de Administración de 1842, o de la promulgación de la "Sección de Administración" en las Facultades de Derecho de Madrid y Barcelona entre 1857 y 1883, sería el único centro de estudio de lo que más tarde se conocería como *Ciencia de la Administración*. Al menos hasta el impulso, en 1937, por el Decano José M^a Ots i Capdequí, de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas en la Universitat de València, la cual, frente al lugar común que la referencia en 1944 en la entonces Universidad de Madrid, es el verdadero precedente de los estudios especializados en esta materia.

de la politización de la posguerra a la tecnificación burocrática del desarrollismo (Nieto, 1996:71).

El 9 de marzo de 1924 se publica en la Gaceta de Madrid el denominado Estatuto Municipal. Surgido casi directamente de la pluma de Calvo Sotelo²⁴, entonces director general de Administración del Directorio Militar de Primo de Rivera. La norma será creada con una finalidad muy concreta: la erradicación del caciquismo (Orduña, 2005). Plasma la visión municipalista primigenia de Maura en un texto que pretende compatibilizar en la esfera municipal ciertas ideas de participación, autonomía local y eficacia gestora (Rodríguez Labandeira, 2005). La exposición de motivos es elocuente:

"(...) No basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesitase además oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista (...) la mala administración no era debida a los de abajo, sino a los de arriba, (...) los concejales eran antes que nada secuaces de un partido y servidores de una consigna, generalmente sectaria. (...)"

El diseño de la organización municipal, innovador por su modernidad, pervivirá en textos posteriores (sistematización de competencias, atribuciones del pleno y la comisión permanente, haciendas locales, impugnación judicial de acuerdos, etc.). La burocracia local es expresamente abordada:

"No podían quedar al margen de la reforma los Secretarios, Contadores y empleados municipales. El nuevo Estatuto es radical en esta materia: crea el Cuerpo de Secretarios y reglamenta el ingreso en él y en los restantes"

²⁴ Como refleja en sus memorias: *"Para el abrumador trabajo que echaba sobre mis espaldas, me rodeé de colaboradores valiosos y entusiastas. Recuerdo a Gil Robles, Vallellano, Jordana de Pozas, Pi y Suñer y Vidal Guardiola (...). El trabajo de redacción lo personalicé y concentré, acaso con exceso, yo mismo (...)"*. Calvo Sotelo (1974 [1931])

escalafones de funcionarios, dando primacía absoluta al régimen de oposición. Todas las restantes prescripciones se encaminan a la mayor estabilidad y capacitación de los servidores del municipio. Ellos habrán de agradecerlo (...) pero no lo agradecerá menos el interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal”.

El Estatuto de Calvo Sotelo es conocido por crear los entonces denominados “*Cuerpos Nacionales*” que integran no solamente a los secretarios, sino también a los interventores y depositarios de fondos. Junto a estos regula también los que denomina “*Empleados Municipales en General*”: Funcionarios técnicos (ingenieros, arquitectos, abogados, médicos), los “empleados administrativos” y el grupo de “subalternos y obreros”. El de 1924 supone por tanto el primer intento de institucionalizar una burocracia local, con respeto a la autonomía organizativa: regulación de unas condiciones mínimas y remisión a unos eventuales reglamentos municipales de desarrollo. Sin embargo este tibio intento no cuajó. La inactividad de los ayuntamientos llevó al Directorio a dictar un “Reglamento orgánico provisional” el 14 de mayo de 1928, que regiría mientras las corporaciones municipales no dieran cumplimiento a su obligación de reglamentar su empleo local, reglamento que por su supletoriedad constituye por fin el primer marco institucional generalizado. Sus 44 artículos abarcan la ordenación mediante plantillas y escalafones; clases de personal; acceso; rudimento de carrera y patrón retributivo.

La vigencia *inicial* del Estatuto Municipal de 1924 fue breve: la previsión de realización de elecciones locales que el propio texto contenía no se concretó jamás. Tras el Gobierno Berenguer de 1930, las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 dieron lugar, tras el triunfo de la opción republicana –articulada desde el año anterior mediante el Pacto de San Sebastián- a la proclamación de la República el 14 de abril de dicho año. La II República restableció la vigencia de la Ley Municipal de 1877, manteniendo no obstante la

vigencia del Estatuto en varios aspectos, así como el reglamento de agosto de 1924. Este texto tuvo por así decir una vigencia *posterior*, se mantuvo prácticamente vigente hasta 1939 y fue la norma aplicada por el franquismo en la primera posguerra, hasta que promulgó sus propias leyes municipales.

No carece de interés la legislación republicana del periodo. Pese al escaso tiempo transcurrido, el periodo que transcurre desde 1931 hasta 1936 muestra algunas experiencias llamativas. En primer lugar la propia Constitución republicana: la misma, retomando el discurso del texto progresista de 1837 dispuso en su artículo 40 que el acceso a los cargos y empleos públicos se verificará conforme a criterios de *mérito y capacidad*, en una formulación que ha llegado hasta nuestros días. No menos importante resultó el reconocimiento de la inamovilidad contenido en su artículo 41 "*para los funcionarios públicos*", incluyendo claro está, a los municipales y provinciales²⁵.

De haber culminado con éxito y obviamente, de no seguir un conflicto civil, puede decirse que la ley municipal republicana de 1935 probablemente hubiera constituido un cambio de trayectoria, al menos en la regulación de los aspectos formales. Tanto la Ley de Bases de 12 de julio, como el Texto Articulado de 1 de noviembre, ambas de ese año e impulsadas bajo la presidencia de Alcalá-Zamora, contenían innovaciones de calado. Una no menor fue el intento de impulsar una ordenación global de la función pública local: "*Se estatuye una organización de funcionarios de la Administración municipal en sus diferentes clases*" disponía la ley de julio en su

²⁵ Hay que consignar no obstante que, pese al interés inicial de los gobernantes republicanos en las reformas administrativas no se llegó a impulsar un estatuto funcional. Solamente llegó a constituirse en abril de 1933 una comisión interministerial que impulsara un texto regulador del "*Servicio Civil del Estado*", en una terminología que como recuerda Arroyo Yanes (2009: 205) era de inequívoca impronta azañista. Para una cronología de los intentos de reforma véase Jiménez Asensio (1989), páginas 309 y ss.

importante Base XXIII. Preveía también una estructura de personal en cuatro clases y, especialmente, el ingreso siempre por oposición o concurso realizado por tribunales o comisiones "exclusivamente técnicas" y, cuestión importante, contemplaba una "Escuela de funcionarios de Administración Local" encargada de la preparación de cuantos aspirasen a ser funcionarios de las Corporaciones locales. Todas estas previsiones fueron recogidas asimismo en el desarrollo legal de 1 de noviembre, que recogía –cuestión relevante- el reconocimiento de la inamovilidad. Una prolija regulación (artículos 157 a 202) hubiera permitido hablar con propiedad del empleo público local como institución, aplicando a este colectivo técnicas vigentes en la Administración Civil como la categoría personal, el escalafón, o incluso, un remedo de negociación colectiva al disponer que los reglamentos especiales de desarrollo en el seno de cada corporación contarían con la participación de los funcionarios afectados²⁶. Los debates parlamentarios habidos con ocasión del impulso del texto articulado permiten formarse una idea de lo pretendido, además de ratificar la idea de que probablemente esta norma hubiera supuesto el punto de inflexión necesario. Así, en la sesión del 12 de febrero de 1935, en la intervención del diputado Vega de la Iglesia, presidente de la correspondiente comisión, se dice, en un sorprendente adelanto conceptual de los debates posteriores entre política y administración que

"En este Estatuto se procura también evitar los rozamientos entre las dos esferas que siempre están luchando en la vida económica y política de los pueblos: la esfera de las representaciones populares y la esfera determinada de los funcionarios. La burocracia, de un lado, pide y necesita muchas veces

²⁶ Eso sí, como en su día hizo el Estatuto Maura de 1918, también el impulso de una regulación burocrática en España contaba con su correspondiente disposición transitoria –la Cuarta, en el caso de la Ley Municipal de 1935- que preveía el ingreso automático de los interinos que hubiesen prestado servicios no menos de veinticuatro meses en los cinco años anteriores, o llevaran sirviendo un año consecutivo y se hallaran en activo. Más adelante se trata específicamente esta cuestión.

garantías, libertad de actuación, ya que ella lleva aparejada responsabilidad; seguridad en el cobro de sus haberes, etc.; por otro lado las Corporaciones necesitan también cierta independencia y tener facultades sobre sus funcionarios, porque de lo contrario los representantes de la soberanía popular se encontrarían capitidismos ante una especie de fascismo burocrático. Pues bien, el dictamen procura conceder este máximo de garantías a los funcionarios, organiza los Cuerpos, haciéndolos salir de la inseguridad en que han vivido durante tantísimo tiempo, y a la vez conserva siempre la ejecutoria municipal, su autonomía, la autoridad de los representantes del pueblo, con objeto de que, llenando cada una de estas dos esferas su cometido, rueden y se engranen sin entorpecerse recíprocamente.”

Esta norma no completa las innovaciones producidas en el periodo. Hay que dejar constancia en un trabajo de estas características de la Ley Municipal de Cataluña de 1934. Este texto recogía también la figura del secretario, prescribía como “*indispensable*” el acceso por oposición y también contemplaba que para ciertas plazas administrativas de “*carácter directivo*” –primera referencia en esta materia- se exigiera el título de licenciado de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. El específico Reglamento de Funcionarios Municipales de 27 de septiembre de 1935 avanzaba en esta línea ciertamente *modernizadora*. Este texto consagró en su discurso –que no en la práctica como es obvio, ya que no hubo posibilidad material- algunas ideas adelantadas a su tiempo. Como reza su exposición de motivos,

“Els Municipis necessiten ésser servits per funcionaris competents, dedicats exclusivament a l’Administració municipal, per tal que esta respongui al seu enrailat sentit i doni la deguda eficàcia. Aquesta finalitat exigeix, tanmateix, que el funcionari estigui revestit de la màxima dignitat i quedi independitzat de possibles abusos o ingerències, més o menys coactives, en la seva funció. Això no exclou (...) un principi de rigorosa responsabilitat.

En la present avinentesa en què és promulgat el Reglament previst en la Llei Municipal de Catalunya (...) cal tenir present aquelles idees fonamentals de competència tècnica, responsabilitat i eficàcia administrativa.”

Para llevar a término estos objetivos la norma disponía una suerte de objetivación retributiva: “*no se alterarán los sueldos a un empleado de una categoría sin variar la categoría entera*” (art. 3º); reglas como que la naturaleza de la función es la que determina la categoría del funcionario (art. 112); la creación de un registro profesional para el secretariado de administración local (art. 42) o también la creación de una mutualidad de previsión específica. Por lo demás, el texto preveía su vigencia en caso de incumplimiento de la obligación municipal de aprobar el reglamento, además de seguir la ordenación de categorías típica de la función pública española y la clasificación en tres grandes grupos de administrativos, técnicos y subalternos. No obstante, hay que constatar, como contrapunto, que junto a este ideario *profesionalizador*, el periodo contempló un episodio ciertamente chusco, como el denominado por Jiménez Asensio (1996: 321) “conflicto de los secretarios”. O lo que es lo mismo, el intento de sanción legal a una práctica abusiva como fue el cese arbitrario de secretarios habido en numerosos ayuntamientos catalanes en 1931. A tal fin se promulgó una ley, la de 9 de marzo de 1934 que disponía con una palmaria arbitrariedad que

“Art. 1 Els acords, sobre destitució o suspensió de funcionaris municipals, presos pels Ajuntaments que foren elegits l’any 1931, durant el primer any de llur mandat, són declarats fermes i vàlids, sense que puguin prevaler en llur contra els recursos entablats a base d’haver-se observat defectes de procediment, manca de quòrum o infracció d’altres requisits d’ordre legal en l’adopció dels acords esmentats”

Esta norma fue la última promulgada en periodo de paz. El verano de 1936, tras el golpe militar fallido iniciado el 17 de julio, contempló el

inicio de la Guerra Civil y sus casi tres años de conflicto, que obviamente tuvieron consecuencias sobre el aparato burocrático. Ya ese mismo mes de julio el gobierno, en su decreto del día 22 dispuso el cese en sus cargos de los empleados públicos que fueran "*notorios enemigos*" del régimen republicano. Los golpistas, por su parte, mediante un Bando declararon el estado de guerra y la consiguiente militarización de los servicios públicos. Posteriormente, el 27 de septiembre el gobierno de la República declarará como "disponibles" a todos los funcionarios, quienes deberán solicitar el reingreso de modo individual. Ese mismo mes de septiembre la Junta de Defensa Nacional, remedo de órgano de gobierno de los militares rebeldes, promulgará el conocido Decreto 108 de 13 de septiembre, que además de declarar fuera de la ley a todas las organizaciones políticas y sindicales anticipaba que "*(...) los funcionarios públicos podrán ser suspendidos y destituidos de sus cargos que desempeñen cuando aconsejen tales medidas sus actuaciones antipatrióticas (...)*". Lo cierto es que, como recuerda Pan Montojo (2009: 237), en materia de funcionarios ambos bandos dictaron disposiciones semejantes, consistentes en actos expresos de adhesión, de solicitudes de reingreso, de separación sumaria de sus destinos o en fin, de supresión de garantías en orden a la revisión judicial de las decisiones gubernativas en esta materia.

No obstante, tal y como han destacado algunos historiadores (Cenarro, 2006; Quiroga-Cheyrouze y Fernández, 2011) si hubo un bando que tempranamente manifestó su interés por controlar los poderes locales –diputaciones provinciales y ayuntamientos– ese fue el de los militares. Al respecto, el control de la vida política local se evidenció mediante el recurso a la figura de las "Comisiones Gestoras" (Decreto 140, de 30 de septiembre de 1936, desarrollado el 5 de octubre de ese año y Orden de 30 de octubre de 1937), que eran sencillamente unas entidades de gobierno del municipio

nombradas por los rebeldes en las zonas por ellos controladas o posteriormente "*liberadas*" e integradas por personas política y socialmente afectas, o por emplear su propia terminología, "*de orden*". Es decir, individuos pertenecientes a los mayores contribuyentes y propietarios, monárquicos, carlistas o antiguos militantes de la primorriverista Unión Patriótica. Con estos mimbres se formó rápidamente una nueva clase dirigente, un nuevo personal político local que obviamente procedió a controlar todos los mecanismos de acceso a las vacantes que progresivamente se irían generando.

Por otro lado, el precario entramado burocrático de los golpistas iría adquiriendo mayor fuste jurídico. De estar regido por una precaria "Junta de Defensa Nacional" en 1936 pasaría a un remedo de gobierno formado en 1938, la "Junta Técnica de Estado", presidido por el General Franco desde el 1º de octubre de 1936 en calidad de "*Jefe de Gobierno del Estado*". De manera progresiva un régimen político surgido de lo que Tusell (2006: 393) calificó como "*golpe de Estado por pasos*", caracterizado por la improvisación inicial, y que Serrano Suñer definió como "*Estado campamental*" propio de un gobierno militar, logró finalmente alcanzar mayores cotas de normalidad administrativa, de mayor *institucionalización*. Fue con este aparato legal con el que se procedió a instaurar el *nuevo Estado*, que obviamente tenía en el funcional el uno de sus ámbitos de interés.

Como es obvio, la Administración surgida de un conflicto civil no es el entorno propicio para ningún intento de profesionalización. La Ley del 9 de febrero, de Responsabilidades Políticas, traía consigo el mandato de declarar la "*(...) responsabilidad política de las personas, tanto jurídicas, como físicas que desde primero de octubre de mil novecientos treinta y cuatro y antes de dieciocho de julio de mil*

novecientos treinta y seis, contribuyeron a crear o agravar la subversión de todo orden de que se hizo víctima a España” (artículo 1º). Como destaca Pan-Montojo (2009: 241), con esta ley se traslada a la posguerra un sistema normativo ideado, como decía Negrín, para las circunstancias *excepcionales* de una guerra civil. Proyección de esta ley al ámbito funcional fue la Ley de 10 de febrero de 1939 por la que se fijaban “normas para la depuración de empleados públicos”. Al respecto, una definición de lo que supone la depuración burocrática es la ofrecida por Prieto y Barranquero (2009: 283) cuando estudian de modo específico la Guerra Civil Española. Es un “(...) *mecanismo de exclusión del adversario político y de control ideológico, cuyo principal objetivo es garantizar la fidelidad del funcionario al poder político.*” Pues bien, tal y como recuerdan estos mismos autores, esta técnica, la depuración tuvo una proyección específica en el mundo local, ya que como argumentan convincentemente, los funcionarios municipales constituyen un grupo social habitualmente cercano a las clases medias de la población. Y por ello mismo, objeto de especial interés (: 284).

Una ley de 2 de marzo de 1939 completaría la urdimbre jurídica de esta *excepcionalidad ordinaria* al suprimir la inamovilidad, vigente desde 1918 y que, como se ha destacado, la República garantizó para todos los funcionarios públicos.

En este contexto político y social es donde emerge una Administración de nuevo cuño, (Nieto, 1996: 71). A este respecto hay que tener en cuenta que 133.000 funcionarios, en 1943 (Ruíz Almansa, 1948²⁷), constituían los efectivos de la administración local

²⁷ En 1948 el Instituto de Estudios de Administración Local editó una de las pocas fuentes existentes conocidas para estimar el volumen del empleo público local en aquellos años. Fue el resultado del trabajo iniciado por Orden de 31 de diciembre de 1940, cuyo objetivo fue realizar un “Censo de funcionarios municipales”, finalizado en 1943.

española. Todos ellos ingresados bajo las previsiones de la legislación citada de 1939 y cuyo impacto cuantitativo no cabe minusvalorar en la evolución posterior. Cabe citar no obstante el intento de potenciar la *investigación, estudio, información, enseñanza y propaganda de las materias de Administración Local* (artículo 1º de la Ley de 6 de septiembre de 1940, por la que se crea el Instituto de Estudios de Administración Local). Dicha ley y su reglamento de 24 de junio de 1941, supusieron un avance en la profesionalización del personal local. Tanto por crear la "Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos" como sobre todo, prever la formación y socialización de no solamente los Cuerpos Nacionales, sino de "*cuantos aspiren a ser funcionarios administrativos de las Entidades Locales*" (artículo 4.a de la Ley). Finalmente, será en 1945, con la Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local y sobre todo, con su texto articulado, de 16 de diciembre de 1950, y un texto de desarrollo, el Reglamento de Funcionarios Municipales de 1952, cuando se empieza a alcanzar cierta institucionalización del empleo público local.

3.4 DESARROLLO Y DIFERENCIACIÓN INSTITUCIONAL (1952-1984)

Este periodo de tiempo es el que conformará los rasgos fundamentales que acabarán conformando el contexto sobre el cual incidirán las reformas administrativas y los cambios políticos, económicos y sociales de los años ochenta. Junto a la consecución formal de la inamovilidad, surgen en estos años cuestiones que, andando el tiempo, cobrarán relevancia en la institucionalización de un sistema de mérito específico. Entre ellos, la consolidación de una trayectoria propia, diferenciada de la vigente para la Administración Central, el fenómeno recurrente de la falta de objetivación burocrática y la consiguiente patrimonialización de los cargos públicos

o la intromisión política. Pese a su consagración formal, la realidad será la de una *profesionalización relativa*.

Dada la importancia del marco temporal sobre el devenir posterior del marco institucional, el análisis se ha estructurado, en primer lugar, resumiendo a grandes trazos la evolución de las normas formales. Una vez establecida la referencia normativa se profundiza en los diversos subsistemas de la institución, de acuerdo con las variables de análisis que se expusieron en la introducción y que son las que permiten la incidencia sobre el terreno de las mismas, las rutinas de funcionamiento, algo susceptible de determinar a la luz de los problemas que hubieron de afrontarse en años posteriores.

3.4.1 El marco normativo bajo el franquismo: la consolidación de las “peculiaridades” de la burocracia local

Es justamente el reglamento previsto en la Ley de Régimen Local de 1950 el que interesa destacar, por cuanto supone un hito notable en la evolución del marco institucional del empleo público local: el Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952, supone el intento más serio hasta entonces de normalización de los aspectos esenciales del personal local, aspectos que han sobrevivido hasta fechas recientes en elementos sustantivos referidos al acceso, la clasificación del personal o la regulación del empleo no permanente

En 1963 se trasladó el esquema reformista de los llamados “tecnócratas” a la función pública, cuyo máximo exponente fue Laureano López Rodó. La Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los funcionarios civiles del Estado, constituyó el último eslabón en la

reforma de la función pública²⁸. Previamente se habían promulgado las relevantes leyes de procedimiento administrativo, de expropiación forzosa y de régimen jurídico de la Administración del Estado. El contenido de la reforma, desarrollada posteriormente en la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y en la Ley 31/1965, de 4 de mayo sobre Retribuciones, se concretaba en la creación de un órgano central de gestión del sistema –la Comisión Superior de Personal junto a una dirección general de Función Pública–, la referencia por vez primera a un *personal directivo*; la creación del personal eventual de confianza; la reordenación de la clasificación de funcionarios (Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales) y sobre todo en dos medidas de calado: la introducción de la clasificación de puestos de trabajo en nuestro sistema de empleo público y la unificación del sistema retributivo, con la desaparición de las tasas como mecanismo salarial de los funcionarios, que como gráficamente expresara Baena del Alcázar (1963: 802) “(...) *no era sino la forma legal que encubría el hecho de que los funcionarios vivieran a costa del particular (...)*”.

Este contexto de reforma administrativa tuvo su correlato para la esfera local. El 20 de julio de 1963 se promulgó la Ley 108/1963, de “regulación de emolumentos de los funcionarios de Administración Local”. Pese al presumible carácter limitado de la ley, este cambio, materializado en varias Instrucciones posteriores, tuvo un alcance profundo. Además de unificar la pléyade de retribuciones y mejorar la cuantía de las mismas, racionaliza la clasificación del personal y prohíbe el nombramiento de personal interino, temporero, eventual,

²⁸ López Rodó fue nombrado en septiembre de 1956 para el cargo de secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno, posición organizativa que propició el inicio de lo que se ha dado en llamar la reforma tecnocrática española. El planteamiento de la misma se ha querido ver en la famosa conferencia del autor en la Universidad de Santiago de Compostela de septiembre de 1956, donde se teorizó que los tres ámbitos de la reforma lo constituían tres ámbitos: el funcional, el orgánico y el referido al personal.

de suplencia "(...) o cualquier otro concepto que no sea en propiedad" (artículo 9º)²⁹.

La pretendida aproximación de la burocracia local a la estatal resultó infructuosa. Un primer intento fue la Ley 79/1968, de 8 de diciembre, denominada de "Bases para la acomodación de retribuciones de los funcionarios de Administración Local a los de la Administración Civil del Estado". La exposición de motivos de la ley detallaba su inspiración: las reformas operadas en la Administración Central. Pues bien, un año más tarde, el Decreto-Ley 23/1969, de 16 de diciembre, de "medidas transitorias" dejó en suspenso la aplicación de la reforma. A partir de esta fecha y hasta 1972 tiene lugar un periodo de provisionalidad. El intento de aproximación de la burocracia local a la estatal resultó fallido.

El siguiente hito lo encontramos en la ley de Régimen Local de 1975 (publicada el 21 de noviembre de 1975, al día siguiente de la muerte de Franco), y que resultó receptiva a ciertas iniciativas de modernización. Además de ofrecer una notable definición sistemática del entorno institucional del empleo local -"*la función pública local, a la que corresponde la actividad relacionada con la gestión administrativa, económica y de servicios, y la ejecución de las decisiones corporativas (...)*"-, de modo significativo, preveía la creación de otros Cuerpos Nacionales de funcionarios de Administración Local, además de los tradicionales de Secretarios, Interventores y Depositarios y trata de introducir lo que hoy se denominaría como "función directiva" en su base sexta: la jefatura de

²⁹ Lo cierto es que tanto en la misma época como en años posteriores se insistió por los conocedores del mundo local en que este era uno de los principales problemas a que tenían que hacer frente los ayuntamientos. Como dijera De Simón Tobalina (1978: 17) "*el de los contratados es uno de los más graves males que padece la Administración Local española*". Y es que como puso de manifiesto Pérez Luque (1989: 42), este tipo de preceptos que prohibían el recurso a interinos o a personal temporero fueron sistemáticamente incumplidos, dando lugar a un fenómeno, nunca solucionado, de clientelismo político.

los servicios generales seguirá a cargo de los Cuerpos Nacionales pero, *"cuando la complejidad de los servicios propios de la competencia municipal así lo aconseje, el Pleno de la Corporación, a propuesta del Alcalde, podrá nombrar y remover Directores de Servicio que estarán al frente de cada rama o servicio especializado."* Según su planteamiento trataba de equilibrar la democracia municipal con la eficiencia: *"Todos los municipios (...) vendrán obligados a prestar a su población (...) en los mismos niveles y calidades, los servicios públicos considerados esenciales"* (base octava).

No obstante el carácter *non nato* de la mayor parte de las previsiones de la ley de 1975, en 1977 se dio un paso significativo en la aproximación burocracia local-burocracia estatal. Por Real Decreto 3046/1977, de 5 de octubre se procedió a la articulación parcial, referida a la función pública local, de la ley de 1975. Se trataba de un texto prolijo, que recogía de hecho gran parte de las orientaciones reformadoras de la ley de bases: introducción de cuerpos generales y cuerpos especiales, adopción de la terminología estatal (funcionario *"de carrera"* en vez de *"en propiedad"*) y ordenación mediante plantillas y puestos de trabajo. Hasta la reforma burocrática de los años 84-86 esta norma fue la que estuvo en vigor.

3.4.2 la gestión del sistema: desconocimiento, tutela y autonomía legal

Un elemento de análisis es el referido al gobierno del propio sistema de personal, tanto *heterónimo*, externo a las entidades locales, como *autónomo*, referido a la responsabilidad de gestión sobre el terreno. Resulta imprescindible conocer la evolución histórica de ambos aspectos si se quiere explicar un impacto concreto posterior, el de su politización característica.

Desde la perspectiva de la responsabilidad externa, la gestión del personal local ha conocido diversas fases: de la ausencia de previsión alguna en la Restauración, pasando por la dispositividad legal en la época de Primo de Rivera, pasando por la estrecha tutela franquista, hasta desembocar a partir de la coyuntura crítica en la situación de autonomía formal y material.

Inicialmente se contemplaba un papel subsidiario del Estado, en donde la responsabilidad se encomendaba a las propias entidades locales. Así, el Estatuto de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924:

"Los Ayuntamientos estarán obligados a formar Reglamentos que determinen las condiciones de ingreso, ascenso, sueldo, sanciones, derechos pasivos, funciones y deberes de los empleados municipales. Dichos Reglamentos deberán ser distintos para el personal técnico, el administrativo y el subalterno" (artículo 248).

Este esquema será el seguido por la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. La Ley de Régimen Local de diciembre de 1950 contempla igualmente la capacidad autorregulatoria para las administraciones locales. No obstante, el Reglamento de 30 de mayo de 1952 tiene un propósito más activo e intervencionista: Se reconoce capacidad ordenatoria de su propia función pública a las Corporaciones Locales, pero lo será *"(...) dentro de las normas y limitaciones establecidas en este Reglamento(...)"*. Ello supone que es a partir de esta fecha cuando la ACE asume la responsabilidad por la vía del establecimiento de un marco legal vinculante. A partir de esta fecha se entra en una etapa de fuerte supervisión en materia de personal. El centro se reserva mediante dos técnicas básicas el control: la autorización de las plantillas y especialmente la tutela en materia retributiva. Desde 1952 hasta 1978 se asiste a una práctica que dejará su impronta en la esfera local: la de la supervisión estrecha por parte del Ministerio

de la Gobernación de la gestión del personal local, lo que da lugar a un aspecto característico: la tutela a cargo de órganos superiores.

Esta situación varió profundamente tras el franquismo. A partir de 1978 se produjeron cambios de calado, consecuencia de la adecuación de la Administración Local a los cambios políticos, un periodo que Márquez Cruz (1997; 2007) ha calificado como de "transición local". Así, el Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre suprimió el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. Quedaba así desmantelado un dispositivo no solamente de supervisión, sino también de asistencia técnica en la gestión del sistema de personal local. Otra decisión posterior, el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, aumentó el *repliegue* de la Administración Central. Su artículo 5º dejó sin efecto los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela en materia de "personal propio", en aspectos clave de la gestión de recursos humanos de las Entidades Locales como la aprobación de las plantillas, el encuadramiento de funcionarios o el nombramiento de funcionarios de empleo. No obstante, en otras materias se diseñaban fuertes cautelas al exigirse la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación en algunas materias. La tabla 3.1 permite apreciar la evolución a partir de 1981

TABLA 3.1.: Reordenación de las atribuciones en materia de personal en el periodo de transición local

<i>Materia</i>	<i>Atribución durante franquismo</i>	<i>Atribución durante transición local</i>
Aprobación Plantillas y Cuadro Laboral	Dirección General Adm. Local/Gob. Civil	Pleno Entidad Local
Fijación Retribuciones complementarias	Dirección General Adm. Local/Gob. Civil	Pleno Entidad Local
Determinación número y régimen Personal Eventual	Dirección General Adm. Local/Gob. Civil	Pleno Entidad Local
Aprobación Convocatorias Acceso y Provisión	Cada Entidad Local. En determinados casos se requiere autorización	Pleno Entidad Local

Fuente: elaboración propia

En lo que atañe a las responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos sobre el terreno, en cada entidad local, el marco institucional tradicionalmente ha asignado este rol a una figura, el secretario. Ya los reglamentos de secretarios de 1905 y 1916 les encomendaban "dirigir y vigilar a los empleados nombrados por el Ayuntamiento y por el Alcalde". El Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 les dará además la función de jefe de los servicios administrativos, lo que reitera el reglamento de mayo de 1928.

Este rol de gestor es acentuado por el reglamento de 1952, al disponer que será jefe "de todo el personal", con tareas de coordinación, régimen interior y organización de servicios. Tal y como define la Instrucción 2ª del reglamento este cargo constituye "el elemento directivo de las funciones burocráticas". Esta función se mantiene en el Estatuto de funcionarios locales de 1977. Pierde su rol de miembro corporativo pero significativamente es conceptuado como "jefe de personal" y como "coordinador de dependencias y servicios de la corporación" (art. 75).

3.4.3 Medios de ordenación burocrática

El modelo inspirador de la Administración española es el de una burocracia de raíz napoleónica (Parrado, 2000). La adopción de estos planteamientos supone en la ordenación burocrática adoptar el esquema cerrado de cuerpos y escalas. También en la esfera local, si bien por lo reducido de los efectivos su traslación es la "categoría". Así se establece en el Estatuto local de 1924 y se aprecia en la ley republicana de 1935. Los funcionarios se clasifican en cuatro grupos, además de los Cuerpos Nacionales en una clasificación que con pocas variaciones, pervivirá a lo largo del tiempo.

- Funcionarios Administrativos
- Facultativos y técnicos
- Servicios Especiales
- Subalternos y Guardia Municipal

Será el relevante reglamento de 1952 el que por primera vez adoptará unos instrumentos de ordenación ya intentados en las reformas republicanas: las plantillas y los escalafones. La "*plantilla*" comprenderá "todos los empleos o cargos retribuidos de carácter permanente" (art. 10º). El "*escalafón*" supondrá la publicación concreta del lugar que ocupa el funcionario concreto en atención al parámetro más importante, la antigüedad. Cuestión distinta como se verá es el del arraigo efectivo de estos sistemas de relación del funcionario con su organización.

Este sistema de ordenación, fuertemente sesgado hacia los aspectos subjetivos se empieza a quebrar con la fallida Ley 79/1968 que, recordemos, fue el intento de trasladar a la administración local los vientos modernizadores y racionalizadores imperantes en la administración central, basado en los puestos de trabajos, no en las

categorías. Los principios de este texto adelantado a su tiempo serían recuperados finalmente en el Real Decreto-Ley 3046/1977, de 5 de octubre, el Estatuto de la Función Pública Local. Este texto implanta las previsiones de 1968, otorga carta de naturaleza a los denominados "funcionarios de empleo", de "confianza o asesoramiento especial" e implanta los Grupos de Administración General y Especial –la profesionalización burocrática- contemplados ya en 1968 y adelantados parcialmente en 1975 con unos decretos provisionales (números 688 y 689). Se necesitarán más de veinte años para que la Administración Local adopte unos esquemas organizativos similares a los de la Central.

Más que los aspectos formales, resulta ilustrativo analizar el accidentado camino de los intentos de objetivación propios del sistema burocrático, de "*separación del funcionario de la función*" y que son los que marcan la pauta en la problemática implantación de lo que García de Enterría (1999 [1961]) ha denominado "*sistema racionalizado*" en términos weberianos. Lo contrario al fenómeno de patrimonialización del cargo, de la conceptualización de la función como empleo "*en propiedad*", término éste de profusa utilización durante el periodo y que sorprendentemente ha pervivido hasta la fecha, como un análisis aleatorio de los boletines provinciales reseñado en el capítulo 5º permite evidenciar.

El reglamento de 1952, aún con un marcado formalismo jurídico en sus Circulares aplicativas, consciente de la realidad imperante en la esfera local, intentará limitar esta tendencia patrimonializadora:

"4. (...) La tendencia del Reglamento en esta materia ha sido la de objetivar el sueldo. Es decir, se ha procurado marcar la evolución del concepto de plaza hacia el de cargo o destino, desconectándolo en lo posible, de su ocasional coincidencia con el de empleo o categoría personal del funcionario. Tal objetivación no es nueva; (...) 5. Se retribuirá pues, el ejercicio de un

cargo determinado, no el ostentar un empleo o categoría muchas veces puramente nominales (...) (Instrucción tercera de 16 de julio de 1952).

"(...) Hay que atender a la verdadera naturaleza de la plaza, funciones desempeñadas, título exigido para el ingreso y demás circunstancias efectivas; no al nombre que se haya otorgado al cargo." (Instrucción segunda, regla 29, de 7 de julio de 1952

No parece que el éxito acompañara en la objetivación de los cargos burocráticos. Once años después, tras la promulgación de la Ley 108/1963 –la que prohibió el personal temporal- en su Instrucción primera de desarrollo dispone:

"Plazas con denominación indebida. Se recuerda a las Corporaciones locales que la clasificación de cada plaza debe hacerse con arreglo a su verdadera naturaleza, dentro de la regulación vigente de los funcionarios de Administración local, prescindiendo de las denominaciones que hayan podido asignárseles". (Regla 1.7)

Este "batiburrillo" clasificatorio como fenómeno del empleo local tendrá una larga pervivencia, al punto de constituir una de sus patologías típicas. Incluso en el reclutamiento ha venido resultando habitual que se "petrifiquen" funciones (recuérdese que la plaza lo era en propiedad) con la atribución de títulos más o menos imaginativos. Para evitar este fenómeno, aun en 1977, el Estatuto de los funcionarios prohibía, en sus artículos 89.1 y 95.2 que las bases de la convocatoria contengan *"(...) especificación alguna que suponga discriminación de funciones o denominación dentro del subgrupo ni la individualización del puesto de trabajo"*. Como se puede observar, la racionalización burocrática, la impersonalización, ha resultado problemática en la Administración local española³⁰.

³⁰ Como destaca Suleiman (2000: 14) un elemento importante en la consolidación democrática es una burocracia que opera de forma impersonal *"(...) que separa intereses políticos y personales de los cargos que ocupa"*. Esta noción constituye

3.4.4 El acceso. Regulación formal y operatividad real: los procedimientos de "blanqueo" del personal

Será con Primo de Rivera y sus iniciales fines regeneracionistas cuando por vez primera se haga una referencia al acceso al empleo local bajo parámetros de mérito. Como señalara el Estatuto Municipal de 1924 en su exposición de motivos, el texto legal daba "*primacía absoluta al régimen de oposición (...) lo que agradecerá el interés público*".

Los reglamentos de 1924 y 1928 intentan tímidamente extender tal régimen de ingreso. En los grupos de técnicos y administrativos el ayuntamiento decide la forma (concurso u oposición). En cuanto a los subalternos (guardias y agentes armados) decide "libremente" el alcalde (art. 94 del reglamento de 1924). Tampoco existía previsión respecto a los subalternos u obreros, que eran libremente contratados. La Ley republicana de régimen local mantiene esta libertad de elección de sistema, al disponer que "todos" los nombramientos se efectuarán por oposición o concurso.

Por su parte, el reglamento de 1952 mantiene esta *segmentación de acceso* en función de las clases de personal que devendrá clásica en el EPL español: los ahora llamados "Cuerpos Nacionales", junto con los funcionarios del grupo administrativo ingresarán por oposición, mientras que los funcionarios de los grupos técnico o de servicios especiales lo serán por cualesquiera de los sistemas, oposición, concurso-oposición o simple concurso. Por otra parte existe un colectivo sumamente amplio, el del "*personal no permanente*" respecto al cual no existe regla alguna, sino una mera previsión respecto de cuál es el órgano competente para su nombramiento: la

una de las más relevantes en este trabajo para evaluar la institucionalización de la burocracia local.

comisión permanente o el pleno en el caso de los interinos y el alcalde/comisión permanente en el caso de contratados laborales, como venía sucediendo.

En lo que se refiere a la gestión del ingreso (en forma de existencia de reglas públicas y conocidas), el Reglamento de 1928, modernamente, estableció la inserción en el boletín oficial de la provincia e hizo referencia a que "*Los programas (...) se publicarán a la vez que la convocatoria*" (art. 19). Es un texto que introdujo una previsión que estará vigente durante casi ochenta años: la que hace referencia a que siempre habrá en los tribunales representación "de los ayuntamientos". La ley republicana especificará que serán "presididos" por representantes de la Corporación (art. 159), si bien ante tribunales "*exclusivamente técnicos*", en una loable especificación. El reglamento de 1952 mantiene estas previsiones, introduciendo la representación de la administración central, si bien desaparece cualquier referencia al carácter técnico del órgano de selección.

La consolidación de reglas permanentes de acceso se fija definitivamente con el Reglamento de Oposiciones y Concursos de los Funcionarios Públicos, aprobado en mayo de 1957. Es el primer texto de nuestra función pública que con carácter general ordena el acceso de los aspirantes a los "empleos públicos". Se puede decir que las pautas tradicionales, consolidadas y comunes vigentes hasta el día de hoy proceden de esta norma, actualizada en 1968. Eso sí, esta última traza su diferencia respecto a la Administración Local respecto a la cual se separa sensiblemente. Dispone taxativamente que "*Cuando se trate de Cuerpos o plazas de la Administración Civil del Estado, la convocatoria se sujetará al sistema de oposición (...)*" (art. 2.4). De nuevo se separa el camino en la institucionalización de ambos colectivos burocráticos, local y estatal.

Pero el análisis no debe limitarse a los aspectos formales, por relevantes que sean en la Administración. Es fructífero dar cuenta de los problemas. En este terreno, un clásico de nuestro panorama administrativo son los conocidos como "procesos de consolidación" del empleo no permanente, de "*blanqueo*" (*blanket in*) de personal precario, cuyo alcance en el ámbito local no ha sido suficientemente valorado, al menos hasta ahora.

Si en la administración estatal el primer precedente se encuentra en la disposición transitoria cuarta de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, sobre los funcionarios de la Administración Civil del Estado, en la esfera local el primer proceso se localiza en la Ley Municipal republicana de 31 de octubre de 1935 –disposición transitoria cuarta– que dispuso el ingreso automático de quienes ostentasen el carácter de interinos a fecha 12 de julio de 1935, siempre que hubiesen desempeñado las funciones durante veinticuatro meses en los cinco años anteriores.

Es en el reglamento de 1952 cuando significativamente –tras el intervalo de la guerra civil y las "oposiciones patrióticas" y tras la aminoración de las cuotas a favor de determinados colectivos (ex cautivos, ex combatientes, mutilados) que operó la Ley de 1947– surge de nuevo la necesidad de formalizar "salidas" restringidas para estabilizar el colectivo de empleados municipales en situación precaria. Así, si por un lado las Corporaciones dispondrían de un año para "(...) *definir y normalizar sus relaciones jurídicas respecto a su personal*", de otro se preveía la consabida oposición restringida para "(...) *interinos, temporeros y eventuales que contaran con cinco años de servicios consecutivos a la Entidad (...)*" (disposición transitoria segunda del reglamento).

Serán las instrucciones de aplicación del Reglamento las que resulten indicativas del alcance pretendido. Así, la Instrucción segunda, de 7 de julio de 1952 -con la prosa administrativa característica de la época- resulta ilustrativa de las prácticas vigentes

"4.- Las normas del nuevo Reglamento se inspiran en una doble exigencia. Por una parte la rigurosa necesidad teórica de poner fin a viciosas prácticas de nuestra Administración, que redundaban en deficientísima recluta o selección del funcionariado, basada a veces en circunstancias puramente personales o en lazos familiares y sociales, para lo que se prescindía, con cierta despreocupación, del cauce reglamentario obligatorio. Por otra parte, la consideración humana de que numerosos individuos, defectuosamente admitidos, han dedicado muchos años, quizá los mejores de su actividad, al servicio de la Administración, y alcanzan ya edades inadecuadas para encauzar su vida por otros derroteros. Coordinando el interés público con un amplio espíritu de comprensión, la segunda disposición transitoria mantiene el reglamentario procedimiento de selección, pero lo aplica con carácter restringido, durante el plazo de un año, a aquellos interinos, temporeros y eventuales que cuenten con más de cinco años de servicios consecutivos a la Entidad. Se ha huido, por completo, del pernicioso sistema de consolidaciones automáticas, que hay que considerar desterrado definitivamente de la esfera del funcionario de Administración Local.

5. Deben aplicar las Corporaciones con toda la justicia y generosidad necesarias la citada disposición transitoria (...)"

Los propios agentes que operan en el sistema –destacadamente los secretarios de ayuntamiento – resaltaban las frecuentes corruptelas que encubría el uso ordinario de los colectivos de personal no permanente. Así, para Medina Ortega (1961: 19), el personal contratado encubría habitualmente empleo fijo. Martínez Blanco (1972: 104) destaca como rasgo que caracteriza las normas sobre el personal municipal el de su "incumplimiento tradicional"³¹.

³¹ La importancia de la cita de este autor, estriba en, además de venir reflejada en la revista tradicional en la esfera local, la editada por el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), la entonces denominada "Revista de Estudios de la

Pocos años después, en 1977 –ya en plena transición democrática – vuelve a propiciarse nuevamente la consolidación de colectivos funcionariales al margen de sistemas ordinarios de acceso. Si bien, con rasgos aun más acentuados respecto a los habitualmente laxos mecanismos de ingreso. El Real Decreto 1409/1977, de 2 de junio, cuyo título era “Por el que se regula la integración del personal interino, temporero, eventual o contratado de la Administración Local como funcionarios de carrera”, dictado con la finalidad de “normalizar” (art. 1º) la situación de este personal, diseñará mecanismos restringidos de ingreso para este personal, en el que incluso la creación de las plazas será posterior a la superación de las convocatorias (art. 2º.dos). Llamativamente, la norma de desarrollo de este reglamento, la Orden de 8 de noviembre de 1977, aclaraba, didácticamente, que las convocatorias “(...) *estarán destinadas a integrar al personal*” e incluso facultaba a quienes se considerasen incluidos “(...) *en los beneficios del expresado Real Decreto (...) a solicitar (...) que se realice aquella convocatoria (...)*”.

Nuevamente apenas año y medio después vuelven a propiciarse mecanismos de “integración” de los colectivos temporales. El Real Decreto 263/1979, de 13 de febrero y la correlativa Resolución de desarrollo emanada de la Dirección General de Administración Local (BOE del 9 de marzo de 1979) –dictados ya en vigor la Constitución de 1978- diseñan un sistema sumamente laxo, incluso para los usos vigentes en el entorno municipal. Así, este Real Decreto, teniendo en cuenta que quizás el plazo concedido en 1977 “(...) *no fue suficiente para alcanzar la finalidad perseguida por la disposición citada, cual era normalizar la situación del personal que, sin ser funcionario de carrera, prestaba servicio a las Corporaciones Locales*” mantiene vigente el sistema “de integración”. Respecto a la suerte de quienes

Vida Local”, en que el juicio se deriva de una reflexión derivada de un seminario del IEAL, denominada “*Inventario de problemas locales*”, donde se destaca la cuestión.

no hubiesen superado las pruebas restringidas, las Corporaciones locales podrían "(...) *optar entre declarar la relación de trabajos, o formalizar contrato de carácter administrativo*". Sin el verbo florido característico de la resolución de 1952, la magnanimidad del empleador público respecto a quienes habían ingresado al margen de mecanismos "ordinarios" seguía siendo patente.

3.4.5 la inexistencia de un patrón retributivo uniforme

La primera referencia a un modelo retributivo es la contenida en el Reglamento orgánico de 1928. En el mismo se preveía el establecimiento de un "orden progresivo de sueldos" que debía determinar la propia Corporación con un límite: no podían rebasar los asignados al Secretario y al Interventor. Encontramos aquí, de acuerdo con Bezes y Lodge (2006: 14), el establecimiento de la típica ordenación típica de las burocracias weberianas, en forma de posiciones retributivas jerarquizadas. Esta ordenación es mantenida por la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935: la retribución es determinada por la categoría personal que ostente el funcionario –su posición subjetiva- en el Escalafón.

Tras el interludio de la guerra civil, será la Ley Municipal de 1950 la que aborde la materia, en términos muy similares: previsión de sueldos mínimos, aumentos retributivos por antigüedad cada cinco años y fijación global de un tope para el capítulo de gastos de personal. Será el reglamento de 1952 el que concrete el nuevo patrón retributivo en forma de sueldo base mínimo por categorías y establecimiento discrecional de complementos retributivos. En las instrucciones aplicativas se encuentra el fundamento: objetivar, remunerar la plaza entendida como cargo diferenciado de la categoría personal del funcionario: pagar en función de las funciones.

"Se ha procedido a desterrar el convencional régimen anterior en que el sueldo estaba asignado a unas categorías subjetivas (Jefes de Administración, Jefes de Negociado, etc.), a veces subdivididas profusamente en clases también subjetivas, 1ª, 2ª, 3ª, que en muchos casos no coincidían ni remotamente con el cargo o destino efectivo. No han faltado casos de Jefes de Administración que estaban limitados a ejercer cometidos puramente auxiliares (manuscibir en libros registro, introducir la correspondencia en los sobres, etc.) y de Jefes de Negociado que asumían la Jefatura de una Sección y, sin embargo, percibían el sueldo correspondiente a su categoría personal, no el que hubiera correspondido a la función efectiva que desempeñaban. Ello ha llevado lógicamente a la objetivación del sueldo: éste no estará ya señalado para una categoría o clase de funcionarios: será una dotación asignada a un cargo concreto". (Regla 5ª, Instrucción 3ª, de 16 de julio de 1952).

Nuevamente la década de los sesenta evidenciará otro intento de racionalizar las retribuciones en el empleo público local mediante la ya citada Ley 108/1963, de 20 de julio, que intentará primar de nuevo los elementos objetivos en el modelo retributivo, recurriendo al grado según el cargo. Será en 1973 cuando se efectúe la previsión legal de poner en práctica el sistema de compensaciones previstos en la ley de bases de 1968, diseñando un sistema en gran medida vigente hasta el día de hoy, basado en la combinación de componentes subjetivos y objetivos. La aplicación seguía requiriendo la supervisión de la DGAL mediante el visado de sus plantillas y acuerdos de aplicación retributiva.

En 1977 se produce en la Administración Civil del Estado una modificación sensible del régimen de retribuciones. En un contexto de aproximación de modelos retributivos, el Estatuto de la Función Pública Local de 1977 "traspuso" los retoques de la reforma operada en el ámbito estatal. Manteniendo la dualidad clásica entre retribuciones "básicas" y "complementarias", introdujo en las primeras el "grado de la carrera administrativa" con idéntico

propósito que el pretendido en la administración central: que las básicas tuvieran mayor papel en la nómina del funcionario. Fue asimismo en esta fecha cuando se dispuso que los funcionarios locales no percibieran fondos de ninguna clase no contemplados en la estructura retributiva (art. 59), veintitrés años después de su prohibición para los funcionarios de la Administración Central (LFCE de 1964).

La noción de “puesto de trabajo” anunciada en 1963 con poco rigor, cobra relevancia a partir de la reforma retributiva de 1977, por cuanto la cuantificación de la retribución asignada al mismo no deriva de una cuantía fija hecha a partir de un encuadramiento sobre una tabla predeterminada, sino que el abanico de componentes salariales ligados con el concepto requieren de un trabajo técnico de las propias entidades locales. En un contexto de fuerte dependencia, supervisión y tutela se atribuye a las organizaciones municipales un papel desacostumbrado en la ordenación salarial de sus funcionarios, que ha pervivido también hasta el día de hoy. Así, será la Ley 40/1981, de 28 de octubre, de medidas de régimen jurídico de las Corporaciones Locales, en una formulación que pasará a la reforma del régimen local de los años 1985-1986 la que establecerá que: *“Corresponderá a cada Corporación la aplicación de las diversas retribuciones complementarias y la fijación de sus cuantías dentro de los límites máximos y mínimos (...)”* Esta previsión será desarrollada en 1982 y permanecerá vigente hasta 1986.

3.4.6 La falta de una carrera profesional

El Estatuto Municipal de 1924 establece para los Cuerpos Nacionales la existencia de dos categorías dentro del cuerpo. Para el resto de empleados locales será en el reglamento supletorio de 1928 donde se establecerá un diseño de carrera administrativa: establecimiento de

un sistema de categorías similar al del Estatuto de funcionarios de 1918 e ingreso por la categoría de Oficial tercero. La Ley Municipal de 1935 mantendrá este esquema.

Como se destacó en epígrafes anteriores, en un contexto a priori poco propicio se creó el Instituto de Estudios de Administración Local (ley de 1940 y reglamento de 1941) que preveía, recogiendo la idea lanzada en la ley municipal republicana, la creación de un centro de formación: la "Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos", eje central en la formación "*de quienes aspiren a ser funcionarios*", en la formación de secretarios e interventores, de ingenieros y arquitectos (diploma de técnico urbanista) e incluso, la concesión del título de "Oficial Administrativo", que habilitaría, previo concurso, a prestar servicio en diversas Corporaciones Locales. La práctica administrativa posterior no avalará este diseño, que constituye el primer intento fallido de crear una función pública "*de la Administración Local*".

El arraigo de la circunstancia de empleados públicos "de cada Corporación" tiene lugar en estos años, dando lugar a una tradición localista que pervivirá hasta nuestros días. No obstante conviene resaltar que este resultado no estaba necesariamente escrito en el diseño legislativo. Así, el artículo 319 del texto articulado de la Ley de Régimen Local, de diciembre de 1950 se refería a "funcionarios de Administración Local" y la prestación de servicios en las corporaciones (que mantenían la responsabilidad del nombramiento) se conceptuaba como una "adscripción" (art. 350). Nada prefiguraba necesariamente el resultado, "cristalizado", de funcionario de "cada" entidad local. Desde 1952 hasta 1977 no se encuentran más referencias a la carrera administrativa. El contexto ciertamente no era el más propicio para la puesta en marcha de sistemas de esta naturaleza, lastrado como se vio por procesos de consolidación

prácticamente a medida, por lo que puede hablarse de nuevo fracaso, todo ello en un culturalmente arraigado entorno institucional donde el funcionario, dijera lo que dijera la ley lo era “*en propiedad*” y no “*de carrera*” para “cada” entidad local.

3.4.7 Los inicios del asociacionismo funcional y de la participación social

En términos más limitados que respecto al ámbito privado, las asociaciones de funcionarios fueron reconocidas tímidamente en el ordenamiento institucional del empleo público. Incluso durante la dictadura de Franco, bajo cuyo mandato se mantuvo la vigencia de la Ley de Bases de funcionarios de 1918. El Reglamento de funcionarios locales de 1952 permitió un tímido asociacionismo funcional. El artículo 99 de esta norma dispuso que “*Los funcionarios de Administración local podrán constituirse en Colegios oficiales*”. La previsión fue desarrollada en 1965. La Orden de 7 de enero de ese año autorizó la constitución de los denominados “Colegios Oficiales de Funcionarios de Administración Local”, formados a escala provincial y que ostentarían la representación de los funcionarios.

El descrito sería el marco vigente hasta mediados de los setenta. El contexto de la transición política iba a afectar profundamente a esta materia. La reclamación de mayores libertades iba a afectar a los centros de trabajo, también a los administrativos. Si tenemos en cuenta que el protagonismo de la transición política pivotó en no poca medida alrededor de las organizaciones sindicales (Ysàs, 2006), resultaba lógico que también los empleados al servicio de las diversas Administraciones Públicas se vieran inmersos en conflictos colectivos, tanto de naturaleza profesional como política.

El contexto de transformación política acelerada condujo a que en el año 1977 se dictara la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical. Esta ley preveía unas “disposiciones específicas” para los funcionarios públicos que no tardaron en llegar. El Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, “por el que se establecen normas para el ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos”, de aplicación expresa a la Administración Local³², reconoció que los funcionarios podían constituir las asociaciones u organizaciones que estimaran conveniente para la defensa de sus intereses, así como afiliarse a las mismas. Las peculiaridades estribaban en que sería la Dirección General de la Función Pública la depositaria de sus Estatutos. Pero no solo se permitía la existencia de organizaciones sindicales de funcionarios, sino que además, tales organizaciones profesionales podían “(...) *participar, a través de los procedimientos de consulta o de colaboración que se establezcan, en la determinación de las condiciones de su empleo*” (artículo 5º). El dogma de la fijación unilateral de las condiciones de trabajo de los funcionarios –la *relación estatutaria*– empezaba a resquebrajarse. Aun con muchos matices, una nueva herramienta, la negociación colectiva, cobraba forma en la función pública. Un agente, el sindicato, veía reconocida cierta participación en el proceso, de manera análoga a como en años anteriores la administración pública de los países desarrollados asistía al desarrollo del fenómeno del sindicalismo funcional y la negociación (Mosher, 1999 [1968])³³.

En 1981 se dicta una norma, la Resolución de 29 de enero, que supuso que la negociación de las condiciones de empleo de los

³² Cabe considerar este reglamento como la verdadera fecha de nacimiento del sindicalismo municipal, habida cuenta de la inclusión expresa (art. 1.1) de este personal.

³³ Como recuerda Arenilla (1993: 71) la realidad sobre el terreno no impidió que entre 1979 y 1987 (fecha de su regulación expresa) los funcionarios participaran en la fijación de sus condiciones de trabajo a través de las organizaciones sindicales.

funcionarios locales se desarrollara con un alcance e intensidad desconocido para los parámetros que, incluso en democracia, resultarían habituales en la Administración del Estado. La exposición de motivos resulta expresiva:

"(...) el proceso abierto en las Corporaciones Locales tras las elecciones de 1979, que ha dado lugar a la apertura de un diálogo entre éstos y sus funcionarios, ha provocado una dinámica que bajo criterios y procedimientos muy dispares tiene como finalidad la determinación de representantes válidos para negociar la diversa problemática que les afecta".

No cabe minusvalorar el alcance de esta resolución. El artículo 8º no solamente preveía como competencia de los comités de personal *"recibir información de todos los asuntos de personal de la respectiva Corporación"*, sino además: *"Emitir informe con carácter previo a la adopción de todos los acuerdos plenarios en materia de personal"*, lo que suponía colocarlos al mismo nivel que un concejal en las comisiones informativas de los asuntos que éstas debían dictaminar con carácter previo al pleno.

Con esta regulación la mayor parte de facultades referidas a la organización de los servicios quedaban sometidas a negociación e informe previos, en lo que supone otro camino diferenciado respecto a la burocracia estatal, explicativo del mayor alcance e intensidad del fenómeno del sindicalismo funcional en la esfera local. El alcance aun es mayor si se tiene en cuenta el contexto: hasta hacía escasamente año y medio la gestión de personal estaba sometida a régimen de tutela del Ministerio de la Gobernación. Tutela que no solo había desaparecido, sino que en un régimen de autonomía formal, y de Corporaciones políticamente renovadas, elegidas democráticamente, donde importantes parcelas debían decidirse por ellas mismas (retribuciones complementarias, plantillas), ahora debían *aprender* a gestionar tales procesos sin asistencia técnica

(había sido derogado el Servicio de Inspección y Asesoramiento dependiente del IEAL) y no solo eso, sino que debían ser cogestionadas con los sindicatos funcionariales.

3.5 EVOLUCIÓN CUANTITATIVA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Junto a los aspectos formales y cualitativos, la vertiente cuantitativa aporta una información que complementa la información acerca de la evolución en el periodo. No se trata de una mera exposición de cifras como se verá. Su análisis aporta información acerca de pautas de comportamiento.

El análisis de las cifras evidencia el carácter limitado del ingreso mediante oposición. La tabla 3.2 muestra cómo, en 1962, el personal local apenas se había incrementado en cuarenta mil personas en relación con las ingresadas tras la guerra civil. Fueron éstas en su mayoría el objeto del proceso de consolidación de los años cincuenta. En términos puramente demográficos, por tanto, no puede hablarse de una burocracia profesional a dicha fecha. Mejor juicio cabría para el personal ingresado en los años sesenta, pero en cualquier caso el peso cuantitativo de éste es limitado. Se evidencia asimismo el decrecimiento relativo del personal al servicio de los entes locales en el total estatal, consecuencia del mayor crecimiento de los servicios estatales y del establecimiento inicial de las Comunidades Autónomas.

Tabla 3.2: Evolución efectivos locales 1943-1984

	1943	1962	1973	1975	1984
Efectivos	133.043	173.500	204.324	213.621	241.746
% sobre total de las AAPP	nd	28%	19.9%	23%	18%

Fuente: Elaboración propia sobre Ruiz Almansa (1948), Beltrán (1964), Rodríguez Socorro (1975) y Carrillo Barroso (1991)

Como se ha detallado, un indicador del alcance del principio de mérito en la esfera local es el grado de extensión del personal laboral, aspecto que resulta de interés por dos aspectos: por constituir el objeto habitual de prácticas no meritocráticas de consolidación de los cargos desempeñados y por acceder con menos cautelas al empleo público local, algo favorecido incluso por el marco legal. La tabla 3.3 cuantifica el peso del personal laboral. Pues bien, el hecho de que se estableciera un “marco formal” para el empleo público no conllevó necesariamente su profesionalización: la ampliación de los efectivos tuvo lugar principalmente a través del personal laboral como demuestra su crecimiento ininterrumpido, si bien con un descenso significativo en la transición democrática, consecuencia precisamente de la generalización de procesos laxos de “estabilización” de este tipo de personal.

Tabla 3.3: Evolución personal laboral 1962-1984

	1962	1971	1973	1975	1984
Efectivos	34.084	51.258	58.612	64.766	45.971
% sobre total personal local	19.6 %	26.5%	28.6 %	30.3 %	18%

Fuente: Elaboración propia sobre Rodríguez Socorro (1975), Ballester Ros (1972) y Carrillo Barroso (1991)

3.6 CONCLUSIONES: LA SITUACIÓN ANTE EL CAMBIO

En términos de trayectoria, el personal al servicio de las entidades locales ha seguido una dinámica institucional propia y diferenciada en nuestro país respecto a la protagonizada por la Administración Central. El acercamiento, con frecuencia complejo, se inicia tímidamente en 1963, se suspende en 1968 y se culmina en buena medida en 1977.

En los inicios de la institución se optó por la solución de dejar a las propias Corporaciones Locales la regulación de su complejo burocrático. Ésta fue la solución del Estatuto Municipal de 1924. Esta solución autonomista se mantuvo en la Ley Municipal republicana de 1935 e incluso, con matices, en la Ley de Régimen Local de 1950. A partir de esta fecha asistimos a un elevado constreñimiento legal y de supervisión del centro sobre el funcionamiento local en la materia, resumido en la figura de la "tutela", que suponía la autorización de la Dirección General de Administración Local en materia de plantillas y retribuciones. Esta tutela estuvo en vigor hasta 1978-1981, fecha en que incluso las organizaciones de asistencia (el Servicio de Inspección y Asesoramiento, fueron suprimidos). En términos de rutinas el ejercicio prolongado durante tanto tiempo de la supervisión ha conducido a unos hábitos arraigados en la materia.

El empleo público local como institución ha estado sometido a una fuerte politización en la provisión de cargos, algo que asumió con claridad el legislador de 1924. Tras el paréntesis de la guerra civil y su proyección posterior en forma de reserva de empleo a determinados colectivos, el fortalecimiento institucional no se reinicia hasta 1952. Con anterioridad hubo un hecho de relevancia: la creación en 1940 del Instituto de Estudios de Administración Local, centro de formación, que mantuvo su vigencia hasta 1987.

La Administración Central ha residenciado históricamente no poca de la responsabilidad en materia de gestión de personal en una figura, la del Secretario, jefe de los servicios administrativos desde 1924, con denominación explícita de "jefe de personal" y "coordinador de los servicios" en 1977. Sin embargo, el funcionamiento práctico del cargo, orientado hacia la legalidad y el control formal lastraron su potencialidad, desaprovechando su perfil directivo, lo que colocó al sistema en una patente debilidad estructural.

La denominada "Función Pública Local" se ha organizado tradicionalmente en base a parámetros subjetivos importados de sistemas cerrados de carrera: Categoría primero, Plaza después, donde el Escalafón ha resultado central (1924, 1928, 1935, 1950, 1952), lo que ha determinado su orientación cultural³⁴. A partir de 1963, las prioridades normativas se orientan hacia el elemento objetivo, el Puesto de Trabajo, y la correlativa herramienta técnica, la clasificación. La tendencia se acelera en los años setenta y es en 1977 cuando se apuesta decididamente por esta técnica de ordenación, que no logra vencer las pautas arraigadas, si se atiende a la noción que se emplea en este trabajo de "objetivación". La racionalización, la separación del cargo de la persona que lo ocupa ha resultado problemática, lo que ha conllevado la pervivencia de la patrimonialización de funciones. El centro ha luchado contra esta patología, como se evidencia ya en instrucciones (1952, 1963) ya en textos legales (1977). Se puede afirmar que lo que sedimentó en la esfera local fue una forma de organización "*preburocrática*".

El legislador ha sido consciente de la importancia de regular sistemas meritocráticos de acceso al empleo público, especialmente en la esfera local, que en España se han relacionado tradicionalmente con la oposición. La primera muestra se encuentra en el Estatuto Municipal de 1924. No obstante, la operatividad real de la figura, tomada a partir de la noción de "inclusividad" ha resultado problemática. Ello es así por cuanto amplios colectivos funcionariales han quedado fuera del sistema de "oposición" a favor de otros más laxos como el "concurso-oposición" o simplemente el "concurso":

³⁴ Como muestra el capítulo 5º, tanto por la poca implantación de un sistema de ordenación impulsado por las reformas de 1984-1986, como son las relaciones de puestos de trabajo, así como la pervivencia de la retórica de las plazas "*en propiedad*" en las convocatorias, permiten hablar de una suerte de "layering" en el empleo público local, esto es, el arraigo con independencia de las normas formales, de una suerte de subjetivación, de personalización de las relaciones de empleo, en detrimento de formas más objetivas de funcionamiento.

personal facultativo y técnico; policías locales o personal que usara armas, subalternos y personal de oficios, etc. La proclamación formal del acceso por oposición no ha ido acompañada de las reglas que dotan de operatividad a la misma: programas, ejercicios, tribunales. No será hasta 1968 cuando vuelva a hacerse referencia a la necesidad de programas públicos y solamente en 1975 se regularán los sistemas de acceso, número y tipo de ejercicios y programas mínimos para los colectivos burocráticos. Una regla arraigada en el municipalismo, fuertemente inercial, ha sido el de la presidencia de los tribunales por parte de miembros de la respectiva Corporación Local. Iniciada la presencia por el reglamento de 1928, atribuida la presidencia por la ley republicana de 1928, sucesivos textos legales han mantenido su vigencia.

Junto a la inclusividad limitada de la regla de acceso por oposición, siempre las Corporaciones Locales han dispuesto de un “mercado secundario” de trabajo, el cual con menos garantías de estabilidad y menores requerimientos en orden a su reclutamiento, ha posibilitado el ingreso laxo de colectivos importantes de personal. Normalmente, las reglas de funcionamiento del sistema (las leyes de régimen local) además, han favorecido que la selección de este personal (“designación”) corresponda al Alcalde. Su tipología ha sido variada: *personal temporero y eventual* (laborales según el tipo de funciones a desempeñar) e *interinos* en la regulación de 1952; *contratados administrativos* desde 1977. El legislador ha sido consciente del uso fraudulento de estas figuras, optando incluso en alguna ocasión por su derogación (1963). Una rutina recurrente de funcionamiento en materia de personal local ha sido la *estabilización* (“blanqueo”) de importantes colectivos de personal en situación precaria, consecuencia del uso abusivo al que se ha hecho referencia, al punto de constituirse en pauta inercial de funcionamiento, esto es, de larga pervivencia y resistente al cambio, pudiéndose hablar de una

tradición de "turnos restringidos" en el empleo público local: 1935, 1952 y, especialmente, 1977 y 1979 (y, como se verá, 1985) han conocido regulaciones jurídicas "ad hoc" dirigidas a dotar de estabilidad a este personal que ha accedido mediante medios no meritocráticos, pero que posteriormente, mediante un cauce altamente formalista, acaba obteniendo "plaza en propiedad".

En materia retributiva, la dispersión (en forma de conceptos, cuantías y nóminas) fue la pauta hasta 1963. Es a partir de esa fecha cuando se inicia cierta unificación, pero también cuando se intentan racionalizar y objetivar los salarios de la mano de la recepción de la clasificación de puestos. Este impulso se acelera en 1977, año en que se deroga la figura de los fondos de proyectos para personal técnico y facultativo. Es este año cuando se aproximan los sistemas retributivos vigentes en la administración central y en la local.

En términos reales, la carrera ha sido desconocida por el personal local. En un contexto de fuerte temporalidad, de poca inclusividad del sistema de mérito, el de la carrera emerge como una cuestión menor. Los intentos de crear una habilitación ampliada a otros cuerpos no han arraigado (1935, 1941 y 1977). Sociológicamente el funcionario local lo es de "cada Corporación", pese al diseño legal, que ha hablado de "funcionarios de administración local" al menos desde 1950.

El final del periodo analizado trajo consigo la emergencia de un nuevo actor, el sindicato y de un fenómeno: la negociación de las condiciones de empleo, que con una intensidad acusada en la esfera local, quebraron el dogma jurídico de la unilateralidad en la regulación del funcionario. Esta emergencia lo fue en un contexto de cambio político acelerado y de debilidad institucional.

CAPÍTULO 4º: LA COYUNTURA CRÍTICA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL (LOS AÑOS OCHENTA): EL TIEMPO 2

"(...) la Ciencia es el conocimiento de las consecuencias y dependencias de un hecho respecto a otro"

Thomas Hobbes

Leviatán

4.1 INTRODUCCIÓN

Tal y como se detalló en el capítulo 2º, el marco teórico empleado en la investigación combina los enfoques provenientes del institucionalismo de la elección racional (IER) y el institucionalismo histórico (IH) para dar cuenta de un arreglo institucional específico, el empleo público local (EPL) en la España democrática. Lo fructífero de esta combinación puede apreciarse cuando se trata de dar cuenta de cómo concretas elecciones son mediadas por el contexto y también por sus antecedentes inmediatos.

Desde el punto de vista del análisis empírico, interesa en primer lugar, describir cómo es la situación real en un momento dado, lo que en términos del IER sería la situación de *equilibrio*. Pero, tal y como se argumentó, detenerse solamente en este punto, como argumentan convincentemente Arellano y Lepore (2009: 280) equivale sólo a mostrar “*el final de la historia*” y renunciar a poner de manifiesto cómo se ha producido el fenómeno, lo que conduce al investigador por un camino que recurre a una perspectiva temporal mucho más amplia, y a buscar una explicación basada en cómo los procesos sociales se despliegan a lo largo del tiempo, yendo más allá de la descripción –o “fotografía”– de un momento determinado (Pierson, 2004), ya que el desarrollo institucional es fluido (Greif y Laitin, 2004: 8).

Y es que las instituciones, pese a su condición de sistemas humanos no físicos, intangibles –o precisamente por ello– no son constructos invariables a lo largo del tiempo. Este es un aporte del “*giro histórico*” arraigado en el nuevo institucionalismo: la de que si bien las instituciones suelen caracterizarse por largos periodos de estabilidad, por lo general suelen ir precedidos de breves periodos de cambio, de lo que en su día –adaptando el lenguaje evolutivo–, recibió el nombre

de "equilibrios puntuados", breves interrupciones donde se adoptan decisiones trascendentes que alteran la trayectoria habitual (Krasner, 1984: 243). También esta perspectiva efectúa aportes de interés cuando pone de manifiesto fenómenos como el conflicto institucional, esto es, cuando chocan con otras instituciones que fijan a su vez reglas de comportamiento (Orren y Skowronek, 1999: 394).

Secuencias causales de reforma y cambio y sus consecuencias – previstas e imprevistas-, complementan el planteamiento de análisis que el IH efectúa en las explicaciones cimentadas en actores intencionales (Katznelson y Weingast, 2005). A este respecto, lo que se postula es que el equilibrio, característicamente preburocrático, en que se encontraba el empleo público local llegada la transición política experimentó una serie de cambios bruscos, concentrados en el tiempo, que condicionaron el devenir posterior. Es decir, experimentaron una auténtica *coyuntura crítica* en los términos empleados por el nuevo institucionalismo. Cuál fue la situación resultante tras los mismos es justamente el objeto de esta investigación.

Hay que tener en cuenta que ya la propia promulgación de la Constitución de 1978 supuso el inicio de un periodo de cambio en las instituciones administrativas del país, también en las reguladoras de la burocracia y de las entidades locales. Esta, en sus artículos 103.3 y 23.2 consagró al máximo nivel un sistema de mérito aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas. Al mismo tiempo, su artículo 137 dará inicio a una amplia descentralización territorial y, específicamente, los artículos 140 a 142 articulan un modelo de *régimen local* fundado sobre el principio de autonomía y legitimación democrática. Cabe referirse pues a un corte, una cesura temporal en el diseño y articulación institucional del empleo público local bajo parámetros de profesionalización, que en nuestro país resulta exigible

a partir de 1979. De ahí la importancia concedida a las normas de desarrollo constitucional de tal mandato, que se implementaron a lo largo de los años ochenta, periodo que se conceptúa como el momento formativo de la institución, durante el cual se argumenta que esta afrontó su peculiar proceso de "coyuntura crítica", al coincidir varias secuencias causales (cambios legales, procesos políticos y socioeconómicos) cuya "intersección" (Pierson, 2004: 56) tuvo lugar precisamente en dicho periodo.

Este capítulo se desarrolla, en coherencia con el modelo explicativo empleado, en los dos planos, macro y micro. Junto a las reformas, su ideología y cómo las mismas se proyectan sobre el contexto, se busca dar cuenta de los agentes y su grado de afección por los cambios, de cuál es la "arena de acción" resultante (Ostrom, 1998, 2005) y cuáles son los mecanismos que alimentan los procesos de retroalimentación positiva propio de las trayectorias conformadas en lo que se define como el "tiempo 2" en la explicación y cómo operan éstos.

4.2 LA COYUNTURA CRÍTICA: CARACTERIZACIÓN

Una de las aportaciones más notables de los últimos años a la Ciencia Política por parte del nuevo institucionalismo ha sido mostrar la importancia que, en el desarrollo de los fenómenos políticos, han tenido las decisiones adoptadas en un momento concreto en el tiempo, al punto de que las mismas condicionan el devenir posterior, lo que ha sido posible mediante los conceptos de *path dependence* y "coyuntura crítica" (*critical juncture*), que justamente nos sitúa en el inicio del proceso. Emplear estas categorías conceptuales de manera fructífera hace aconsejable definir qué significa, cómo se produce esta coyuntura y, especialmente, explicarla analíticamente, en términos no solamente estructurales, sino atendiendo a sus microfundamentos. La perspectiva explicativa que se asume es la de

que los grandes relatos de cambio y desarrollo requieren ser explicitados a escala macro, analíticos, al nivel de la arena decisoria concreta.

De modo concreto, los procesos de coyuntura crítica son definidos como periodos relativamente breves de tiempo, de intensa reforma y cambio acelerado y considerable, donde a la vez que se relajan y “se abren” las condiciones estructurales para la acción política en forma de mayores posibilidades de elección para los agentes, éstas, una vez adoptadas tienen un impacto posterior prolongado (Capoccia y Kelemen, 2006: 9; Bezes y Lodge, 2006: 20). Su vehículo de producción suele ser habitualmente por medio del cambio de las normas formales reguladoras (Parrado, 2008: 4). Pero también a través de otros medios. Como se sostiene, lo que caracteriza la coyuntura crítica del EPL español es su coincidencia de procesos (secuencias) de índole diversa: legales, políticos y socioeconómicos. Lo destacable de estos cambios es que, además de alterar el *statu quo*, modifican la estructura de incentivos para los agentes. Conviene además tener en cuenta que no todas las opciones de elección están realmente disponibles, bien por operar sobre unas condiciones estructurales dadas que limitan su margen decisorio, esto es, las “condiciones iniciales” (o tiempo 1) (Mahoney, 2000: 514), bien porque su propio marco de acción se halla condicionado por sus ideas y modelos mentales acerca de qué camino es el deseable.

No obstante, el riesgo en este tipo de categorías conceptuales estriba en el riesgo que se indicó en el marco teórico de este trabajo, el de convertirlas en “conceptos estirables”. De ahí que no sea suficiente hoy decir que la “historia importa” o limitarse a reseñar los eventos históricos, sino que un concepto que aspira a integrar estructura y agencia en un modelo concreto de acción humana, deba usar un planteamiento más exigente en el análisis que especifique cómo la

lógica situacional afecta a la interacción estratégica de los actores, lo que implica referirse a:

- Lo que Bezes y Lodge (2006: 20) denominan el "*mapa de la reforma*", o lo que es lo mismo, cómo los cambios afectan de modo concreto a los arreglos institucionales en vigor.
- Indicar claramente la el "*timing*" de la coyuntura crítica (Pierson, 2004: 71): el concreto orden temporal de los hechos –"la secuencia causal"- y cómo esta resulta determinante.
- Establecer los "mecanismos" que dan lugar al fenómeno de "rendimientos crecientes" para los agentes, ya que su identificación es imprescindible para referirse a procesos de "dependencia del camino" en el sentido restringido, específicamente politológico del concepto (Pierson, 2000b; 2004; Greener, 2005).

Estos aspectos que constituyen el contexto que estructura la agencia humana, la interacción estratégica de los actores racionales, son abordados seguidamente en el resto del capítulo, incorporando también como elemento relevante de análisis el papel de las ideas ("*policy ideas*") en el proceso de cambio del empleo público local en la España democrática.

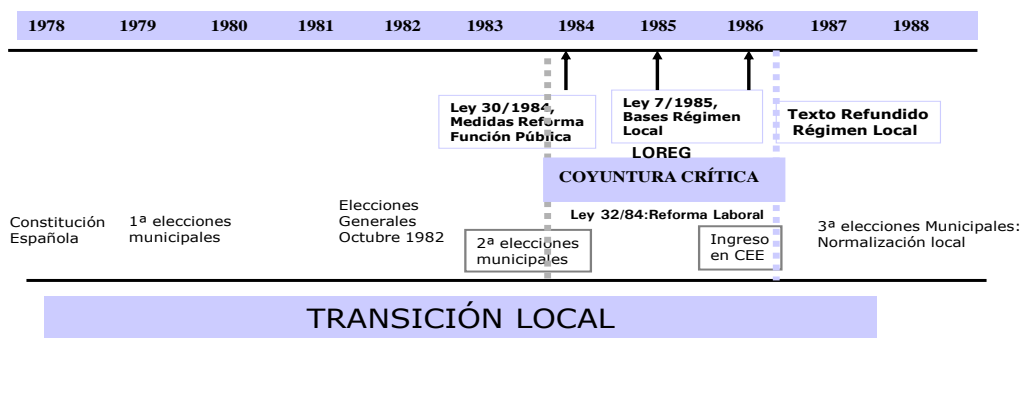
4.2.1. El marco temporal

Es en el periodo iniciado en el año 1984 y prolongado hasta finales de esa década, es decir, en el segundo y parte del tercer mandato democrático de las Corporaciones Locales, donde se asiste a un periodo de innovación acelerado en el entorno institucional local. Es un lapso temporal donde confluyen diversos procesos, tanto de

cambio de normas formales (reforma de la función pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, LMRFP; de desarrollo constitucional del régimen local, promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, LBRL; del marco electoral, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LOREG, específicamente su Título III, dedicado a las Elecciones Municipales) como de entorno político municipal o socioeconómicos (reforma del mercado de trabajo e integración europea).

Estos años conforman el contexto temporal el donde arraigan las decisiones fundamentales de los actores que operan en el entorno institucional, cuyo impacto tendrá lugar en los años posteriores. Es decir, un horizonte causal corto de tiempo en comparación con el proceso temporal posterior (Pierson, 2004: 90). La ilustración 4.1 permite apreciar gráficamente el periodo

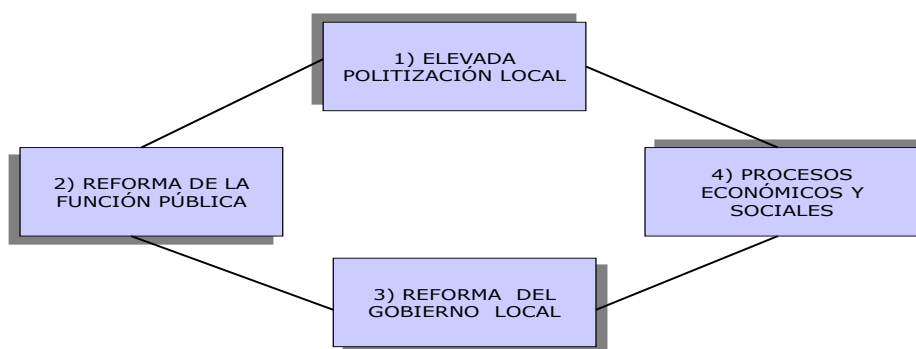
Ilustración 4-1: marco temporal de la coyuntura crítica



4.2.2. Las secuencias causales

En pocos años confluyen distintas secuencias causales, cada una con su propio desarrollo. Se trata de eventos contingentes, cuya característica principal es la de alterar los recursos y la estructura de incentivos de los actores. Su impacto estriba en su coincidencia temporal, en su intersección. La ilustración 4.2 presenta las cuatro secuencias cuya coincidencia temporal resultó crítica para modificar el equilibrio estructural hasta entonces vigente (Pierson, 2004):

Ilustración 4-2: Secuencias causales coincidentes en la coyuntura crítica



4.2.2.1 cambios en el entorno político local

Un primer factor relevante en el periodo fue el contexto político municipal, específicamente el resultado electoral. Al respecto hay que tener en cuenta que, si en 1979 con una participación total de poco más del 62%, los resultados favorecieron al partido en el gobierno, la UCD, con un 31% de los votos, un 43% de los concejales y un 49% de los alcaldes, en las segundas elecciones locales, las de 1983, con un mapa político notablemente diferente³⁵, y con una participación mayor –el 67%–, con una UCD virtualmente desaparecida, el PSOE obtuvo un 42% del total de los votos, el 34% de los concejales (más de 23.000) y un tercio de los alcaldes. El siguiente partido en representación local, AP obtuvo un 26% de los votos, pero a mayor distancia respecto al primer partido en número de votos que la de las elecciones de 1979. Estos resultados son los que permiten calificar a las municipales de 1979 como una especie de “segunda vuelta” de las generales de 1982, ya que supusieron una “ruptura límite de los equilibrios políticos” al decir de Capo (1991: 153).

No fueron unas elecciones “normales”, como serían posteriormente las de 1987 y 1991. Las elecciones locales de 1983 supusieron la confirmación del “empuje de 1982”, y el acceso a los gobiernos locales de formaciones políticas de izquierda, legitimadas por un elevado respaldo electoral, que además se encontraron con una situación propicia: la coincidencia de signo político con el partido en el poder, tanto en el ámbito central como en el autonómico, lo que dota al periodo de una singularidad específica. Además de una elevada politización en las nuevas élites locales, este periodo constituye el inicio del desarrollo municipal en materia de ampliación de servicios y

³⁵ Las elecciones generales de octubre de 1982 dieron una abrumadora mayoría absoluta al PSOE, con el 48% de los votos y más de doscientos diputados.

condicionante político a tener en cuenta para contextualizar adecuadamente la coyuntura.

4.2.2.2 La reforma de la función pública

Una segunda secuencia la constituye la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, denominada "*de Medidas de Reforma de la Función Pública*" (LMRFP). Esta norma legal, que no derogó completamente la hasta entonces vigente Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE), incorporaba un amplio abanico de nuevos preceptos en materia burocrática, englobados bajo el concepto de "*bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos*" en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución. Son por tanto unos preceptos no aplicables solamente a los medios personales de la por entonces ya denominada "Administración Central del Estado" (ACE), sino también a las restantes administraciones de base territorial (comunidades autónomas y entidades locales), respecto a las cuales diseña un modelo homogéneo de función pública. Sus treinta artículos y numerosas disposiciones adicionales reforman aspectos como el ingreso, la carrera profesional, el sistema retributivo, las situaciones administrativas, el encuadramiento de los funcionarios o el régimen disciplinario. A los aspectos que interesan en este trabajo constituyen unos preceptos de aplicación directa a la Administración Local³⁶, lo que constituye una novedad en el marco institucional del empleo público local, que como se ha visto en el capítulo anterior gozaba de un marco legal diferenciado hasta entonces meramente "inspirado" en el estatal.

³⁶ Algunos incluso con referencias directas de largo alcance, como una previsión que parecía destinada llamada a jugar un papel rupturista en el sistema: la denominada "*movilidad interadministrativa*" de los funcionarios locales por la vía de la provisión de puestos (art. 17.2), es decir, la posibilidad de acceder a otras entidades locales distintas a la inicial.

La técnica del "*puesto de trabajo*" pasó a constituir, desde 1984, el elemento organizativo básico alrededor del cual se estructuraba la gestión de personal. La "*clasificación*" es decir, su concreción funcional, ubicación orgánica y caracterización retributiva se constituía en la clave de la ordenación de la gestión de recursos humanos. La *ocupación de puestos* (art. 20) y la correlativa adquisición de un concreto *grado personal* constituía el medio principal de articulación de la carrera funcional -"*promoción profesional*" en la terminología de la ley-. Asimismo, el sistema retributivo, concretamente las retribuciones complementarias, se asignaban también a partir de este elemento organizativo de tipo objetivo. Tanto el *complemento de destino* (según el "nivel del puesto") como el *complemento específico* (que retribuiría sus concretas condiciones particulares), debían tener en cuenta la relevancia de las funciones y no tanto la categoría subjetiva del funcionario.

El resumen de los puestos de trabajo existentes en una organización concreta se articulaba en un documento público, la "*Relación de Puestos de Trabajo*" (RPT) (art. 16 LMRFP), que materializa la potestad de autoorganización de la administración correspondiente³⁷. A estos efectos "cada" Entidad Local constituía una Administración diferenciada, que debía organizar, ordenar y remunerar su estructura de personal mediante la RPT, algo que requería, además, un previo trabajo técnico: el análisis, descripción y definición de puestos³⁸.

³⁷ Conviene tener en cuenta que, a efectos de gestión, el *abierto* es un modelo de empleo público más complejo que el *cerrado o corporativo*, ya que este último se basa en el ingreso en un Cuerpo concreto ("Escala" en el ámbito local) que presupone una atribución de funciones y anticipa una carrera, sin necesidad de recurrir a sistemas de estructuración específicos, más adaptables a la realidad concreta, pero más difíciles de aplicar.

³⁸ A mayor abundamiento, mediante el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, se concretó el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local, que exigía que "el establecimiento o modificación" del complemento específico se operaría mediante una técnica concreta: la valoración de puestos de trabajo (art. 4.2).

Constituía un cambio de rumbo en la organización del sistema burocrático local, que además, chocaba culturalmente con su trayectoria fuertemente personalista, como ha puesto de manifiesto el capítulo anterior. El marco del empleo público local, hasta entonces fuertemente uniforme y reglamentado en sus aspectos mínimos, cambia así sustancialmente. Cada Corporación Local tenía que dotarse del instrumento rector de su política de personal. Este mandato se añadía a lo anticipado en 1981, cuando se dejó sin efecto la supervisión del centro, dando autonomía a las entidades locales. A partir de 1984 se les exigía, además, que organizaran su propio sistema de personal, de notable complejidad técnica, y todo ello sin dispositivos de apoyo, suprimidos en 1979.

4.2.2.3: la reforma del gobierno local

Nueve meses después de la reforma burocrática, en 1985, se procede a reformar el sistema de gobierno local –la tercera secuencia causal de la coyuntura-. Con la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), se derogan formalmente tanto la regulación predemocrática constituida por la Ley de Régimen Local de 1955 y el Estatuto parcial de 1975, como el marco provisional promulgado en plena Transición mediante la ley de 1981, sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales. La entrada en vigor en junio de ese mismo año, de la Ley 5/1985, reguladora del Régimen Electoral General (LOREG), que fijaba las reglas de elección democrática de las entidades locales y otorgaba un marcado protagonismo a los partidos políticos en la selección del personal político, completa el esquema de esta secuencia.

Para calibrar la incidencia de la LBRL sobre el marco institucional del empleo local, el análisis debe tener en cuenta el impacto sobre cinco elementos nucleares:

- i. La proclamación –más bien rituaría que dotada de contenido si se atiende a su concreta garantía- de los entes locales de base territorial –las *Corporaciones Locales*- como organizaciones administrativas dotadas de autonomía. En cualquier caso, la misma se reconocía en el artículo 1º de la Ley.
- ii. La atribución a los mismos de una *visión corporativa*, pese al pretendido carácter político, palpable en la atribución de competencias de gestión a un órgano de deliberación y control como el Pleno, o el nulo reconocimiento a una realidad habitual en el juego gobierno-oposición: el grupo político
- iii. El diseño orgánico netamente *presidencialista*, ya que por ejemplo, la entonces denominada Comisión de Gobierno carecía de competencias propias, necesitando de la delegación de otros órganos como la Alcaldía o el Pleno.
- iv. El establecimiento de un esquema de funcionamiento –el Régimen Local- rígidamente *uniforme* para todas las realidades demográficas, culturales y territoriales, excepción hecha del sistema de “concejo abierto”.
- v. La reserva “al Estado” de una serie de responsabilidades en materia normativa para el buen funcionamiento del sistema.

La LBRL constituyó no obstante, un intento de potenciar la capacidad política y gestora de los municipios. En ella se abordaba tanto la regulación de las competencias locales como su propio

funcionamiento orgánico. La *autonomía local* es la "idea de política"³⁹ que late en la norma, al punto de constituir desde el punto de vista del lenguaje y por ende del significado, uno de los "temas" candentes del momento.

En el diseño del legislador la autonomía local va ligada no solamente a la legitimación democrática de los órganos de gobierno, sino también a una efectiva asignación de competencias a los entes locales, a la supresión de controles por otros niveles de gobierno y al reconocimiento de una efectiva capacidad de autoorganización. La evolución posterior demostrará las limitaciones de este diseño. De un lado, por cuanto la conceptualización de la autonomía local a partir de la importación del concepto alemán de la "*garantía institucional*" formulado en términos exclusivamente negativos, como un reducto indisponible, aseguraba bien poco en términos prácticos (García Morillo, 1991)⁴⁰. De otro, porque el propio Tribunal Constitucional en 1989 cortará de raíz cualquier veleidad autonomista de los gobiernos locales.⁴¹ No menos crítico es el juicio efectuado al diseño competencial que realiza la LBRL, al dejarlas en manos de la respectiva legislación sectorial –autonómica o central – y que andando el tiempo se convertirá lo que Mir (1998) calificará como el "gran problema" de las corporaciones locales.

Por otra parte, si bien la LOREG, diseña un específico sistema de representación política y mecanismos de control y rendición de cuentas propios del *parlamentarismo racionalizado*, tales como la

³⁹ "Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía" (Exposición de motivos de la Ley).

⁴⁰ Como recuerda Parejo (1991; 1997), la potestad de autoorganización en la LBRL se atribuía al Reglamento Orgánico Municipal (ROM).

⁴¹ Su sentencia 214/1989 anularía el art. 5º de la LBRL, que otorgaba prevalencia jurídica al reglamento orgánico de la corporación local sobre la regulación autonómica, reconociendo así su capacidad de autoorganización. Con este pronunciamiento, al decir de Sosa Wagner (1996:39) las competencias organizativas de los entes locales de base territorial quedaron "abrasadas".

moción de censura⁴² que dan lugar a una específica acción de gobierno y a un "sistema político local" como arena electoral específica, la idea "corporativa" subyacente parece lastrar esta idea a favor de un ejercicio más administrativo de la función de gobierno, lo que matizaría la profundidad reformadora de la LBRL. Se suprimirían las tutelas y se garantizaría la renovación democrática del personal político, pero un análisis atento al rol de los cargos electos y al diseño orgánico en el funcionamiento permite concluir que la reforma de 1985 es continuista con el modelo de "régimen" local del franquismo, incapaz como es la ley de escapar del modelo corporativo (Rodríguez Álvarez, 2010: 634). El Pleno no es concebido como una instancia política en donde la minoría controla al ejecutivo, sino que a su vez cuenta con facultades de gestión ordinaria. Es una "corporación representativa" que representa al interés común, pero al precio de ocultar la dimensión conflictual, del proceso político.

En esta línea, con base en una lectura restrictiva del artículo 140 de la Constitución (que habla no solamente de gobierno, sino también de administración local a cargo de los concejales), los mismos son conceptuados como cargos representativos, responsables de parcelas administrativas. Al respecto, la idea del "concejal-delegado" o por emplear el discurso preconstitucional, la *función concejal*⁴³, esto es, la actividad administrativa en ámbitos burocráticos con facultad no solo de dirección, sino de intervención, apunta a una politización de la gestión ordinaria⁴⁴. La responsabilidad política en el dictado de actos

⁴² Este "modelo parlamentario" se acentuará en 1999 con el Pacto Local, cuyo paquete legislativo dará carta de naturaleza a la "moción de confianza".

⁴³ El término aparece en el libro de Juan Ignacio Bermejo Gironés, editado por el Instituto de Estudios Políticos en 1961, titulado precisamente, "La función concejal". Puede apuntarse al respecto la idea de que precisamente, rebajar lo político a la gestión, más bien no sirve para democratizar la misma, sino precisamente para politizarla, al impedir el surgimiento de un estrato burocrático, profesional.

⁴⁴ Si bien es cierto que este diseño no se encuentra tanto en la LBRL que apunta hacia el diseño "presidencialista" que se cita, como en una norma reglamentaria de desarrollo, dictada en el periodo objeto de análisis: los artículos 120 y 121 del

administrativos quedaba sancionada, dificultando no solo la diferenciación Política-Administración en las pequeñas colectividades locales donde la misma carecería de sentido, sino en las ciudades medias y grandes, donde sí resulta pertinente.

De interés resulta también el diseño que en materia de funcionamiento interno opera el artículo 20 de la LBRL. A partir de esta ley – a diferencia de la ley de elecciones locales de 1978- lo que Márquez (1994) ha denominado el "*entorno ejecutivo local*" (Comisión de Gobierno, Tenientes de Alcalde, Concejales Delegados) gira alrededor de la confianza del Alcalde. La caracterización como "presidencialista" del modelo orgánico de las corporaciones locales resulta así no solo de la primacía competencial de la alcaldía (presidente de los órganos colegiados municipales, jefe de la administración), sino también porque es él el que designa y cesa a las instancias que junto a él reúnen tanto la responsabilidad del "gobierno" como de la "administración".

Finalmente, la LBRL, tal y como señalan Delgado y López-Nieto (1994) es tributaria del modelo francés del régimen local, o lo que es lo mismo, lo que Parrado (2002: 37) ha situado en la tradición administrativa *napoleónica*. Consecuencia de tal es una concepción de la esfera local fuertemente uniformista de las entidades locales en materia orgánica, de funcionamiento, financiera, competencial y, de gestión de su burocracia, que no se empezará a matizar hasta finales de 2003 con el establecimiento del sistema de "grandes ciudades". A efectos de gestión de personal conviene tener en cuenta que en 1983 existían un total de 8.053 municipios, el 80% de los cuales tenían menos de 5.000 habitantes como población de derecho⁴⁵.

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

⁴⁵ Fuente: Registro de Entidades Locales de la Dirección General de Cooperación Local.

Es el Título VII de esta ley el dedicado al empleo público local. Sus 15 artículos son menos "rupturistas" que la regulación de la LMRFP: reciben formalmente el sistema de tipo *abierto* basado en los puestos de trabajo y efectúan una aproximación prudente al esquema de función pública vigente en la ACE, a la que remite directamente (oferta de empleo público, jornada de trabajo, sistema retributivo, participación). Distribuye las competencias de gestión del sistema entre un ejecutivo fuerte (alcalde y comisión de gobierno) y el órgano de control político (pleno), pese a que deposita en este último, competencias de gobierno como la aprobación de la Oferta de Empleo Público o la aprobación de convocatorias de ingreso y provisión. Pero más que cambio sustantivo de fondo, la LBRL efectúa una reforma profunda en orden a la responsabilidad sobre la gestión del sistema de personal. Si los años inmediatamente anteriores habían conocido la supresión de la tutela estatal sobre la política de personal, así como de los mecanismos de asistencia técnica, con el nuevo texto se suprimen las referencias a la responsabilidad en la materia que hasta entonces tenía atribuidas el secretario. Deja de ser formalmente el "jefe de personal", cuya función de jefatura "superior" se sitúa en la alcaldía.

La disposición final primera de la LBRL asume también otro compromiso: el de "actualizar y acomodar" el ya obsoleto Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952, lo que curiosamente nunca ocurrirá y que constituye una incertidumbre sobre la responsabilidad estatal en el funcionamiento de la gestión de recursos humanos, en un momento de consolidación institucional de las comunidades autónomas. No será la única previsión incumplida en materia de empleo local por la ACE.

En este momento -abril de 1985-, dos normas recientemente promulgadas conforman el nuevo marco institucional del empleo

público local. A los efectos que aquí interesan conviene dejar constancia de la vigencia –todavía– del Estatuto de la Función Pública Local de 1977. Esta norma será finalmente derogada un año después, el 22 de abril de 1986, con la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el "*Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*" (TRRL). Con la autorización dimanante de la LBRL, la norma refunde y armoniza en un solo texto todas las disposiciones vigentes en materia de régimen local, incluyendo las dedicadas a sus medios personales.

Especial consideración tenía una cuestión. La viabilidad del nuevo sistema burocrático requería, para su aplicación efectiva en la Administración Local, que "el Estado" dictase un conjunto de reglas. El artículo 90.2 de la LBRL preveía que éste dictase las normas sobre descripción de puestos de trabajo y las básicas de la carrera administrativa, lo que se reiteraba en el artículo 129 del TRRL. De igual modo, era la Administración del Estado la responsable de articular un mecanismo imprescindible para que operase el sistema de carrera previsto: las normas de provisión de puestos (art. 168 TRRL).

En otro orden de cosas, la LBRL no previó atribución alguna en materia de gestión del personal sobre el terreno, limitándose a disponer que el Alcalde desempeñaría la "jefatura superior de todo el personal de la Corporación" (art. 21.1.g). El texto refundido de 1986 completaba el esquema al atribuirle, además, la competencia residual en la materia.⁴⁶ Si el secretario dejaba de ser el medio burocrático de gestión sobre el terreno, no se articuló pieza sustitutiva alguna. Aun más: los directores de servicios previstos en el estatuto de la función

⁴⁶ Mecanismos análogos se preveían para los presidentes de las Diputaciones provinciales.

pública local de 1977 fueron arrumbados por un descafeinado *personal eventual*. Una tímida previsión a que algunos puestos *directivos* serían susceptibles de ser desempeñados por este tipo de personal en el artículo 176.3 del texto refundido de 1986 constituía la única previsión lejanamente profesionalizadora. El campo para la politización estaba abonado por la vía de la debilitación institucional del sistema en un momento crítico de cambio. Carente de mecanismos superiores con visión global, cada entidad local constituía un marco específico de actuación para los actores. Élite políticas locales y sindicatos vieron aumentadas sus oportunidades de influencia. *Cada* entidad local debía confeccionar y definir sus puestos-tipo, valorar sus puestos de trabajo y definir sus mecanismos de carrera de sus funcionarios, en situación de total ausencia de referencias externas, y especialmente, de capacidades internas⁴⁷.

4.2.2.4: Reformas del mercado de trabajo e integración europea

Junto a la elevada politización local y la coincidencia de importantes innovaciones legales, es importante destacar cómo otras secuencias socioeconómicas abundan en el carácter crítico del periodo considerado, precisamente por su coincidencia temporal, ya que por separado su impacto hubiera sido menor (Pierson, 2004: 55). Así, en primer lugar y en un contexto de crisis económica y de fuerte destrucción del empleo, en el mismo mes de agosto de 1984, fecha de inicio de la coyuntura crítica, se dicta la Ley 32/1984, de modificación de determinados preceptos del Estatuto de los

⁴⁷ Pues bien, todas estas previsiones fueron incumplidas. Solamente en 1991 se actualizó (Real Decreto 896/1991, de 7 de junio) el sistema de acceso al empleo público local. Ni siquiera los años posteriores contemplaron la actualización y acomodación del Reglamento de Funcionarios de 1952 prevista en la disposición final primera de la LBRL. La abstención legislativa resultó así crítica en un momento de cambio legal y de desarrollo acelerado de este nivel de gobierno.

Trabajadores, que abre la senda de un conjunto importante de reformas en materia laboral.

La norma generaliza la contratación temporal, desvinculando su empleo de situaciones netamente coyunturales y haciendo posible su uso indiscriminado en el panorama laboral, aun tratándose de necesidades permanentes⁴⁸, favoreciendo notablemente la flexibilidad contractual en el mercado de trabajo español. A partir de entonces se posibilita una fuerte precarización de las relaciones laborales. Contratos de "*fomento de empleo*", por "*lanzamiento de nueva actividad*" –ambos con una duración máxima de hasta tres años- de "*prácticas*", "*formación*" o a "*tiempo parcial*" constituyen un paisaje habitual en el panorama laboral de nuestro país.

Esta circunstancia tuvo un impacto notable sobre la laboralización de las plantillas de las entidades locales. Ya se ha destacado la práctica inexistencia de reserva a favor del personal funcionario según la LBRL. Pero es que resultó relevante una coincidencia: Cuando el artículo 177.2 del TRRL vino a disponer, ya en 1986, que las corporaciones locales podían contratar personal laboral fijo o de duración determinada, e incluso "*demás modalidades previstas en la legislación laboral*" se había operado pocos meses antes una profunda reforma del mercado de trabajo por la Ley 32/1984 citada.

Al tiempo, otro proceso socioeconómico coincidente, coadyuvante en la tendencia hacia la laboralización, fue el aumento intenso de las plantillas en la segunda mitad de los años ochenta, en virtud de la

⁴⁸ Es lo que se ha llamado la "descausalización" de las relaciones laborales. Los contratos temporales, que hasta esa fecha únicamente podían realizarse para atender necesidades coyunturales son autorizados para cualquier supuesto. Lo que significa que supuestos no temporales por su propia naturaleza, que hasta la fecha eran los únicos que justificaban el recurso al contrato de trabajo temporal, eran desde entonces susceptibles de ser encuadrados en fórmulas contractuales "a la carta". Es decir, que se autorizaba que empleo permanente y estructural pudiera cubrirse con contratos no permanentes como medida de estímulo del empleo.

masiva recepción de los fondos provenientes de la Comunidad Económica Europea, allegados desde el ingreso de España el 1º de enero de 1986. El impacto derivado de la integración europea ha sido puesto de manifiesto, entre otros, por Piedrahita, Steinberg y Torreblanca (2007). De poseer una renta media por habitante situada en el 71% de la media europea pasó en relativo poco tiempo a igualarse prácticamente. A los efectos de este trabajo es destacable cómo el Producto Interior Bruto (medido en paridad de poder de compra en euros de 2005) pasa de 7.950 euros en 1986 a 23.087 euros en 2006. Pero tan importante como la cohesión económica ha resultado el flujo de fondos europeos hacia nuestro país, cuantificados por estos autores en un saldo positivo de 93.500 millones de euros en precios de 2004. Vía Fondo Social Europeo y especialmente, mediante el mecanismo de los Convenios del Instituto Nacional de Empleo-Corporaciones Locales, éstas pasaron a desarrollar un papel relevante en la provisión de infraestructuras locales, equipamientos y servicios.

No acabaron aquí los efectos de otras reformas socioeconómicas. También en 1985 se promulga otra norma laboral que podría denominarse como "secundaria" en el periodo de reforma de la función pública, pero que tendrá también un profundo impacto: la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS). El interés de la misma radica en que a efectos de la ley se consideran "trabajadores" no solamente los sujetos de una relación laboral, sino también aquellos que lo fueren de una relación de carácter administrativo o estatutario, es decir, funcionarios públicos, con la excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas o Institutos Armados de carácter militar (art. 1.2). Con la LOLS, una previsión de la LMRFP, que la negociación de las condiciones de empleo se efectuaría con la "*la representación sindical de los funcionarios públicos*" (art. 3.2.b) se recoge en toda su plenitud. Mediante la

figura del sindicato "*más representativo*" es como se opera la participación funcional en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas, ya sea mediante los procedimientos de "*consulta*" o los de "*negociación*". (Art. 6º LOLS). Se consagra así un modelo concreto de participación funcional⁴⁹, que posteriormente será recogido en 1987, mediante la promulgación de una norma específica⁵⁰.

El proceso de reforma legal se prolonga así durante año y medio, de agosto de 1984 a abril de 1986. Este periodo incluye junto a los cambios de calado en el terreno burocrático o de gobierno local por medio de nuevas normas formales (LMRFP, LBRL, TRRL) otros "secundarios" (reforma laboral y LOLS). Es un periodo relativamente breve, complejo por la profundidad de la reforma, donde los ayuntamientos del segundo mandato –el de 1983 a 1987- tienen que "aprender" a gestionar sus efectivos personales en un entorno de repliegue de la ACE, de cierta competencia autonómica, de profunda destrucción de empleo y también, de crecimiento acelerado de la oferta de servicios públicos locales.

4.2.3. La ideología de las reformas

El institucionalismo histórico ha destacado la relevancia de las ideas en las políticas públicas, las *policy ideas* (Hall y Taylor, 1998: 961; Immergut, 1998:16; Majone, 2000a y 2001b). También el

⁴⁹ Cuyo alcance no cabe minusvalorar, por cuanto negocian organizaciones sindicales, no las instancias representativas de los funcionarios y donde se instaura además un sistema de fuerte competencia sindical, ya que la mayor representatividad se otorga según el resultado obtenido en las elecciones a los órganos representativos, y que es realmente, su verdadera función: determinar la implantación real de cada sindicato.

⁵⁰ Arenilla (1993: 95) ha destacado la relevancia de la LOLS en la conformación del modelo de empleo público. Para él constituirá esta ley constituirá un paso más en la estrategia de laboralización de la función pública, ya que además del elemento formal de declarar a los funcionarios "trabajadores" a los efectos de la misma, decanta un modelo totalmente sindicalizado de negociación colectiva. Un análisis específico se contiene en el capítulo 5º.

institucionalismo económico (North, 2000) ha enfatizado la relevancia de los sistemas de creencias. Estos se definen como nociones que los actores tienen acerca de sus intereses (Moreno, 2009: 13). Ayudan a entender las elecciones de los actores ante las diversas opciones estratégicas que tienen disponibles, por lo que su utilidad analítica se aprecia precisamente en los momentos de cambio *-policy shifts-*, complementando las explicaciones acerca de cómo las instituciones *encuentran su senda*. Las ideas de política constituyen una *condición de posibilidad* en la acción humana. Las ideas, o más específicamente, los modelos mentales compartidos por los individuos, definen las cuestiones de interés, *problematizando* la realidad, pero especialmente, también aportan soluciones y líneas de acción, por lo que son relevantes para materializar las metas de los actores. De igual modo, es importante que tal y como se expuso en el marco teórico cuando se trató la cuestión de la racionalidad, no se postula un actor independiente del entorno, sino capaz de aprender. Esto es, que examina sus ideas y preferencias mediante la experiencia (North, 2000), adaptando así sus metas al contexto.

¿Cómo analizar las ideas de política? Como se detalló en la metodología, en un terreno como el de la reforma burocrática, la justificación acerca de las normas formales, declaraciones, *libros blancos*, exposiciones de motivos, en suma, el *lenguaje del poder*, resulta determinante. Si bien como es obvio no es el único medio, el retórico-discursivo es un canal privilegiado, porque como recuerda Majone (1997; 2001a), *"la política está hecha de palabras"*, de ahí que el estudio de los argumentos justificativos empleados resulte imprescindible. Precisamente, el conocer los aspectos simbólicos incorporados a los textos legales que enmarcan la coyuntura, ayuda a comprender por qué la cuestión de la profesionalización de la burocracia local no emergió en el debate político del momento.

La norma formal de mayor profundidad es la LMRFP, como se ha puesto de manifiesto. Su objetivo principal era el debilitamiento de los grandes cuerpos de funcionarios y la correlativa apuesta por un modelo de función pública abierto, basado en los puestos de trabajo (Olmeda, Parrado, 2000: 539; Baena 1990: 459; Olías, 1995: 37; Ballart y Ramió, 2000: 349). En la ley, tal y como se refleja en su exposición de motivos, que constituía el programa gubernamental, se apostaba tanto por la clasificación de puestos como eje tanto del sistema retributivo "*con primacía de las retribuciones ligadas al desempeño del puesto de trabajo*", como por el impulso de la "*auténtica carrera administrativa*". Junto a la unificación de Cuerpos y Escalas de funcionarios, se optaba por un sistema "mixto" de función pública, que combinaba elementos cerrados propios de los cuerpos (en el acceso) como abiertos (atribución de funciones y desempeño de puestos, remuneración y movilidad).

Pero la fuerte voluntad *descorporativizadora* no es la única innovación de calado de la ley de medidas. Hay que tener en cuenta el fuerte impulso por la *laboralización* que se opera en la LMRFP. Así, su artículo 15 delegaba en las relaciones de puestos de trabajo la concreción de qué puestos de trabajo se reservarían a funcionarios públicos "*en atención a la naturaleza de sus funciones*", deslegalizando el régimen privativo de funcionarios⁵¹ y favoreciendo que fueran las normas reglamentarias las que determinaran el régimen jurídico aplicable a la relación de servicio.

¿Cómo se trasladó esta visión de la reforma burocrática a la Administración local? ¿Hubo tal? La respuesta es afirmativa si se

⁵¹ Este aspecto fue revocado por el Tribunal Constitucional en su importante sentencia número 99 de 11 de junio de 1987, que daría lugar a la modificación de la ley de medidas el 23 de julio de 1988.

analiza la ley de bases de 1985 a partir de los presupuestos de la reforma de 1984⁵². Así:

- a) La visión anticorporativa en la esfera local (González-Haba, 1985) subyace en la supresión del rol del secretario como jefe de personal y órgano gestor a escala organizativa de la gestión de recursos humanos⁵³. El papel rector se traslada al alcalde, desapareciendo la instancia burocrática de gestión profesionalizada del sistema. Su cometido es, estrictamente, la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo (art. 92.3.a)⁵⁴.
- b) La apuesta laboralizadora se evidencia, junto a la enumeración del personal contratado en régimen de derecho laboral como una de las clases posibles de personal, junto a los funcionarios de carrera y el personal eventual (art. 89), en la circunstancia en que únicamente reserva a funcionarios las funciones que implicaran ejercicio de autoridad, fe pública y asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y

⁵² En materia de personal local el planteamiento del gobierno era el que el personal de las entidades locales debían recibir un tratamiento común, algo previsto en la LBRL. (Diario de Sesiones nº 133, de 12 de junio de 1984, intervención del entonces Ministro de Administración Territorial, De la Quadra Salcedo).

⁵³ El debate parlamentario de totalidad de la LBRL muestra como en materia de función pública local el núcleo del debate fue la supresión o no de los hasta entonces denominados "Cuerpos Nacionales". Los partidos de ámbito no estatal solicitaban directamente la supresión de la figura. Para el grupo comunista los Cuerpos Nacionales constituían vestigios "*anacrónicos y jerarquizantes*" (Pérez Royo). Las enmiendas del grupo popular buscaban el mantenimiento del rol burocrático clásico del secretario como "jefe ordinario de la organización municipal". Lo que latía en ese aspecto de la reforma se evidencia en la intervención del ponente socialista Fajardo Spinola: "*En la última etapa de los ayuntamientos no democráticos, en esa última etapa, vimos que el abandono de ciertos políticos hizo que algunos funcionarios invadieran y ocuparan que no les pertenecían*", atribuyéndoles la ley funciones una serie de competencias de dirección de la administración propias de un político, señalando que podía "(...) *haber peligro de excesiva burocratización, de excesivo poder de los burócratas*". Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 136, de 14 de junio de 1984.

⁵⁴ La doctrina de la época se refirió a la reforma como "*descorporativización y vaciamiento de los funcionarios directivos locales*". Al respecto, Lliset Borrell (1986: 405).

tesorería y una cláusula genérica que remitía a una ley de desarrollo para concretar otras funciones *cuya objetividad, imparcialidad e independencia* fueran susceptibles de requerir personal sujeto al estatuto funcional (art. 92.1).

En definitiva, en el contexto de “recreación” de la Administración local española latía una desconfianza palpable en los cuerpos burocráticos tradicionales, identificados además con el franquismo. El discurso en el momento de promulgación de la LBRL contraponía corporativismo a legitimación democrática. Significativamente no emergió el término “profesionalización” o mejor, carecía de espacio discursivo. Como muestra este apartado, las ideas forman parte del bagaje que, junto a sus intereses, aportan los individuos implicados en procesos de cambio.

4.3 UNA NUEVA ARENA DE ACCIÓN

El modelo explicativo empleado para dar cuenta de los “*procesos de despliegue largo*” requiere tanto considerar los aspectos estructurales, macro, como el análisis de los microfundamentos, la actuación en espacios concretos. Los primeros condicionan los segundos. En esta perspectiva es donde cobra relevancia la aserción de Elinor Ostrom (2005b), para quien cualquier entorno institucional puede ser analizado a la luz de una serie de variables estructurales comunes: *actores* encuadrados en *situaciones concretas*, afectados a su vez por un conjunto de *factores exógenos*, cuya interacción es la que genera una serie de *impactos* a un nivel agregado. Este esquema analítico resulta adecuado para analizar un complejo institucional amplio, compuesto por miles de entidades locales, sobre la base de considerar que los agentes que operan en ese espacio responden, de modo racional a determinados incentivos y se valen de determinados mecanismos para alcanzar sus propias preferencias (Levi, 2006: 23),

todo ello junto con el papel jugado por los modelos mentales compartidos y las ideas que los sostienen, a la hora de afectar el comportamiento y, con ello, el resultado final.

Esta sección presta atención a las variables resultantes, a escala micro, tal y como las mismas fueron modificadas tras los cambios operados en la coyuntura crítica, teniendo en cuenta que de acuerdo con el esquema analítico de Ostrom (1999; 2005a; 2005b), forman parte de la arena institucional tanto a) los *actores*, como b) las *arenas de acción*. En esta investigación se han incorporado además en la explicación, de acuerdo con el enfoque analítico, c) los *mecanismos sociales* incorporados.

4.3.1. Los actores

Actor en términos politológicos es aquel que trata de influir en el proceso político (Real, 2006: 78) o más específicamente, todo individuo o grupo social afectado por la política pública de que se trate (Subirats et. al. 2008: 52). A los efectos de la investigación, el concepto de actor que se maneja, es, además de basado en el individualismo metodológico⁵⁵, un sujeto intencional y orientado al futuro (estratega) (Elster, 2000a: 63), cuya actuación es analizada a partir de una consideración amplia de la racionalidad, entendido no como la maximización consciente de las utilidades, sino más bien, tal y como se explicitó en el capítulo 21, de acuerdo a lo que Sen (2009: 209), conceptúa como no excesivamente alejado de las exigencias de la misma. Es un actor que capaz de aprender a partir de la experiencia (North, 2000), y que no excluye las consideraciones morales en su actuación (Harsanyi, 2010; e.o. 1967).

⁵⁵ Recuérdese la cita de Geddes (1994) que se hizo en el capítulo 2º: al hablar de partidos, sindicatos, Estado, se refiere a individuos que derivan su poder de la posición ocupada.

En la gestión de recursos humanos en el sector público, actores típicos son los políticos, los directivos, los sindicatos y la dirección de recursos humanos (Longo, 2000: 477). Estos constituirían el *círculo interno* de actores, el más inmediato. En sentido lato, a la hora de analizar el empleo público local como institución cabría añadir un *círculo externo* de actores como la Administración Central, las Comunidades Autónomas o los partidos políticos.

Cada uno de estos actores debe ser analizado de acuerdo con el planteamiento de Ostrom a la luz de una descripción somera de los mismos, de sus preferencias básicas, sus recursos y capacidades, sus ideas, valoraciones y modos de selección de los cursos de acción y el uso de la información. Por tanto, los actores en el marco institucional del empleo público local son los siguientes:

En el círculo interno:

- PERSONAL POLÍTICO LOCAL: la legitimación democrática inherente a los procesos electorales dieron lugar a una arena política específicamente municipal. Son los Alcaldes, Concejales o Diputados/Consejeros Provinciales, tanto en el ámbito del gobierno como de oposición. Las *preferencias*, como corresponde a un agente (el representante político) que actúa en interés de un principal (la ciudadanía) (McCormick y Tollison, 1984) es ofertar una serie de políticas que hagan posible su reelección, en un contexto electoral competitivo, que constituye así su interés primario (Geddes, 1994:87). En el ámbito local, tienen los recursos derivados de su posición de dirección de las entidades locales, en el terreno organizativo y presupuestario, teniendo en cuenta que poseen un poder reforzado tras la LBRL, no supervisado por ninguna otra instancia administrativa, más allá del control de legalidad de los tribunales. Su estilo de

formación de la *decisión* en el terreno de la gestión está condicionado lógicamente por las directrices emanadas de los partidos y su marco de ideas y expectativas, fuertemente antiburocráticas. Es un actor condicionado por el ciclo electoral que tiene lugar cada cuatro años. Por lo mismo, este ciclo político es el que condiciona su *aprendizaje*, limitándolo.

- ORGANIZACIONES SINDICALES: La transición democrática llegó en el periodo a los centros de trabajo. El modelo de representación "colegial" fue, como se detalló en el capítulo anterior, derogado. Se reconocieron los derechos de asociación y, con una intensidad desconocida en otros ámbitos administrativos, el mundo local conoció experiencias de participación y auténtica negociación colectiva de las condiciones de empleo, muy especialmente como se detalló en el capítulo anterior, a partir de 1981. A efectos analíticos, "sindicatos" son aquellos modos de representación de los empleados públicos, tanto de base electiva (juntas y delegados de personal en el caso de los funcionarios; comités de empresa y delegados en el caso del personal laboral). Sus *preferencias* están orientadas tanto a la participación y control de las condiciones de trabajo como a su mejora (Olson, 1992: 22), entendiendo por tales el aumento de salarios o de otras variables como el tiempo libre, beneficios sociales, etc. Su *selección de cursos de acción* se halla también condicionada a la satisfacción de su "principal": la generalidad de los empleados municipales, en un contexto también de competencia sindical. Su adquisición de información es mayor teniendo en cuenta su *mayor estabilidad*, lo que posibilita la adquisición de recursos derivados del aprendizaje. Su ideología, al menos en la esfera local, donde la influencia de los sindicatos

de clase fue mayor, parte de una visión contractualizadora de las condiciones de trabajo.

- OTROS ACTORES ORGANIZATIVOS. Incluye tanto a otros directivos (jefes burocráticos), lo que en sentido organizativo se denominaría como "línea media" (Mintzberg, 1983), como otros actores destacados, los denominados "Cuerpos Nacionales de Administración Local". denominados a partir de la LBRL como "Funcionarios con habilitación de carácter nacional". Si bien este texto desdibujó el papel directivo de los mismos, siguió atribuyendo un papel determinante en los aspectos legales y formales del funcionamiento organizativo. A las *preferencias* de este tipo de actores, además de las típicas de cualquier burócrata, cifradas en conseguir su estabilidad en el empleo (Geddes, 1994: 13; Corona, 1987), hay que añadir las específicas derivadas de su posición: en el caso de los habilitados, una intervención destacada en el procedimiento de adopción de decisiones, lo que les otorga un poder no desdeñable, potenciado además por la permanencia derivada de su profesionalidad. Además de la maximización de la influencia su *selección de cursos de acción* está orientada también por consideraciones jurídico-dogmáticas, muy presentes en la tradición de la Administración española, que constituye su modelo mental compartido.

- RESPONSABLE DE PERSONAL DE LA ENTIDAD LOCAL. La responsabilidad de la gestión sobre el terreno fue atribuida por la LBRL al Alcalde, como jefe superior de personal y, más habitualmente, a los concejales delegados de personal. Su poder deriva de las facultades de decisión. Sus preferencias son básicamente políticas y la selección de sus decisiones está orientada por la minimización del conflicto y al reforzamiento de

la estructura clientelar en muchos casos. Las limitaciones inherentes a la inestabilidad propia de su condición política dificultan su capacidad de aprendizaje.

En el círculo externo:

- PARTIDOS POLÍTICOS. En el contexto democrático español son los partidos políticos (art. 6º CE) quienes detentan un protagonismo destacado en el proceso político, también en el local, y consiguientemente son actores relevantes en el marco institucional del EPL⁵⁶. Son los dispositivos encargados de seleccionar al personal político, habida cuenta del papel que les otorga la LOREG tanto en la elaboración de las candidaturas de concejales, como de elección de alcaldes o de diputados provinciales en las diputaciones de régimen común. Las preferencias de los partidos políticos son atribuidas de acuerdo con la llamada "hipótesis central" de Downs (1992, e.o. 1957), que postula que en una democracia los partidos formulan una política pública estrictamente como medio de obtención de votos. En un contexto de democratización las estructuras municipales ofrecían enormes espacios para las estructuras partidarias⁵⁷. Pero también, en un contexto de elevada politización, cabe incluir otros objetivos: el afianzamiento de su propia posición en el proceso político y, si se tiene en cuenta el periodo y la procedencia de no pocos de los electos, la pretensión de reforzar el papel de los municipios como

⁵⁶ Como se destacó en el capítulo 1º, Alba y Vanaclocha (1997: 10) han conceptualizado la esfera local en España tras la transición democrática como un específico subsistema político.

⁵⁷ De hecho el modelo de partido político que se considera en este trabajo es el propuesto por Panebianco (1990: 45) y que se desarrolla en el capítulo siguiente a partir de la teoría de los incentivos y que diferencia claramente entre sus élites dirigentes y la base afiliativa del mismo (sus *clientes*).

componente imprescindible en el Estado del Bienestar, por entonces en fase de ampliación.

- ADMINISTRACIÓN CENTRAL. Con un papel reconfigurado, ya que se desprendió de los mecanismos de la tutela y la fiscalización, así como los de asesoramiento y asistencia técnica, aunque con la competencia legislativa en materia de administración local y otras específicas en materia de funcionarios y régimen jurídico, derivadas de la Constitución, en especial de su artículo 149. A la vista de la evolución posterior, no cabe concluir que las preferencias de los individuos que ocuparon posiciones relevantes en este ámbito se orientara en favor de un refuerzo político de los gobiernos locales, por la vía de la descentralización de servicios, máxime en un contexto en donde las nacientes Comunidades Autónomas (CCAA), comenzaban a asumir competencias, tampoco aparece un argumento *localista* en el plano del discurso en esta época, en los cuales no se adivinaba un refuerzo de su papel de gobierno, sino que el énfasis se hacía en su legitimación democrática, en especial por los partidos de izquierda.
- COMUNIDADES AUTÓNOMAS: si los primeros consejos preautonómicos se limitaron a constituir estas nuevas instancias en términos exclusivamente políticos, la promulgación de los primeros Estatutos de Autonomía en 1979 en el País Vasco y Cataluña⁵⁸ y a partir de 1982 de modo

⁵⁸ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco y Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña. Estas normas contemplaban un papel relevante de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local, que en el caso vasco incluían explícitamente a todos los funcionarios de las administraciones del País Vasco. En 1981 (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre se aprobaría el Estatuto de Autonomía de Andalucía. También en 1981 se aprobaría el Estatuto de Autonomía de Galicia.

generalizado⁵⁹ otorgaron una creciente importancia a este nuevo nivel de gobierno en la materia, al punto de dar lugar a lo que con posterioridad se denominaría como régimen local “bifronte” si bien con diferencias entre ellas. Con competencias exclusivas en el caso de las primeras y más tímidamente en las segundas. Las preferencias, derivadas de sus intereses, pero también de la ideología del momento, iban encaminadas a otorgar centralidad institucional, en términos simbólicos y de políticas públicas, a un entramado territorial por entonces emergente, lo que lógicamente iba en detrimento de la otra alternativa de descentralización territorial: la municipal.

4.3.2. La situación de acción

Según Ostrom la situación de acción está determinada por el *cluster* de variables que conforman los participantes y las posiciones que éstos ocupan en el proceso decisorio (2005). Más concretamente (1999: 42) es el patrón resultante de interacciones entre los agentes, el espacio social donde actúan los individuos.

En materia de gestión de personal, a efectos decisionales ya se describió la autonomía existente en ámbitos como las plantillas (reclutamiento), la organización interna o la política retributiva vigente en la esfera local desde 1981. ¿Cuáles son las situaciones de acción en el seno de cada entidad local? básicamente dos, una política y otra sindical.

En primer lugar, hay que destacar que pese al pretendido carácter ejecutivo de la política de personal, el alcalde, si bien tiene facultades

⁵⁹ Por ejemplo, Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto); Aragón (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto); Castilla La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto); Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio); Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 10 de agosto).

relevantes de decisión, pudiendo ser auxiliado por la comisión de gobierno (que carece de competencias propias en esta materia más allá de las que le sean delegadas), es imposible que despliegue una política de personal que obvie al *Pleno* del ayuntamiento. Este órgano, en 1985, no solo tenía competencias presupuestarias o de aprobación de los instrumentos rectores como la Plantilla de Plazas o la Relación de Puestos de Trabajo, sino también otras de ejecución, netamente administrativas, tales como la aprobación de la Oferta de Empleo Público o la aprobación de bases de convocatorias de acceso y provisión de puestos de trabajo (no subsanando esta circunstancia hasta 1999). La consecuencia es una politización elevada de decisiones de gestión, a priori, típicamente ejecutivas (decisiones sobre encuadramiento burocrático, programas y temarios, ejercicios, etc.).

Otra situación de acción es la relacionada con la participación social. Ya se ha destacado cómo en 1981 se promulgó una norma que intentó encauzar la "rica dinámica" experimentada en los ayuntamientos de la transición. A partir de esa fecha, "comités de personal" compuestos no tanto por representaciones electivas cuanto por organizaciones sindicales han configurado un espacio de intercambio en los temas "de personal" que va más allá de la participación, entrando en la negociación, potenciada además por el hecho de que el personal local es mayoritariamente laboral. Por tanto, comisiones paritarias o mesas de negociación son parte de la arena decisoria peculiar en el ámbito local, donde a diferencia de la Administración Central no solo se *participa*, sino que se *negocia*, con el "Convenio Colectivo" como resultado principal del intercambio, en una concepción superadora del dogma de la relación estatutaria clásica que prevé que es la ley o el reglamento la que fija derechos y deberes del funcionario. La *negociación colectiva* adquirirá así carta

de naturaleza, con una intensidad y profundidad desconocida por otros niveles administrativos.

La caracterización resultante es la de un espacio decisorio fuertemente mediatizado por orientaciones y valores ajenos a consideraciones técnicas o burocráticas, donde además, como es lógico, no todos los actores tienen el mismo poder. Las asimetrías no derivan tan solo de la desigualdad de recursos, concentradas a priori en el ámbito político, sino de la que deriva de la estabilidad no condicionada por el ciclo político o la mayor capacidad de aprendizaje. El patrón de interacción habitual producirá su impacto sobre el sistema a nivel agregado, configurando una determinada senda.

4.3.3. Nuevos mecanismos sociales

En el plano micro, la arena institucional no fue solamente afectada por la aparición de nuevos actores y por las oportunidades de agencia ofrecidas por los cambios descritos. De modo concreto, aparecieron nuevos mecanismos sociales que afectaron a la posibilidad de realización de sus intereses e ideas.

El concepto de mecanismo completa el cuadro analítico que permite dar cuenta de los cambios operados en el periodo, al explicitar la lógica de la relación causal entre el nivel macro y el micro (Rothstein 2010: 11). Este enfoque relaciona los diversos niveles analíticos en la explicación. Dado que, en palabras de Elster (2010: 52), en las Ciencias Sociales una explicación satisfactoria debe basarse en hipótesis sobre el comportamiento individual –en nuestro caso, el *individualismo metodológico*–, esta noción vincularía ambos planos, el micro –comportamiento de los actores que utilizan unos mecanismos– y el macro, los resultados agregados resultantes.

Desde el punto de vista conceptual, el concepto de mecanismo, propio del *giro analítico* de las Ciencias Sociales de los últimos años, comparte una notable afinidad con la noción de los "*rendimientos crecientes*" (*increasing returns*) propia del institucionalismo histórico. Los mecanismos sociales son medios de acción para los agentes, normalmente creados por las normas formales, pero también por otro tipo de secuencias causales en el periodo de coyuntura crítica. De modo específico, este constructo permite *trazar*, cómo los actores han desplegado las estrategias que les han llevado a una situación beneficiosa desde la perspectiva de sus ideas e intereses. Al identificar actores, acciones y la forma en que se éstas se organizan (Hedström, 2010) los rendimientos crecientes se muestran como plausibles, mostrando, analíticamente, los microfundamentos de la dependencia del camino.

¿Qué caracteriza a los rendimientos crecientes? La noción se refiere a los modos de interrelación entre los actores, y cuya adopción conlleva unos determinados efectos de aprendizaje, pero que una vez consolidados siguen una trayectoria incremental, dando lugar a una dinámica inercial. La tarea del analista, al identificar los concretos mecanismos operantes en un entorno institucional materializa la combinación eficaz entre el institucionalismo histórico y el de la elección racional. En el ámbito de las instituciones administrativas la génesis de los rendimientos crecientes se ve favorecida por aspectos específicos y contextuales (Pierson, 2004: 24) tales como la naturaleza colectiva del proceso político, su *densidad institucional* y su complejidad. Esto viene reforzado por las *asimetrías de poder* de los diversos actores, por la *opacidad intrínseca* del funcionamiento institucional y destacadamente, por los *efectos de aprendizaje* que su adopción inicial produce en los diversos agentes.

Todos estos elementos de contexto tuvieron lugar en la coyuntura crítica, el momento del cambio que experimentó la institución en los años ochenta, si bien con diversa intensidad. Fue elevado el número de actores intervinientes (personal político, burócratas, sindicatos, partidos y otros niveles de gobierno). La propia secuencia temporal aumentó su número. Todos ellos tenían diversas expectativas y preferencias también distintas, poseían diverso poder de intercambio y la claridad de los efectos de las decisiones no estuvieron inicialmente demasiado claras, teniendo en cuenta que en nuestro entorno administrativo la puesta en práctica de cualquier medida de gestión requiere normalmente del formalizado, y complejo, lenguaje jurídico. Estas son algunas de las fuentes de retroalimentación (*feedback*). Al mismo tiempo es conveniente tener en cuenta que tal y como Pierson recuerda (2004: 30), los fenómenos de retroalimentación se intensifican si se aúnan dos rasgos que el tiempo demostrará que están presentes en el marco institucional del empleo público local: unos horizontes políticos cortos y la ausencia de mecanismos de aprendizaje, de memoria institucional. Esta situación de hecho relativiza el poder de un agente, el personal político, en beneficio de otros, los sindicales, teniendo en cuenta la debilidad de los mecanismos profesionales, burocráticos, de gestión en los gobiernos locales.

En el texto se argumenta que son **tres** los **mecanismos** específicos que permiten vincular los efectos concretos en el contexto estructural con la agencia humana, todo ello potenciado por la coyuntura crítica: las oportunidades que proporcionaba la figura del personal laboral, la autonomía conseguida en materia de personal desde los momentos iniciales de la transición local y la negociación colectiva de las condiciones de trabajo como pauta de fijación de la política de personal.

4.3.3.1. Mecanismo: la contratación laboral temporal

La LMRFP determinó la posibilidad de laboralización de la Administración Pública. La reforma del sistema de gobierno local acompañó en ese proceso al ampliar notablemente las funciones susceptibles de ser prestadas mediante el recurso a la contratación laboral. A mayor abundamiento, las posibilidades de empleo de fórmulas contractuales más flexibles aumentaron mediante la reforma del mercado de trabajo operada en 1984, que generalizó el uso de la contratación temporal. Como se ha visto, el contexto –crisis económica- y las necesidades de afrontar la ampliación de servicios dejaron en manos de las nuevas élites locales la posibilidad de aumentar la laboralización de las plantillas, posibilidad que se materializó notablemente.

La inercia laboralizadora puede explicarse desde el marco analítico de los rendimientos crecientes, analizando los actores beneficiarios y su lógica subyacente:

- En el caso de la nueva clase política municipal las decisiones de reclutamiento que implicaron la ampliación de plantillas pusieron en sus manos en primer lugar una suerte de amortiguador frente a la crisis económica a los propios habitantes del municipio. Pero muy especialmente, les permitió disponer de un importante *incentivo selectivo* para estimular el respaldo al partido, lo que dio lugar a fenómenos clientelares. Esto es, cargos ofrecidos normalmente a la base electoral del propio personal político⁶⁰, dando lugar al ingreso de personal que accedió sin las cautelas propias del sistema de mérito⁶¹.

⁶⁰ En este punto la noción que se emplea de incentivo selectivo es la de Panebianco (1990: 45), quien a partir de las aportaciones de Barnard, Wilson y Olson conceptúa a los partidos políticos, en tanto que *organizaciones* como formaciones que necesitarían recurrir tanto a los incentivos *colectivos* propios de una asociación

- Pero no fue esta la única *funcionalidad* del personal laboral. Las élites locales encontraron mediante el recurso a este tipo de personal, sometido a menores cautelas en el acceso que los funcionarios, un mecanismo ágil de reclutamiento. Y al respecto, como recuerdan algunos economistas laborales (Doeringer y Piore, 1983; Piore 1983) cuando analizan la contratación temporal, en un mercado interno como es el público, altamente regido por reglas, el personal temporal supone un “*mercado secundario*” altamente flexible y controlable, lo que estimula su mantenimiento para el personal político, que se libra así de los controles típicos de un sistema burocrático, teniendo en cuenta que las consecuencias de esta práctica necesitan tiempo para evidenciarse, siendo su horizonte político el del mandato de cuatro años, lo que supone un factor de intensificación de los procesos de retorno positivo.

Las entidades locales afrontaron el reto de la ampliación de plantillas derivada del crecimiento en la oferta de servicios locales con la respuesta aprendida institucionalmente, clásica en la Administración Local como se ha visto en el capítulo 2º: el recurso a fórmulas

voluntaria (comunes a todos sus miembros y basados en la identidad, la solidaridad y la ideología) como a los incentivos *selectivos* propios de una burocracia (es decir, incentivos que se ofrecen solamente a algunos miembros y son del tipo de poder, estatus o beneficios materiales tangibles). Este esquema analítico sería de aplicación –y se efectúa en este trabajo– a otro tipo de organizaciones como los sindicatos. Los incentivos selectivos serían por tanto recursos que las organizaciones voluntarias –o los *grupos asociativos* por emplear el término weberiano– emplearían para estimular la implicación del individuo y serían los resortes que facilitarían la participación del individuo, más allá de su mera condición de interesado en una cuestión. Es interesante destacar que los incentivos selectivos pueden ser tanto positivos como negativos (Downs, 1992: 60; e.o. 1957).

⁶¹ El uso indiscriminado e incorrecto de la contratación laboral (duración más allá del tiempo previsto, encadenamientos) dio lugar a otro fenómeno: miles de trabajadores fueron declarados “fijos” por los tribunales de justicia. El panorama no cambiaría hasta 1998, creándose a partir de esta fecha por los propios tribunales laborales (sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 20 y 21 de enero de 1998) una figura no prevista legalmente: la de los “*trabajadores indefinidos no fijos de plantilla*”.

provenientes del personal no permanente. Fue una circunstancia que reforzó el proceso de laboralización.

Otro agente beneficiado fueron las centrales sindicales. La fuerte presencia del personal laboral da pie a prácticas de negociación colectiva de una intensidad mayor que la predicable del personal funcionario. Sin olvidar que proporcionó a este agente otro *incentivo selectivo*: la presencia de la precarización y el mecanismo habitual posterior de la estabilización de este tipo de personal da un rol relevante al sindicato más representativo como intermediario en la negociación y mejora (por la vía de su estabilización) de las condiciones de empleo de estos colectivos precarizados, abrumadoramente laborales⁶². Los puestos precarios constituyen "*puertos de entrada*" (Doeringer y Piore, 1983: 342) entre los mercados laborales primario (fijos) y secundario (temporales). Procesos de consolidación que constituyen "estaciones" de paso (Piore, 1983: 197) en esa "*cadena de movilidad*" propia de la gestión de efectivos en las entidades locales de nuestro país⁶³, caracterizada por la contratación temporal inicial, luego reiterada y finalmente "*estabilizada*" mediante procesos extraordinarios, un legado institucional como se vio en el capítulo tercero y que ahora cuenta

⁶² Hay que tener en cuenta que hasta 2007 era habitual una práctica, no solo la presidencia del órgano encargado de las convocatorias de acceso (tribunales y comisiones) por parte del Alcalde o un concejal delegado, sino la presencia abrumadora de otros cargos políticos y también, sindicales. Éstos últimos en el rol de "fiscalización" del proceso, pero con tendencia a favorecer a su *principal*, el personal temporal de la propia institución, que no hay que olvidar que constituye su base electiva, lo que los convertiría en una suerte de *insiders* que dispondrían a priori de más oportunidades en relación con los aspirantes externos.

⁶³ De hecho, tras la LBRL se dictó el Real Decreto 2224/1985, de 20 de noviembre, "*por el que se regula el acceso a la Función Pública Local del personal contratado e interino de las Corporaciones Locales*" que constituía el enésimo intento de "afrontar la solución definitiva al problema que plantea la existencia de este tipo de personal" (exposición de motivos de la norma). La misma diseñaba un sistema formalmente abierto, pero que primaba notoriamente los denominados "servicios prestados", cuya puntuación podía aplicarse en la fase de oposición. El personal que no superase las pruebas podía continuar prestando servicios en calidad de interino. El parecido con los procesos de 1977 y 1979 es palmario, recurriendo a otra fórmula *aprendida*, habitual en el panorama institucional.

con otros actores, determinantes en el proceso, bien por negociar el proceso, bien por formar parte de los órganos de selección⁶⁴.

No fueron el único actor interesado en el mantenimiento de esta dinámica. Como la FEMP (2006) ha puesto de manifiesto, el fenómeno definido como de precarización, esto es, de falta de estabilidad del personal, deriva también de una lógica perversa ocurrida en el periodo: la que llevo a las comunidades autónomas a delegar servicios ajenos a su competencia en las entidades locales, por la vía perversa de las subvenciones anuales. Por este vía, la de gestión de los conocidos "servicios impropios", miles de entidades locales prestan servicios propios de las comunidades autónomas (servicios sociales especializados de mujer, tercera edad, desarrollo local y promoción económica) financiados con un horizonte presupuestario anual.

4.3.3.2. Mecanismo: autonomía decisoria en recursos humanos

Ya se destacó como los dispositivos profesionales y permanentes de gestión del sistema de recursos humanos (secretario, Instituto de Estudios de la Administración Local, asistencia técnica del Servicio de Inspección y Asesoramiento) fueron sustituidos tras la LBRL por un potente "*entorno ejecutivo*" (Márquez Cruz, 1997), con responsabilidad en materia de gestión de personal. Alcaldes y Concejales delegados "de Personal" pasaron a ser los responsables sobre el terreno de la gestión burocrática, precisamente por esta característica, poco favorecedores de la permanencia de las políticas

⁶⁴ Hay que dejar constancia no obstante de la dificultad de la acción de los sindicatos más representativos en un contexto de intensa competencia con los sindicatos de corte más corporativo en un panorama administrativo donde encontramos incluso sindicatos cuyas reivindicaciones primarias son precisamente, las de consolidar y estabilizar personal interino o temporal. Un ejemplo lo constituiría IGEVA, acrónimo de "Interinos de la Generalitat Valenciana", cuyas reivindicaciones van en esta línea.

de personal, lo que supone ausencia de memoria institucional y de consolidación de aprendizaje, agravado además por la poca entidad de la mayoría de las corporaciones locales. La situación anterior era la de un ejercicio de la función limitado al control formal, jurídico, de la gestión, pero la solución institucional adoptada, dejar la gestión en la esfera política no resultó la más adecuada, visto en perspectiva.

La autonomía incentivó la adopción de decisiones a escala local, desapareciendo así los medios de coordinación y de referencia global. Miles de entidades locales se encontraron desde mediados de los ochenta con facultades de decisión en ámbitos como el aumento de plantillas o la fijación de condiciones de trabajo.

En el contexto temporal analizado tuvo lugar un factor que potenció este mecanismo de autonomía, en cierto modo, lastrándolo: la *abdicación* de la Administración Central hacia las corporaciones locales. En efecto, la LBRL y el TRRL preveían que la implementación de la reforma de la Ley de medidas de 1984 en el ámbito local –que como se vio instauraba un complejo sistema de personal basado en los puestos de trabajo- requería que el centro (el Ministerio de Administraciones Públicas) dictase el conjunto de normas que la hicieran posible. Pues bien, tal previsión fue incumplida, dejando un amplio espacio para la acción de los actores políticos y sindicales. La consecuencia de esta *política* se agrava si tenemos en cuenta que de los poco más de 8.000 municipios, 6.817, el 84%, tienen un censo de población menor a los cinco mil habitantes. El uniformismo característico del régimen local diseñado por la LBRL hizo el resto, ya que no existía previsión alguna para las pequeñas entidades locales. La autonomía local (y la potestad de autoorganización asociada) pudiera haber tenido sentido en los 1200 municipios mayores de 5.000 habitantes y en las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

Pues bien, ni siquiera para los primeros se dictaron normas siquiera subsidiarias. Ni se actualizó ni se derogó siquiera de modo expreso el obsoleto reglamento de 1952, según la previsión de la propia LBRL, como especialmente tampoco se procedió a fijar el marco técnico para implantar el sistema de puestos de trabajo. Ni reglas sobre descripción de puestos-tipo, ni normas de carrera administrativa o de provisión de puestos fueron dictadas, pese a la previsión establecida desde 1985 y 1986, lo que tuvo no poco que ver en el fracaso en su implantación en una Administración Local hasta entonces más reducida, y donde las soluciones *aprendidas* fiaban en el recurso a la norma cualquier incidencia⁶⁵. Esta *política* potenció si cabe la apertura del momento de cambio. De modo específico, la abstención del centro respecto al desarrollo del nuevo modelo de función pública local reforzó su politización.

4.3.3.3. Mecanismo: la centralidad del acuerdo/convenio colectivo

En el capítulo tercero de este trabajo, dedicado a la evolución histórica, ya se dio cuenta del surgimiento, a finales de los años setenta, de un nuevo actor con relevancia en el devenir del empleo público local, el sindicato. Pues bien, éste es justamente un agente relevante cuando se trata de calibrar la génesis concreta y evolución de la institución en nuestro país. No solamente porque ya como se puso de manifiesto, el legislador estatal prestara una temprana atención al fenómeno –como muestra la Resolución de 29 de enero de 1981 sobre derechos de participación en la función pública local– sino también porque que tal instrucción administrativa evidenciaba la

⁶⁵ Únicamente se dictó en 1986 la normativa reglamentaria que permitía implantar en la nómina el sistema retributivo, el Real Decreto 861/1986, de 25 de marzo. Hasta 1991 no se actualizaron los mecanismos de acceso a la función pública local, en forma reglas básicas y programas mínimos (Real Decreto 896/1991, de 7 de junio).

especial relevancia que las dinámicas convencionales en materia de condiciones de trabajo habían alcanzado en la esfera local, que prácticamente permitía a las centrales sindicales "cogestionar" el devenir de la política de personal y que como reflejaba su exposición de motivos, solamente pretendía "*encauzar la rica dinámica participativa*" que conocieron los ayuntamientos a partir de su renovación democrática en 1979.

Así las cosas, si los primeros mandatos democráticos de los ayuntamientos, cabildos y diputaciones otorgaron un protagonismo destacado a la fijación participada de las condiciones de trabajo, las posteriores reformas de la coyuntura crítica, de las cuales ya se dio cuenta reforzaron, su protagonismo. Un nuevo actor, con recursos, expectativas y preferencias propias tuvo entrada en el entorno institucional, y su interacción con otros agentes, también nuevos, en especial los partidos políticos, que tendrá una incidencia notable en términos de impacto sistémico.

El caso es que en esta materia, los cambios del marco legal operados durante el periodo de la coyuntura crítica –la segunda mitad de los ochenta- proporcionaron amplias oportunidades de actuación a las organizaciones sindicales, si bien con una opción que como se ha destacado (Arenilla, 1993) no fue gratuita, la de afirmar la figura del "sindicato más representativo" en detrimento de los órganos electivos de los funcionarios. La reforma operada por la Ley Orgánica de Libertad Sindical 11/1985 potenció el papel de estos agentes en el entorno público y como se verá, aun más en el ámbito local. La opción legislativa de decantar la representación sobre las *secciones sindicales* (art. 6º LOLS) y no sobre los *órganos electivos* dio lugar a un modelo "sindicalizado" de participación. Posteriormente, la promulgación de la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre órganos de representación y participación en la determinación de las condiciones

de trabajo, refuerza esta papel. Son los sindicatos, no los órganos electos (delegados o juntas de personal) quienes tienen el rol negociador. También los sindicatos tienen en la práctica el monopolio de inicio de los procesos electorales tendentes a elegir los representantes de los empleados públicos.

El mecanismo de negociación colectiva de las condiciones de empleo basado en el modelo del sindicato más representativo, lleva asociados diversos mecanismos de retroalimentación. De un lado, deposita en la organización sindical el protagonismo en la mejora de las condiciones de trabajo de la totalidad de la plantilla. Además, su papel central en la determinación de los aspectos básicos de la relación profesional (salarios, tiempo de trabajo o reclutamiento) le permite disponer de unos poderosos *incentivos selectivos* sobre los empleados públicos que favorecen su influencia.

Pero es que a la hora de analizar la influencia alcanzada por este agente es imprescindible tener en cuenta el contexto de la Administración Local en los ochenta, ya que las condiciones imperantes favorecieron el uso del mecanismo de los pactos colectivos. No fue solamente que el ingreso masivo del personal laboral potenciara la suscripción de "convenios" al uso. Es que la posibilidad de fijación autónoma de las retribuciones mediante el instrumento técnico de las "valoraciones de puestos de trabajo" consecuencia de un decreto promulgado en 1986 favoreció ampliamente el papel de contractualización de las condiciones de trabajo y el protagonismo sindical. El contexto de la segunda mitad de los ochenta y los primeros noventa, caracterizado por la ampliación de servicios públicos, favorecería más tarde el protagonismo de los sindicatos, esta vez en la labor de "estabilización" de unas plantillas precarias. La evolución del contexto

cambió en la práctica la realidad del poder en la fijación de la política de personal de las entidades locales.

Al tiempo, el hecho de que la "*mayor representatividad*" se base en la presencia efectiva en las instancias de representación de los empleados públicos –las juntas de personal de cada entidad local-, dando lugar al sistema denominado *audiencia electoral*⁶⁶ para determinar la representatividad del sindicato conlleva un fenómeno de *competencia* entre organizaciones sindicales y, consecuentemente, una dinámica reivindicativa por parte de un actor, el sindicato, frente a otro con un horizonte temporal más limitado y con menores capacidades de aprendizaje: el personal político (Pierson, 2004: 40).

Llegados a este punto es procedente resumir los mecanismos que la coyuntura crítica ofreció a los distintos agentes antes de evaluar su incidencia empírica. La tabla 4.1 muestra los tres mecanismos sociales y su funcionamiento práctico por parte de los actores, cómo

⁶⁶ La llamada "audiencia electoral" hace referencia al grado de implantación de cada organización sindical en las Administraciones Públicas, que se obtiene según el número de delegados obtenidos por cada sindicato en las elecciones para los delegados y juntas de personal. Estas instancias representativas "unitarias" representan a todos los empleados públicos por contraposición a la representación "sindical", propia de los afiliados a la sección sindical, carece en nuestro sistema legal de capacidad negociadora alguna, ya que ésta está vencida hacia los sindicatos más representativos, según la opción que operó la LOLS de 1985. Justamente lo que ha hecho la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido matizar en parte esta opción, dando relevancia a las "Mesas de Negociación". ¿cuál es el papel así de los delegados y juntas de personal electos en la función pública? Más bien limitado, servir de mecanismo para acreditar la representatividad de los diversos sindicatos. El agente que negocia en nombre del principal (los empleados públicos) se introduce así en una verdadera dinámica electoral en ocasiones alejada de las preocupaciones del centro de trabajo, favoreciendo esa dinámica competitiva a la que hago referencia, enfrentado a otro agente, el ejecutivo local con horizontes y preocupaciones notablemente diferentes. Al respecto, el Informe de la Comisión para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público (2005:177) propuso que en determinados supuestos el órgano legitimado para negociar por parte de los empleados públicos fuesen los delegados y juntas de personal. La posterior Ley 7/2007, de 12 de abril, no adoptó esta recomendación, tal facultad sigue correspondiendo (art. 33.1) a las organizaciones sindicales que gocen de los requisitos de mayor representatividad previstos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985.

se favorece su permanencia y cómo el contexto de los años ochenta en todos los casos los potencia.

Tabla 4.1 Mecanismos sociales y su funcionamiento

<i>MECANISMO IMPLICADO</i>	<i>RETROALIMENTADORES</i>	<i>AGENTE BENEFICIADO</i>	<i>POTENCIADORES</i>
Contratación Laboral Temporal	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mercado laboral secundario ○ Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados al partido 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Generalización contratación temporal ○ Ampliación servicios básicos ○ Subvenciones otros niveles de gobierno
Autonomía en GRH	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ausencia control previo decisiones de ingreso, clasificación, retribución 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Partidos políticos ○ Sindicatos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Abdicación AGE desarrollo modelo empleo público
Acuerdo/Convenio Colectivo	<ul style="list-style-type: none"> ○ Beneficios globales empleados públicos ○ Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados al sindicato 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sindicatos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ciclo político limitado gobiernos ○ Posibilidad aprendizaje sindicatos

Fuente: elaboración propia

4.4 CONCLUSIÓN: UN INTENSO PERIODO DE CAMBIO

En mayo de 1983, precedidas por el cambio del 82, se constituyeron las corporaciones locales del segundo mandato democrático. Iniciado con una legislación local en parte provisional y en parte preconstitucional, este periodo se caracterizó por la apertura en

términos de variación normativa, de tal suerte que al final del mismo, se había modificado profundamente el panorama institucional.

En un breve periodo de tiempo coincidieron en el tiempo -se *intersectaron*- una reforma anticorporativa, la Ley 30/1984, que apostaba indisimuladamente por la laboralización de la función pública, prácticamente coincidente en el tiempo (ley 32/1984) con un cambio en el entorno socioeconómico, a través de una reforma laboral que hizo posible la generalización -*descausalización*- de la contratación temporal como medio de gestión de recursos humanos, en un punto de inflexión que modificó la estructura y composición del mercado de trabajo, también del público. Todo ello fue casi simultáneo -siete meses después- al desarrollo posconstitucional de los poderes locales de nuestro país, con la promulgación de la LBRL, que a los efectos que aquí interesan consagró la autonomía en materia de ordenación de sus medios personales, y el consiguiente repliegue del centro. Este mismo año, agosto de 1985, tuvo lugar otro cambio sustancial en materia de personal público: la promulgación de una nueva ley de libertad sindical, la LOLS, que reforzaba el papel de unos actores emergentes en el ámbito administrativo, los sindicatos *más representativos* y sus facultades de negociación de las condiciones de trabajo. El ciclo se cerró en abril de 1986 derogando la legislación local preconstitucional, el TRRL, y refundiendo el marco legal resultante, abriendo de manera explícita el terreno del recurso al personal laboral. El 1º de enero de 1986 se materializaría el ingreso efectivo de nuestro país en la Comunidad Económica Europea. Desde esa fecha, la recepción masiva de fondos convirtió claramente a las entidades locales en motores del cambio del paisaje urbano, geográfico y social. Este entorno político y económico conforma el telón de fondo de la coyuntura crítica.

Al final del periodo, la arena de acción había cambiado profundamente: se renuevan actores (el personal político), surgen otros (los sindicatos y las comunidades autónomas) y otros finalmente ven alterado su papel (administración del Estado y Cuerpos Nacionales). Cambia igualmente su poder de intercambio. Finalmente, las reformas legales y el entorno socioeconómico alteran sustancialmente los incentivos para los agentes, y proporcionan unos *mecanismos* que andando el tiempo se demostrarán como claves en el marco institucional: el personal temporal, la autonomía de gestión y la negociación colectiva. Tales son el fundamento de los retornos crecientes y los causantes de la dependencia de senda y son abordados de modo detallado en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 5º: DESARROLLO INSTITUCIONAL: LAS "TRAYECTORIAS" DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

"Es una desgracia imposible de eliminar de los asuntos humanos, el que las medidas oficiales rara vez se investiguen con ese espíritu moderado que es esencial para una estimación exacta de su aptitud real para servir o perjudicar al bien público"

James Madison
El Federalista

5.1 INTRODUCCIÓN

El capítulo anterior ha analizado las oportunidades de actuación que los años 1984 a 1987 ofrecieron a los actores –antiguos y emergentes- intervinientes en el entorno institucional del empleo público local, así como la oportunidad de alterar la trayectoria seguida por la institución hasta ese momento que supuso el contexto de coyuntura crítica, por la vía de introducir nuevos mecanismos o potenciar algunos ya existentes. Este capítulo aborda las pautas de comportamiento que éstos consolidaron en estos momentos cruciales y cómo sus efectos se han proyectado en el tiempo, dando lugar a la *senda* o *camino* característica del arreglo institucional.

Al tiempo es preciso tener en cuenta que los rendimientos crecientes, fruto de mecanismos sociales de tipo causal, son especialmente “procesos”, esto es, no son eventos causales fácilmente identificables, sino fenómenos sociales *de despliegue largo*, de movimiento lento –*slow moving processes*- lo que exige un periodo temporal de estudio igualmente largo. Por su propia naturaleza es un proceso incremental, acumulativo y gradual, que desemboca en una suerte de “*equilibrio profundo*” (Pierson, 2004: 157), donde todos los factores expuestos aumentan su tenacidad “*stickiness*” y por tanto dificultan el cambio (Pierson, 2006: 49).

A partir del marco analítico expuesto en el capítulo 4º, este describe analiza la evolución de diversos fenómenos acontecidos en el empleo público local a partir de *tres trayectorias*, o dependencias de senda que, tal y como se postula, tienen su génesis en el periodo 1984-1987 y son explicables en función de la dinámica de rendimientos crecientes creada tras la coyuntura crítica:

1. La laboralización del empleo y su elevada precarización, relacionada con el refuerzo de la contratación temporal.
2. La politización del entorno institucional, consecuencia de la autonomía decisoria reconocida en materia de empleo público a los gobiernos locales.
3. Finalmente, la sindicalización característica de su gestión de recursos humanos, rasgo diferencial asociado a la potenciación de un mecanismo, la negociación colectiva.

Para cada uno de estos procesos se indican los aspectos contextuales que conducen a su consolidación y en su caso, los que lo intensifican (*self reinforcing*). Al mismo tiempo se toma en consideración un periodo temporal relativamente largo, el que transcurre entre 1987 y 2008, planteamiento adecuado para analizar la *path dependency*. Para demostrar la incidencia de tales fenómenos se emplea una doble estrategia: cuantitativa y cualitativa. Respecto a la primera se procede mediante el análisis de datos, bien secundarios, bien propios, si bien son todos de elaboración propia. El análisis cualitativo se aborda en el capítulo 6º, mediante el estudio comparado de dos casos: el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana (Gran Canaria) y Rubí (Barcelona).

Ahora bien, antes de referirse a cada uno de las tres dinámicas autorreforzantes que se van a considerar es preciso tener en cuenta que el periodo sometido a consideración puede calificarse, con justicia, como de auténtica "re-creación" de la Administración Local. El desarrollo institucional de este nivel de gobierno durante los años ochenta aconseja calibrar la magnitud del cambio para ponderar la realidad sobre la que operaron los mecanismos.

5.2 UN EMPLEO PÚBLICO "DE NUEVA PLANTA": LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA A PARTIR DE LOS OCHENTA

Antes de analizar el despliegue de los procesos de path dependence en el periodo considerado, es conveniente calibrar el objeto de análisis, el de un nivel administrativo completamente nuevo si se analiza en términos cuantitativos y cuyo crecimiento tuvo lugar en un periodo de tiempo además, relativamente corto. El personal de las Entidades que integran la Administración Local estaba conformado en 1984 por poco más de 240.000 efectivos. En 1990 eran 325.000 y en 1996 eran más 425.000. En doce años las plantillas de los gobiernos locales aumentaron en más de 180.000 efectivos, esto es, un 75%. Hay que tener en cuenta además que el incremento en un lapso de cinco años, el que transcurre de 1984 a 1990 supera el experimentado entre 1962 y ese mismo 1984 –veintidós años- lo que da idea no solo de la magnitud del aumento de efectivos, sino de su intensidad. Sus efectos no serían solo cuantitativos, sino también organizativos. Los gobiernos locales formados en los años ochenta serán ayuntamientos completamente renovados. De hecho, el crecimiento incesante de plantillas en este periodo, permite emplear el calificativo de una Administración Local "en construcción".

El importante crecimiento de personal evidencia la relevancia adquirida por la esfera local en la España democrática. No obstante, estos valores absolutos no van acompañados en términos relativos. Si en 1962 los empleados locales suponían el 28 % de los servidores públicos, en 1984 constituían el 18% y en 1989 poco más del 14%. No sería hasta la década de los noventa cuando los efectivos al servicio de los gobiernos locales se acercarán a una cuarta parte del total del sector público. La reforma democrática local supuso una renovación de la estructura socioprofesional de sus efectivos, y por ende, un cambio de sus actitudes y valores. Cuando se estudia el

empleo público local en nuestro país es preciso tener en cuenta que por cantidad y cualidad, la Administración Local actual viene de una “planta” establecida a partir de los años ochenta, tal y como la tabla 5.1 evidencia.

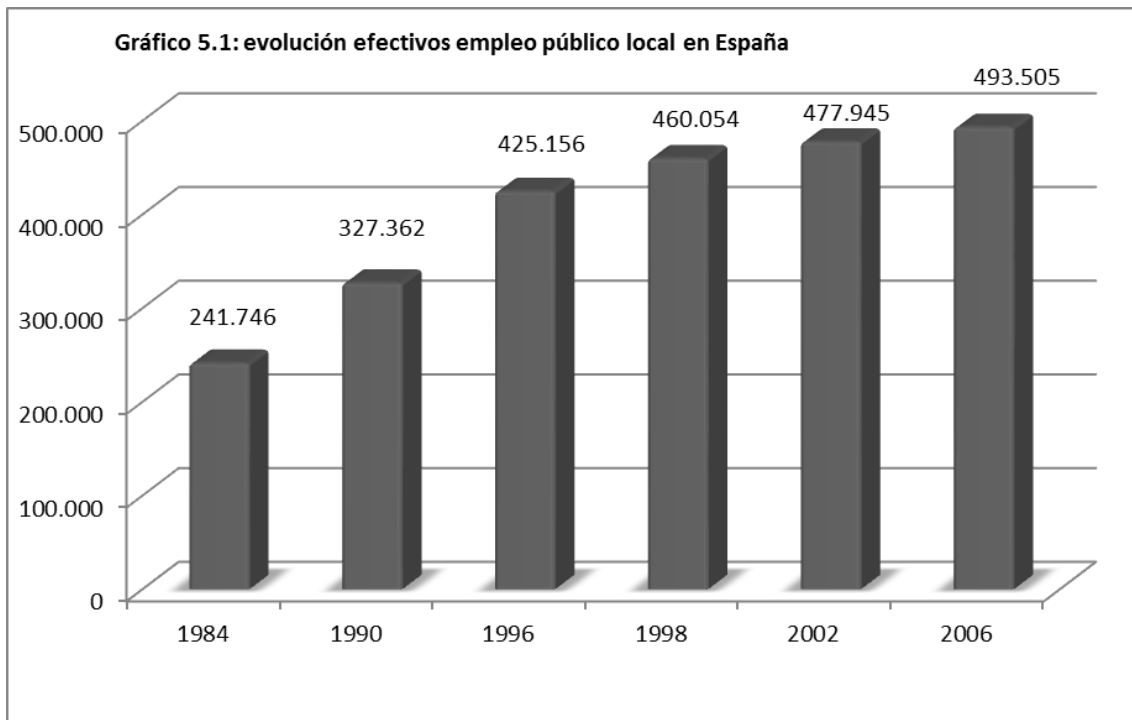
Tabla 5.1: Evolución efectivos locales entre 1984-2006⁶⁷

	1984	1990	1996	1998	2002	2006
Efectivos	241.746	327.362	425.156	460.054	477.945	493.505
% sobre total AAPP	15%	15,4%	20,5%	20,8%	20,7%	20,2 %

Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991 y, Boletín del Registro Central Personal (MAP)

El gráfico 5.1, por su parte, permite apreciar la evolución habida en el personal dependiente de los entes locales, cuyo crecimiento no conocería cierta estabilización hasta bien avanzada la década de los noventa.

⁶⁷ Hasta 1998 los datos del Registro de Personal solamente incluyen en la rúbrica “personal que integra las entidades de la Administración Local” a los ayuntamientos. Es a partir de esa fecha cuando se añade el personal dependiente de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares. Este colectivo oscilará entre los 65.000 y 80.000, y deberán sumarse para calcular el total de efectivos locales. En la tabla, para mantener la homogeneidad, se ha optado por contemplar únicamente al personal de ayuntamientos. Igual decisión se ha adoptado en los porcentajes respecto al total del personal al servicio del sector público. Al respecto, el personal de diputaciones y cabildos viene a suponer, en términos aproximados, unos 3 puntos adicionales.



Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991) y, Boletín del RCP

El propósito de este trabajo no es solamente dar cuenta de la magnitud del incremento cuantitativo que caracteriza al entorno institucional, con ser importante, sino que se ahonda en la forma en que tal crecimiento se produce. Antes de tratar esa concreta senda evolutiva interesa dejar constancia de dos colectivos laborales que, no obstante ser englobados bajo el epígrafe de "empleo público local" (e incluidos en la estadística que antecede), se separan de la trayectoria seguida por la institución en algunos aspectos. Ya sea por razones socioprofesionales en el caso de los bomberos, conocidos como personal dependiente de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS) o por, además de la anterior, contar con un marco laboral propio, como en el caso de los Cuerpos de Policía Local, una investigación sobre el personal de las entidades locales no estaría completa si no tratara, aun someramente, la descripción evolutiva de estos colectivos singulares.

En ambos casos será la Disposición Final 3ª de la Ley de Bases de 1985 la que prevea un *estatuto específico*, aprobado

reglamentariamente, el cual por cierto –como en tantos otros aspectos del personal local- nunca verá la luz. Serán las comunidades autónomas las que suplan esta carencia, mucho más en el caso de las policías locales⁶⁸ ciertamente que en el de los bomberos⁶⁹. Sea como fuere, la trayectoria de las policías locales se separará de la habitual en aspectos como la mayor presencia del régimen funcional, consecuencia de su condición de agentes de la autoridad –y también de la específica previsión legal al respecto-. En el caso del personal de los SPEIS tal condición es sumamente distinta, más caracterizada por la presencia del empleo laboral. No obstante, sí cabe predicar de ambos colectivos aun con más intensidad el fenómeno de la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo⁷⁰. Ambos colectivos conocerían un incremento destacado en los años noventa, más significativo en el caso de los cuerpos de policía local. La tabla 5.2 describe su evolución.

⁶⁸ Además de la previsión de la LBRL de 1985, el TRRL de 1986 completaba la parca regulación municipal sobre las policías locales, al prever su existencia en los municipios de población superior a 5.000 habitantes y establecer unas normas mínimas sobre escalas funcionariales. Sería la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/1986, de 13 de marzo (LOFCS) la que más incidiría en su institucionalización, al caracterizar a los Cuerpos de Policía Local como *institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada* (art. 52.1). Esta ley facultaba además a las comunidades autónomas para dictar leyes de *coordinación*, al amparo del art. 149.1.22 de la Constitución. Esta habilitación dio lugar a que a lo largo de los años ochenta todas las CCAA promulgaran sus propias leyes. A su vez la conflictividad ocasionada con ellas –y las respuestas del Tribunal Constitucional- fue la que provocó la segunda oleada de leyes autonómicas de policías locales promulgadas a partir de los noventa. Para un análisis completo de su régimen normativo es imprescindible el trabajo de Barcelona Llop (2003).

⁶⁹ A diferencia de las policías locales, las comunidades autónomas se han mostrado menos interesadas en lo que podríamos llamar la *interiorización autonómica* de los cuerpos de bomberos. Además de la lacónica regulación habitual en la LBRL (*servicio de prestación obligatoria* a partir de 20.000 habitantes) y de su usual asunción provincial (como recogía la precedente ley municipal de 1975), el caso es que solamente han sido las comunidades autónomas de Catalunya (1994), Madrid (1994), Andalucía (2002), Asturias (2001), Navarra (2005) o la Comunitat Valenciana (2011) las que han procedido a establecer el régimen estatutario de estos funcionarios. Otro elemento diferencial –que lo aleja en parte de la realidad municipal- ha sido la habitual provisión del servicio mediante la fórmula del consorcio, bien provincial (mayoritariamente) bien comarcal (en algunos casos).

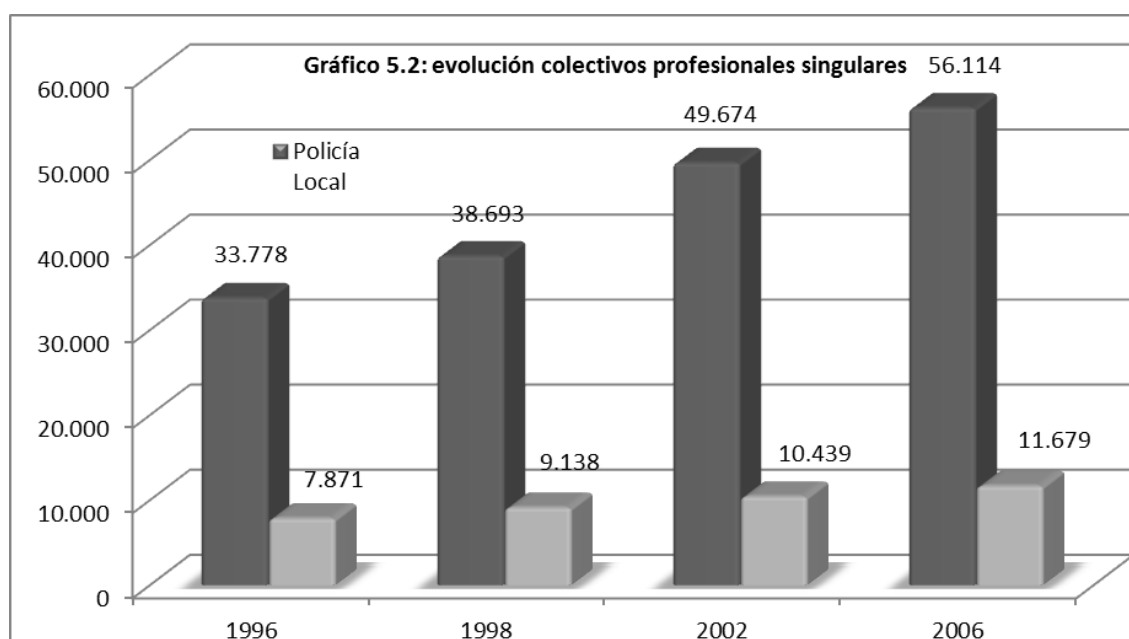
⁷⁰ La Policía Local tiene reconocida, a diferencia de las restantes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la posibilidad de negociación colectiva dentro de su catálogo de derechos sindicales ya que la propia LOFCS de 1986 les reconoce en su art. 52.1 esta posibilidad. Como es obvio, de tales derechos se encuentra excluido el de huelga.

Tabla 5.2: Evolución colectivos profesionales singulares

	1996	1998	2002	2006
Policía Local	33.778	38.693	49.674	56.114
SPEIS	7.871	9.138	10.439	11.679
TOTALES	41.649	47.831	60.113	67.793
TOTAL EPL	425.156 (9.7%)	460.054 (10.3%)	477.945 (12.5%)	493.505 (13.7%)

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS

Su evolución puede apreciarse en el gráfico 5.2:



Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS

Habiendo abordado ya los aspectos cuantitativos es cuando procede tratar los senderos de dependencia del arreglo institucional. Pues bien, el mismo puede ser caracterizado a partir de la combinación de tres trayectorias, a saber:

- Su acusada laboralización y dentro del mismo, su notable precarización o temporalidad.
- Un elevado nivel de politización de la gestión.

- Finalmente, un rasgo peculiar lo forma el arraigo del fenómeno de la negociación colectiva, de la contractualización de sus condiciones de trabajo.

5.3 TRAYECTORIA: LABORALIZACIÓN Y PRECARIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Los datos de la tabla 5.3 muestran como el arreglo institucional operado en la coyuntura crítica se muestra posteriormente como fuertemente inercial. Las cifras son llamativas. Como pudo apreciarse en el capítulo 4º, el personal laboral rondaba el 20 por ciento en 1962, ascendiendo al 25 por ciento en 1969. En 1975 suponía ya aproximadamente un tercio de los efectivos locales. En 1984 descendió hasta el 19%, producto de los procesos de regularización, pero ya en 1989 constituían más del 42%, lo que demuestra que la reforma operó como un auténtico resorte, como un punto de inflexión en la línea de tendencia. La dinámica institucional posterior muestra su arraigo: en el año 2004 el personal laboral llegó a rondar el 80% de las plantillas locales, estabilizándose posteriormente (años 2005-2006) en torno al 63%.

Tabla 5.3: Evolución personal laboral

	1975	1984	1989	1990	2001	2002	2004	2006
Efectivos	64.766	45.971	128.317	149.164	353.775	420.948	438.033	348.888
% sobre total personal local	30,3 %	19 %	42, 4 %	45,6 %	75,8%	76,8 %	78%	63% %

Fuente: Elaboración propia sobre Rguez. Socorro (1975), Carrillo (1991) y Boletín del RCP

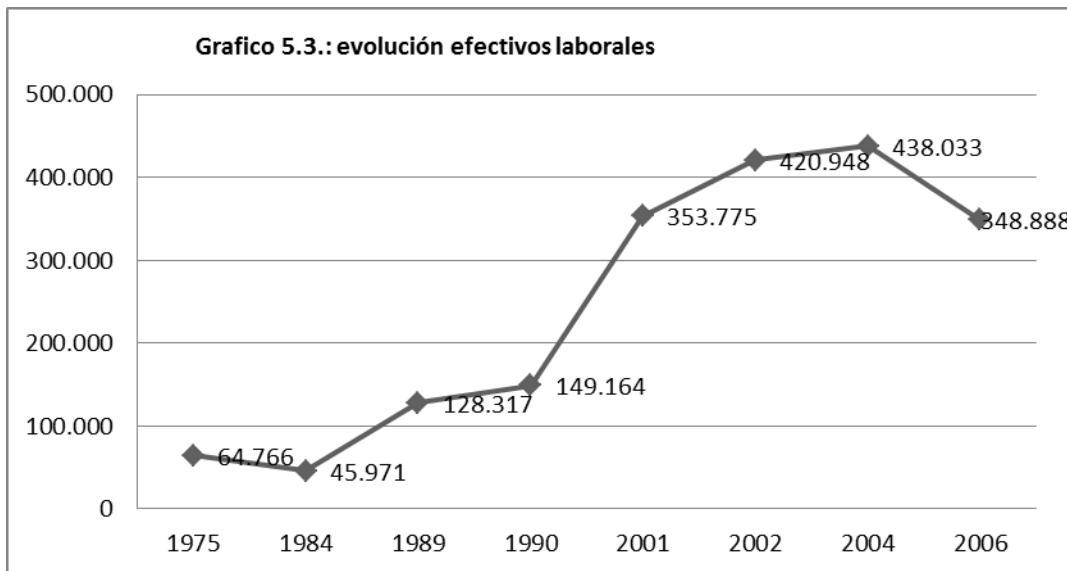
Los gráficos 5.3 (magnitudes absolutas) y 5.4 (relativas) permiten apreciar mejor la evolución del personal laboral. Al respecto se evidencian claramente tres periodos:

El periodo comprendido entre **1984-1990**, coincidente con la coyuntura crítica. Un crecimiento de los efectivos laborales cifrado en más de ochenta mil en solo cinco años. Porcentualmente, el incremento es llamativo, más de veintitrés puntos sobre el total de empleados públicos. Son los años del arranque de la ampliación de servicios y políticas de primera generación (agua, alumbrado, alcantarillado, servicios sociales y culturales).

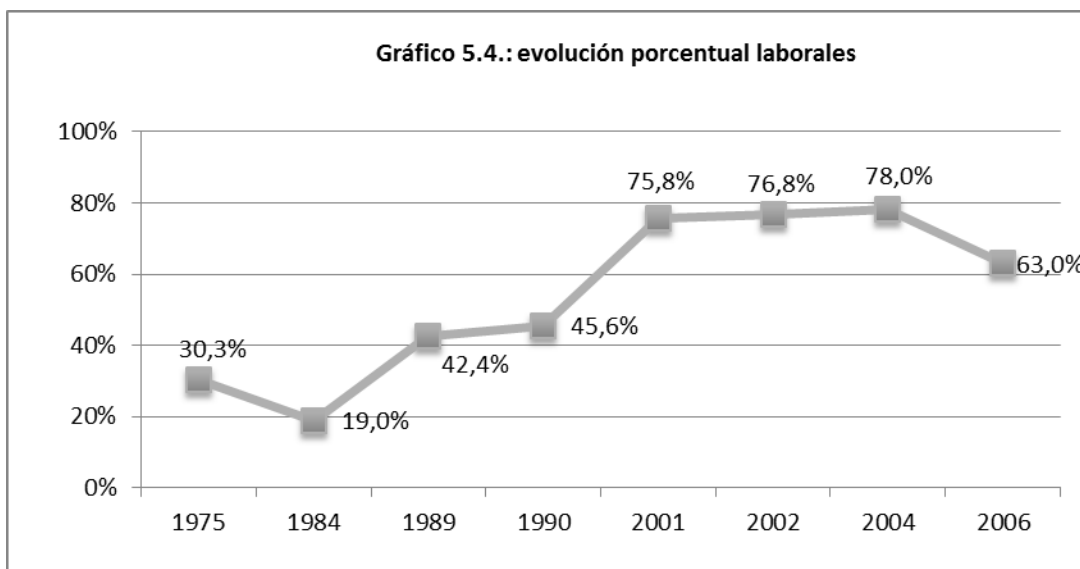
Conseguidos estos equipamientos básicos las plantillas seguirán aumentando en el siguiente periodo considerado, si bien a un ritmo más lento. El lapso comprendido entre los años **1990 y 2001** conocerá, significativamente, un incremento de personal aun mayor que en el quinquenio anterior. De un lado los programas asociados a este personal no serán idénticos: se pasa de la gestión de lo imprescindible a los cimientos de un Estado del Bienestar *de proximidad* (servicios sociales especializados, deportes, cultura, juventud y mujer). Hay que consignar que se incorporan a los gobiernos locales más de doscientos mil empleos netos de carácter laboral. La laboralización del empleo público alcanza en este periodo su cúspide, creciendo en diez años más de treinta puntos y colocándose en cifras que lindan las cuatro quintas partes de los efectivos totales.

Este cenit del empleo público laboral empieza a declinar en la segunda mitad de la primera década del siglo XX. No será sino a partir de **2006** cuando se produzca un descenso significativo, situándose a partir de este año en el porcentaje que mantendrá hasta la actualidad, en torno al sesenta por ciento del total. Probablemente este cambio de tendencia obedezca a un cambio de estrategia, ya que si bien desciende el porcentaje de laborales, sigue aumentando, aunque menos el total de efectivos. Se produce así una cierta "funcionarización" del personal. Hay que tener en cuenta que en

estos años sería cuando este fenómeno de consolidación de empleo precario por esta vía alcanzaría su cenit, lo que parece obedecer a un cambio de estrategia por parte de los agentes que operan en el sistema.



Fuente: Elaboración propia sobre Rguez. Socorro (1975), Carrillo Barroso (1991) y Boletín del RCP



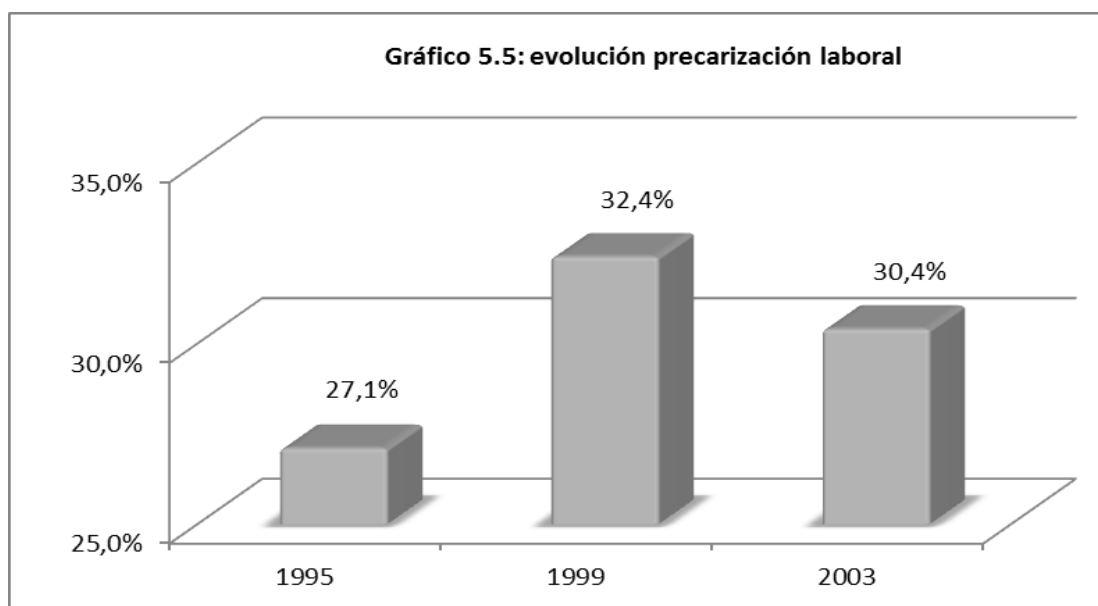
Fuente: Elaboración propia sobre Rguez. Socorro (1975), Carrillo Barroso (1991) y Boletín del RCP

La fuerte laboralización no es el único fenómeno observable. Este hecho lleva asociado el de la **precarización** del empleo público. Un porcentaje relevante del personal al servicio de las entidades locales se vinculará a través de fórmulas jurídicas no permanentes (interinos, contratados por obra o servicio, subvenciones), dando lugar a un fenómeno persistente y característico del empleo público local, el de su elevada temporalidad, algo denunciado además por instituciones como el Consejo Económico y Social (2004) o el Defensor del Pueblo (2003). Como la tabla 5.4 muestra, al menos un tercio de las plantillas desde 1995 se hallan en esta circunstancia.

Tabla 5.4: Evolución precariedad laboral

	1995	1999	2003
Efectivos	104.257	149.075	153.238
% sobre total personal local	27,1 %	32,4 %	30,4 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006)



Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006)

Como refleja el gráfico 5.5, elaborado a partir de datos de la FEMP, desde finales de los noventa se alcanzará un porcentaje, el de casi un tercio del personal encuadrado mediante fórmulas no permanentes,

que será el que se consolide como rasgo estructural del empleo público local en nuestro país.

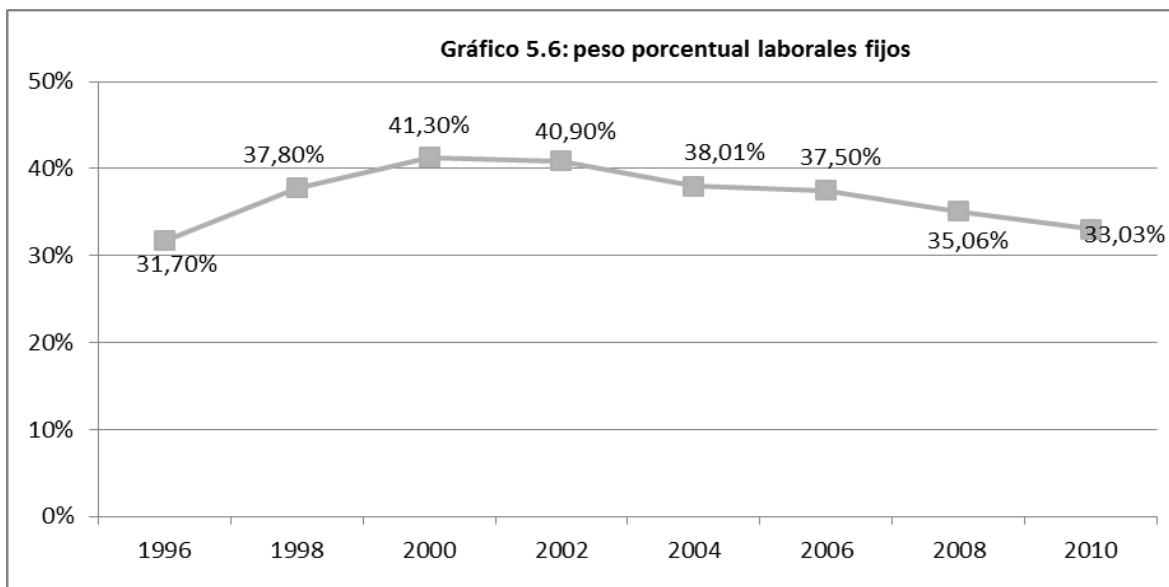
La tabla 5.5, elaborada a partir de datos proporcionados por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) permite afinar este dato. Si se analiza no ya el total de efectivos, sino cuánto del empleo público de carácter laboral corresponde a personal fijo, el resultado es significativo: solamente un tercio del personal laboral de los gobiernos locales españoles se encuadran bajo la rúbrica de “personal fijo”.

Tabla 5.5: Análisis precariedad laboral: evolución laborales fijos

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Laborales fijos (100)	79.678	99.546	121.239	124.646	125.841	126.327	128.941	127.901
% sobre total personal laboral	31.7	37.8	41.3	40.9	38.01	37.5	35.06	33.03

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS

El lapso temporal reflejado en la tabla –solamente a partir de 1996, año que permite obtener datos fiables, como se indica en el anexo B- permite apreciar que si bien en quince años los laborales fijos pasarán de casi ochenta mil a más de 125.000, en términos porcentuales el “grado de fijeza” se mantiene prácticamente constante, alcanzando un “pico” en dos mil, fecha a partir de la cual descenderá.



Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS

Así pues, un rasgo estructural del entorno institucional será no solamente el de su laboralización, sino el de su temporalidad. ¿Cómo se produce esta precarización del empleo? Para responder a esta cuestión se indagó en el Fichero General de Afiliación de la TGSS. Los datos muestran cómo las relaciones de servicio se instrumentaron a partir de los contratos temporales conocidos como “causales” en el lenguaje jurídico-laboral. Es decir, relaciones temporales temporales para atender necesidades coyunturales. Este presupuesto no se cumple a tenor de los datos. Lo que muestran es precisamente cómo empleo de carácter estable, permanente, fue encauzado a través de contratos formalmente vinculados a un término, dando lugar a una importante litigiosidad que devendrá en la creación de una figura a la que se ha hecho referencia ocasional, la del “personal indefinido no fijo de plantilla”, esto es, declarado judicialmente como indefinido por fraude contractual pero que no consolida su situación con carácter definitivo en tanto no el acceso no se verifique de acuerdo a principios de publicidad y mérito.

La tabla siguiente da cuenta de la evolución de la tipología del personal encuadrado bajo la rúbrica de “contratos temporales

causales”, los conocidos como contratos de “obra o servicio”, “interino por vacante” o “acumulación de tareas”. Los dos primeros sin plazo prefijado y el último con un plazo máximo de seis meses. El dato, de elaboración original para este trabajo, muestra una evolución espectacular: en quince años la contratación temporal pasará de aproximadamente trece mil efectivos a más de ciento cuarenta y ocho mil. En términos porcentuales, del cinco por cien a más del treinta y ocho. Un crecimiento de más de treinta puntos.

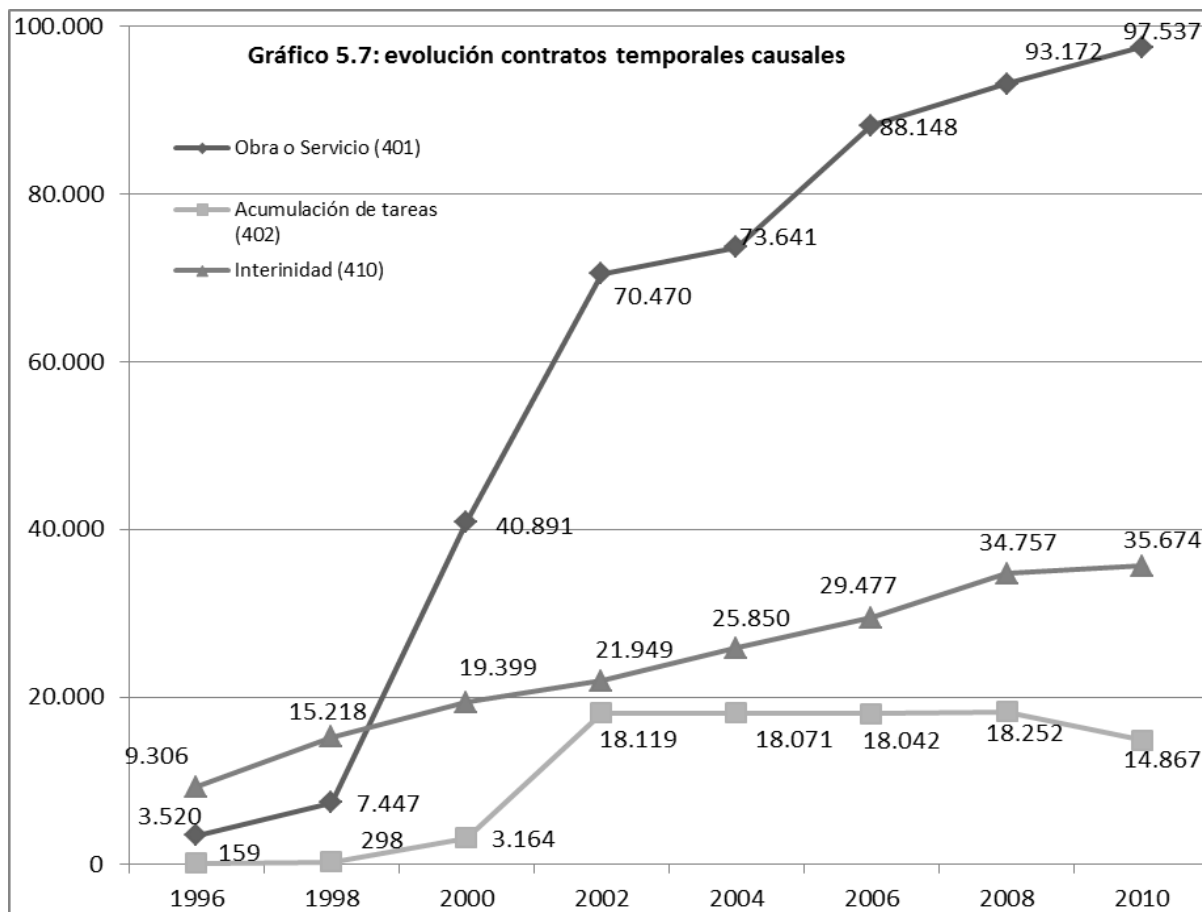
Tabla 5.6: Análisis precariedad laboral: contratación temporal causal

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Contratos obra o servicio (401)	3.520	7.447	40.891	70.470	73.641	88.148	93.172	97.537
Contrato de acumulación de tareas (402)	159	298	3.164	18.119	18.071	18.042	18.252	14.867
Contrato de interinidad (410)	9.306	15.218	19.399	21.949	25.850	29.477	34.757	35.674
Totales contratos causales	12.985	22.963	63.454	110.538	117.562	135.667	146.181	148.078
% sobre el total de personal laboral	5.16	8.74	21.6	36.3	35.5	40.3	39.7	38.2

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS

La evolución se aprecia mejor a partir de su análisis en términos gráficos. Como refleja el gráfico 5.7, se constata cómo la figura que recoge la mayor parte del empleo precario es el correspondiente al contrato temporal denominado de “obra o servicio”. Dada su inconcreción no resulta aventurado que la mayor parte de ese

colectivo de "indefinidos no fijos" se encuentra acogido a esta modalidad contractual. Sería por tanto empleo estable, pero de carácter sumamente precario.



Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS

Un punto de inflexión en el empleo del contrato temporal se aprecia a partir del año 1998. ¿Qué circunstancia puede explicarlo? Si tenemos en cuenta que el gasto público se mantuvo en magnitudes similares y que tampoco se produjeron transferencias de otros niveles de gobierno, el único evento causal significativo a finales de los noventa es la aparición en el marco normativo de la denominada "tasa de reposición de efectivos". Esto es, mediante las leyes anuales de presupuestos los gobiernos, inicialmente por la crisis económica y posteriormente por la necesidad de asegurar el ingreso en la moneda única y la convergencia europea, intentaron frenar el crecimiento de las plantillas, recurriendo al expediente de limitar las Ofertas de

Empleo Público (OEP) a partir de las leyes de presupuestos de 1995 en adelante. Como muestran los datos –y pondrían de manifiesto tanto el Defensor del Pueblo en 2003 como el Consejo Económico y Social en 2005– las entidades locales de nuestro país no modificaron sobre el terreno sus pautas de crecimiento de las plantillas. Más bien adaptaron sus estrategias a las posibilidades disponibles. Así las cosas, la contratación temporal sería la respuesta a la decisión de seguir ampliando las plantillas, pese a las decisiones adoptadas en sentido contrario a escala estatal⁷¹.

5.5 TRAYECTORIA: POLITIZACIÓN BUROCRÁTICA

Un camino que se consolida en el devenir del empleo público local es el de su politización. El término engloba varias dimensiones: desde la politización de la propia gestión de personal hasta el fenómeno que puede calificarse como de “politización burocrática”, también denominado como “profesionalización de la política local” (Jiménez Asensio, 2006: 14). De hecho una práctica arraigada tras la LBRL fue la “exclusividad”, la dedicación “*full time*” de los cargos electos a las funciones políticas. Una novedad si se tiene en cuenta que hasta entonces los cargos municipales eran de ejercicio no retribuido. El análisis de esta dependencia de camino se efectúa mediante una

⁷¹ Sería la ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1995 la que por vez primera establecería que “*El número de plazas de nuevo ingreso será inferior al que resulte de la tasa de reposición de efectivos”* (el subrayado es mío). El concepto no se define, ni tampoco su alcance (se supone que es un mero cociente entre bajas vegetativas y nuevo personal). Hasta entonces el mandato de contención en la ampliación de plantillas resultaba menos vinculante. Así, puede verse la ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos para 1994, donde se limitaba a establecer “(...) *Que las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal, cualquiera que sea su naturaleza, se limitarán a las que, excepcionalmente, se consideren inaplazables*”. La llegada al poder del gobierno del Partido Popular en marzo de 2006 daría lugar a un endurecimiento de esta política. La ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1997 –ya en el horizonte del ingreso en la moneda única, el euro– limitaba la ampliación de plazas al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos. Política que ni a escala autonómica ni local sería seguida y daría lugar a un notable incremento de los efectivos en situación precaria, ya que no podrían “estabilizarse” (sin Oferta de Empleo Público no hay convocatoria), que fue lo denunciado por instancias administrativas y sindicales y que los datos justamente confirman.

doble aproximación en este epígrafe. Así, se evalúa la incidencia cuantitativa del fenómeno de la "dedicación exclusiva" de los cargos locales, en primer lugar, para seguidamente, cuantificar la evolución de los efectivos entre cuyas funciones se hallan precisamente las del control y fiscalización de la gestión local, los otros conocidos como "Cuerpos Nacionales" cuya trayectoria fue tratada en el capítulo 3º.

Aproximadamente 68.000 concejales conforman actualmente⁷² el censo del personal político, lo que en este trabajo se ha denominado como élites locales. De este universo salen los alcaldes y diputados provinciales. Un rasgo de este colectivo, tras la LBRL, es el de su dedicación exclusiva a la política local. Así, Márquez Cruz (1994) cita que el 22% en Galicia y el 18,5 % en la Comunidad Valenciana⁷³ desempeñaban cargos municipales remunerados y con dedicación exclusiva. Junto a esta suerte de "profesionalización" creciente de los cargos políticos locales encontramos algunas patologías típicas, como el desempeño político de tareas burocráticas. Como ejemplo, López-Nieto y Delgado (1994:319) citan un estudio de Brugué y Turruella (1991) en el que más de la mitad del centenar de concejales y alcaldes encuestados perciben su cometido a caballo entre las funciones políticas y gerenciales⁷⁴.

⁷² Datos del Ministerio del Interior. Disponible en www.mir.es

⁷³ Fuente: Bianuario estadístico sobre el Gobierno y la Administración Local en la Comunidad Valenciana. Valencia. Federació Valenciana de Municipis i Províncies. 1994.

⁷⁴ Un caso llamativo lo constituye el denominado "*Protocolo de retribuciones de cargos electivos locales*" acordado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, que fija un baremo retributivo para la dedicación exclusiva de los alcaldes y concejales de la Comunidad Valenciana. Sobre la base de un número determinado de concejales, habitantes y presupuesto, se recomiendan unas bandas salariales análogas a las funcionariales. A título de ejemplo, una corporación de hasta 11 concejales y 5.000 habitantes la comparación lo es con un jefe de servicio, nivel 24 y 37.000 € anuales.

Los datos proporcionados por la TGSS permiten apreciar el nivel de profesionalización de la política local⁷⁵. Al respecto, la tabla 5.7 refleja cómo ya en 2008 la cifra se estabiliza en más de diez mil.

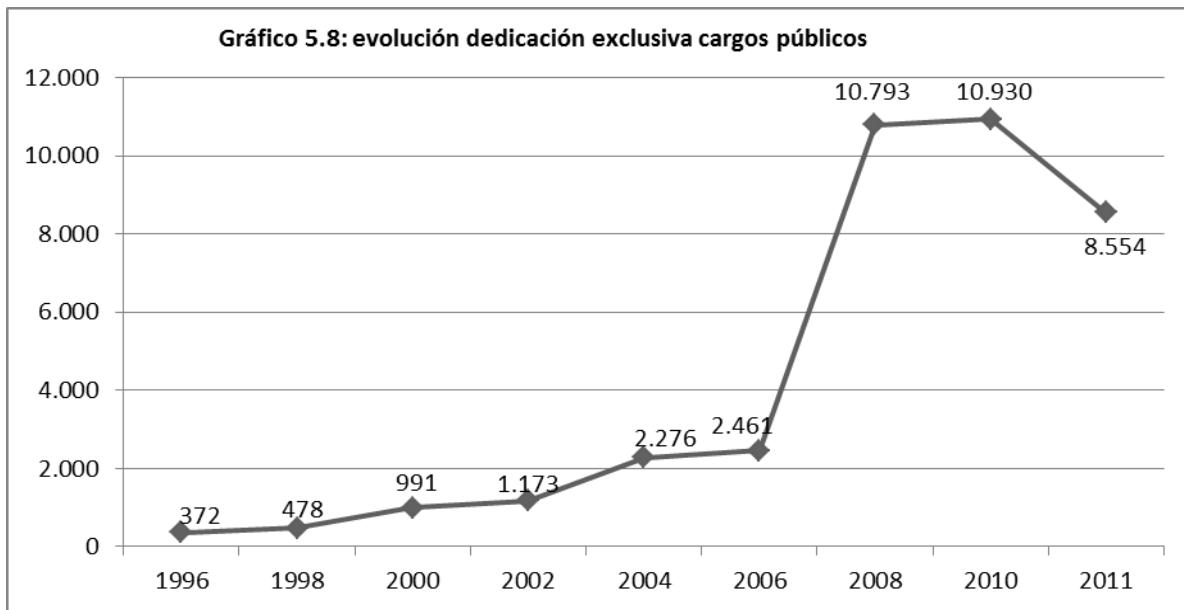
Tabla 5.7: Evolución dedicación exclusiva cargos electos locales

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Cargos en alta	372	478	991	1.173	2.276	2.461	10.793	10.930	8.554

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS

Nuevamente es la plasmación gráfica la que refleja mejor la evolución del fenómeno. Al respecto es destacable el crecimiento operado en solo dos años, de 2006 a 2008. Crecimiento que no es achacable tanto a un incremento masivo a partir del mandato local iniciado en junio de 2007 cuanto a que como ya se hizo referencia anteriormente fue a partir de 2008 cuando la Seguridad Social, con la reforma legal que contemplaba la percepción de la prestación por desempleo tras el cese en el cargo público, creó una cuenta de cotización específica para las entidades locales, lo que permite cuantificar el fenómeno de modo más fiable. Así las cosas, no es tanto a un crecimiento lo que se refleja a partir de 2008 cuanto unas cifras más fiables.

⁷⁵ Hay que destacar que la cifra incluye solamente a *políticos electos*, es decir, alcaldes, presidentes de cabildo o consejo, concejales y diputados o consejeros. Se excluye el personal de confianza y asesoramiento especial, conocido como *eventual* y que es nombrado y removido libremente por el electo.



Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS

En cualquier caso hay que dejar constancia –aunque se salga del ámbito de este trabajo- que, situados en una crisis como la actual –fiscal, además de económica-, particularmente dura con los gobiernos locales, la misma se ha proyectado también sobre el nivel de profesionalización política. En solo un año, de 2011 respecto a 2010, se aprecia un notable descenso, más de dos mil cargos locales, un veinte por ciento del total.

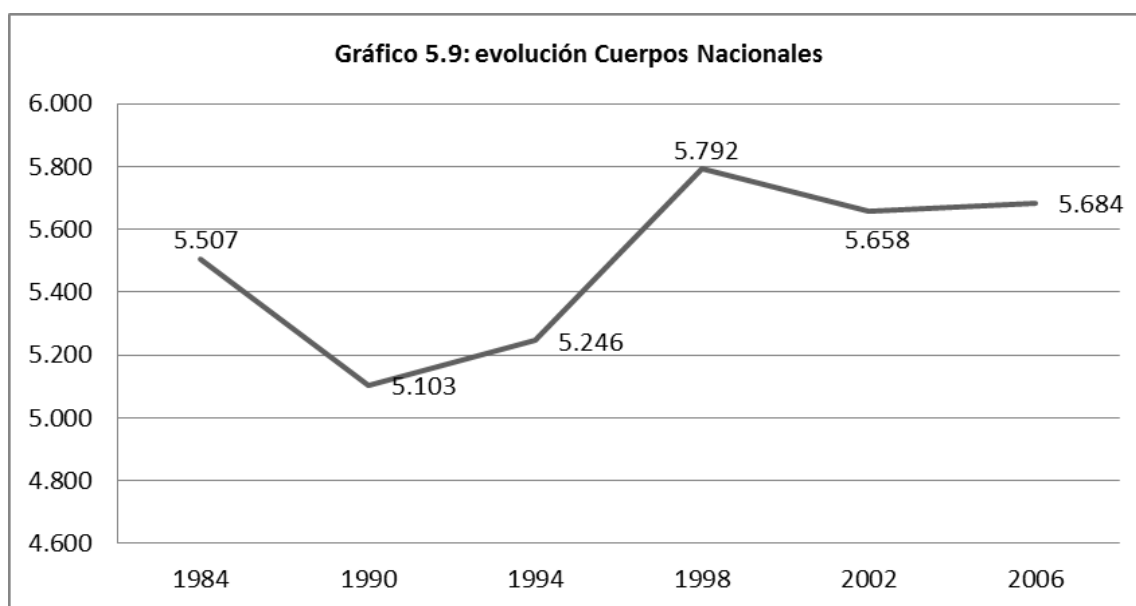
Otra perspectiva de interés a la hora de analizar la politización es la evolución de los Cuerpos Nacionales. Cabe adoptar, a tenor de lo que refleja la tabla 5.8, el calificativo empleado por Rodríguez Álvarez (2005: 275), quien se refiere a la política estatal respecto a los Cuerpos Nacionales como una “desafortunada política”: la limitación en la convocatoria de plazas adoptada partir de 1985 no se corregiría hasta mediados de los noventa⁷⁶ y una consecuencia de ello, fue obviamente, la disminución de este colectivo.

⁷⁶ De hecho fue la Oferta de Empleo Público de 1996 la que empezó a cambiar la tendencia. A partir de dicho año y hasta 2006 fueron más de cuatro mil las plazas convocadas.

Tabla 5.8: Evolución efectivos Cuerpos Nacionales

	1984	1990	1994	1998	2002	2006
Efectivos	5.507	5.103	5.246	5.792	5.658	5.684
% sobre total personal local	2,27%	1,6%	1,3%	1,3%	1,0%	1,0%

Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo (1991), Boletín estadístico RCP



Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo (1991), Boletín estadístico RCP

Desde mediados de los ochenta el número de FHN se halla fijado alrededor de los cinco mil efectivos totales, un número cercano a los más de cuatro mil "directivos de confianza" en los términos empleados por la FEMP (2006: 86), lo que no ha coadyuvado a la profesionalización del empleo público local, al disminuir el peso de una función pública que, aún con una orientación formalista, era reclutada sobre valores administrativos comunes y profesionales. Esta política del centro favorecía tanto a las comunidades autónomas, que veían aumentar sus posibilidades para establecer administraciones de base territorial⁷⁷, como a las élites locales, que

⁷⁷ Posibilidad que hubiera podido jugar en pos de la profesionalización del empleo local si éstas hubieran asumido este rol. Únicamente Cataluña dictó en 1990 su reglamento de personal de las entidades locales, el Decreto 214/1990, de 30 de julio, un texto de elevada calidad técnica, por otra parte.

vieron disminuir un colectivo de funcionarios relevante en el control de la gestión interna.

5.6 TRAYECTORIA: SINDICALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE PERSONAL

Como se detalla seguidamente, los datos muestran que la dinámica del empleo público local se caracteriza en el periodo sometido a estudio por el arraigo de un modelo de negociación de las condiciones de trabajo, fuertemente sindicalizado⁷⁸. A partir de los años ochenta se consolidó un rasgo típico en el empleo público local: la *contractualización* de sus condiciones de trabajo.

Para dar cuenta del alcance de tal práctica, se ha procedido en primer lugar a segmentar los dos colectivos diferenciados: el personal laboral por un lado y el sometido a vínculo funcional por el otro. En primer lugar, por cuanto el campo de la negociación goza de más contenido en el personal laboral que en el funcional. Si los primeros pueden negociar cuestiones típicas como los salarios, la jornada, o configuración de la relación laboral, como la propia estructura salarial o la clasificación profesional, en el caso de los funcionarios la limitación de contenidos es la regla, en aplicación del principio de la reserva de ley a la mayoría de las materias (en la jornada, el incremento de remuneraciones, y en la clasificación, carrera, estructura salarial). En el caso de los funcionarios locales, a priori, las posibilidades de negociación se limitarían a la "potestad de ordenanza" de que disponen las entidades locales en relación con sus medios personales (art. 32 de la LORAP).

⁷⁸ El término "sindicalización" hace referencia no tanto a la tasa de afiliación del personal público local como a uno de los rasgos característicos del mismo: el papel protagónico que en la gestión del empleo público local detentan los sindicatos "más representativos" en los términos de la LOLS y su influencia en la gestión del personal de las entidades locales.

Pero es que la problemática a la hora de acceder a la información sobre ambos colectivos también es diferente. Si en el caso del personal laboral las fuentes secundarias disponibles (boletines oficiales principalmente) proporcionan evidencia suficiente para calibrar los contenidos negociados, para el caso de los funcionarios locales tal posibilidad no es factible, de ahí que esta tesis haya requerido producir datos propios en este terreno, ya que las fuentes secundarias son insuficientes, habida cuenta de la peculiaridad que informa las prácticas convencionales de los funcionarios al servicio de las entidades locales a las que seguidamente se hará referencia.

En lo que respecta al personal laboral tres estudios realizados en 2001, 2007 y 2012, permiten entresacar los rasgos y contenidos de los convenios colectivos suscritos por los gobiernos locales españoles⁷⁹. Al respecto encontramos:

- Una jornada laboral menor a la del sector privado, establecido normalmente en las 35 horas semanales y las 1.570 anuales⁸⁰.
- Unas condiciones de trabajo consistentes en un catálogo de permisos y licencias homologables a los que disfrutaban los funcionarios, ayudas sociales consistentes en subvenciones por

⁷⁹ El estudio de 2001, fue dirigido por el catedrático de Derecho del Trabajo de la Universitat de València D. Tomás Sala Franco, por encargo de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. El de 2007 fue coordinado por otro catedrático de Derecho del Trabajo, Prados de Reyes. La investigación de Sala Franco se efectuó mediante lo que denomina una "cata" de ámbito nacional de convenios colectivos publicados correspondientes a 3 niveles de entidades locales (ayuntamientos capitales de provincia, diputaciones provinciales y otros municipios). Por su parte Prados de Reyes ofrece un diagnóstico sobre la base de la consulta de unos 70 convenios colectivos publicados pertenecientes a entidades locales y empresas dependientes de las mismas, pero radicadas en Andalucía. Se ha manejado asimismo el estudio realizado por Mauri (2012), referido a lo que con carácter amplio denomina como "sector público".

⁸⁰ Como elemento de comparación puede traerse a colación la *"Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2010"*, editada en 2011 por el Consejo Económico y Social, en la que se indica que la media general de jornada anual pactada para el sector servicios en el periodo 2001-2010 está cifrada en 1.760 horas anuales.

natalidad, adopción, nupcias o prestaciones periódicas en caso de minusvalías de familiares, becas y ayudas por estudios, premios de antigüedad, seguros de vida o el complemento hasta el 100 por 100 del salario en el caso de bajas médicas.

- La participación usual en órganos de selección del personal temporal y fijo, tales como comisiones, tribunales, bolsas, así como un rol activo y pormenorizado en la negociación de las bases reguladoras de las convocatorias y las ofertas de empleo público. Es decir, todos los convenios regulan los "mecanismos de entrada" (Prados de Reyes, 2007:85).

En lo que respecta a la negociación colectiva "funcionarial" hay que indicar la carencia de estudios al respecto. Esto es así por cuanto tal modalidad de negociación se caracteriza por lo que de acuerdo con el concepto empleado por Del Campo (2012: 198) no cabe caracterizar sino en términos institucionales como "informalidad", o lo que es lo mismo, la no publicación -obligatoria por otra parte- de lo convenido, ya sean acuerdos globales o pactos puntuales⁸¹. Este "índice de informalidad" según un estudio publicado por la Diputación de Barcelona (2011) alcanza el 70%⁸². Esta cifra es consistente con el

⁸¹ Al respecto, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 20 de julio de 2006 aprobó una "*Moción sobre control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales*", oportunamente elevada a las Cortes Generales, en la que se señalaba como principales deficiencias e irregularidades, además de que las entidades locales suelen carecer de la RPT, de la laboralización creciente y del acceso de este personal con menores requerimientos, del fenómeno de la negociación unitaria de las condiciones de trabajo de funcionarios y laborales, a través de acuerdos no siempre comunicados, lo que dificulta su control. Para Del Campo (2012: 200) la informalidad, entendida como regularidades de comportamiento que responden a reglas cuya violación genera alguna clase de sanción, hunde sus raíces en la fragilidad institucional y en los incentivos generados por cambios en las normas formales, resiste pero también complementa a las normas formales. Es un constructo plenamente aplicable al fenómeno de la negociación colectiva local dado su alcance, y en donde por cierto, para su valoración, resulta pertinente la cita que la propia autora efectúa de un teórico político como Rawls, acerca de que "*Lo razonable es público de una forma en que lo racional no lo es.*"

⁸² Este estudio de 2011 amplía el realizado en 2009, que toma como población objeto de análisis los municipios de la provincia de Barcelona mayores de 13.000

estudio cualitativo realizado con ocasión de esta tesis, ya que el análisis refleja que sobre un total de 103 textos estudiados, el porcentaje de informalidad se sitúa en el 73%.

La metodología seguida en la investigación se detalla en el anexo C. La misma responde no tanto a criterios de representatividad estadística como cualitativa y de acceso. Para ello se han diferenciado cuatro niveles distintos en la "cata" de los 103 acuerdos y pactos funcionariales referenciados (por adoptar la terminología seguida en el Informe de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos):

- ❑ Grupo 1: Diputaciones y Cabildos y Consejos Insulares: 17 textos.
- ❑ Grupo 2: Grandes ciudades y capitales de provincia, de una demografía que abarca municipios de 50.000 habitantes en adelante: 35 textos.
- ❑ Grupo 3: Ciudades medias y pequeñas, comprendidas entre los 5.000 y los 50.000 habitantes: 47 textos.
- ❑ Grupo 4: otros pactos y acuerdos: 4 textos correspondientes a acuerdos de ámbito autonómico suscritos por las organizaciones sindicales y las federaciones de municipios.

En lo que respecta al diseño de la investigación cualitativa, aparte de segmentar cuatro grandes grupos, ya que tal y como se argumenta,

habitantes inscritos en la denominada "Xarxa CORH", una comunidad de conocimiento al servicio de los gestores locales de recursos humanos creada por el servicio de asistencia a los gobiernos locales de la Diputación barcelonesa. Este estudio es útil para analizar dimensiones como el régimen de trabajo, permisos y licencias, los derechos económicos y las mejoras sociales.

la negociación colectiva local española es básicamente "urbana", esto es, propia de las ciudades, ha tenido muy en cuenta el planteamiento del meta-análisis realizado por Methe y Perry (2003) cuando por vez primera en 1980 analizaron el alcance de la negociación colectiva en los gobiernos locales estadounidenses. A la hora de exponer las conclusiones obtenidas se sigue en parte su esquema analítico, evaluando el impacto de los acuerdos sobre cuatro dimensiones clave, como son: a) los "inputs" (salarios, efectivos, tiempo de trabajo y beneficios sociales); b) lo que denomina las "actividades" (las facultades sobre la organización del trabajo); c) los "outputs" o productos de la negociación (recursos) y d) los "impactos" finales.

Los aspectos que se refieren a las dimensiones a) y b) son complementados con aspectos que se refieren a dimensiones críticas como la ordenación retributiva o el control del acceso. Para evaluar los resultados del proceso se recurre a una fuente secundaria proveniente de la Federación Española de Municipios y Provincias y, por último, al final del capítulo se trata el impacto final, sistémico, de las prácticas seguidas en este terreno por los gobiernos locales, que es al cabo, el objetivo del trabajo.

La información recogida del centenar de textos analizados se ha sistematizado en los siguientes contenidos:

5.6.1. Cláusulas sobre tiempo de trabajo.

En términos legales, las entidades locales carecen a priori de capacidad convencional en esta materia funcionarial. La normativa de régimen local prevé que la jornada laboral será "en términos anuales" la misma que la que rijan para los funcionarios de la Administración del Estado. Respecto a los permisos y licencias será aplicable la norma

autonómica. Cabría la modulación del derecho en estos ámbitos, no en la reducción horaria o el aumento de permisos, por ejemplo.

Pues bien, en todos estos extremos la realidad de los acuerdos analizados acordado supera los contenidos formalmente posibles. Bien sea por cuanto recogen la jornada semanal de 35 horas en detrimento de la establecida de 37.5 horas⁸³, bien por cuanto la jornada anual resulta inferior a la legalmente establecida⁸⁴ en prácticamente todos los casos analizados⁸⁵.

Asimismo, en todos los acuerdos y pactos de entidades locales analizados –los cien-, se regulan un catálogo de ausencias al trabajo retribuidas superior al establecido legalmente, bien en permisos (días de libre disposición en la mayoría de los casos, o adopción, lactancia, acogimiento,...) bien en licencias (por cuidado de familiares, guarda legal, etc.)

⁸³ Recogen expresamente **la jornada semanal de 35 horas** acuerdos como los de las Diputaciones de Lugo, Toledo o Guadalajara. En ayuntamientos la aplican el de Madrid, Segovia, San Fernando (Cádiz), Soria, Burgos, Sevilla, San Javier, Manresa, Doña Mencía, La Rambla, Martorell, Candelaria, Llançà, Ibi, Vilanova i la Geltrú, Tres Cantos o el propio Acuerdo Marco de aplicación a la Comunidad de Madrid.

⁸⁴ La normativa aplicable (una resolución de la secretaría de Estado para la Administración Pública de diciembre de 2005) solamente fija como parámetro el de la jornada semanal de 37.5 horas. Para determinar la jornada anual hay que recurrir a la cifra establecida inicialmente en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 2003-2004, sobre modernización y mejora de la Administración Pública (BOE del 18 de noviembre de 2002), cuyo capítulo III fija la jornada anual en 1.647 horas, una cifra recogida posteriormente en la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 27 de diciembre de 2005, sobre jornada y horarios.

⁸⁵ Situadas todas ellas en torno a las **1.500 horas anuales**. Así, 1.512 horas/año para las Diputaciones de Burgos, 1.561 para la de Soria, 1.521 para la de Almería, 1.498 para la de Ciudad Real. 1.537 horas anuales para los ayuntamientos de Getafe, 1.442 para el de Madrid, 1.512 Alcorcón, 1.500 para Móstoles, 1.533 para el de Gijón, 1.510 para el de Palencia, 1.494 para el ayuntamiento de Jaén, 1.519 para el de Córdoba, 1.512 para el de Cartagena, 1.509 para el de Castro Urdiales, 1.486 para el ayuntamiento de Peñíscola, 1.508 para Arganda del Rey. Siendo precisos, hay dos ayuntamientos que recogen la jornada anual de 1.647 horas, los de Esparraguera y La Almunia de Doña Godina.

5.6.2 Cláusulas sobre retribuciones

Formalmente, las entidades locales carecen de capacidad convencional en estas materias. En lo que se refiere a la estructura salarial, por venir regulado en multitud de disposiciones –básicas todas ellas- que establecen las llamadas retribuciones básicas –sueldo y antigüedad- y complementarias –complementos de destino, específico y de productividad, así como indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones-. Se requiere un trabajo técnico para la concreción de las complementarias, la previa “valoración de los puestos de trabajo”, sin que exista como se ha dicho capacidad normativa para fijar nuevos conceptos. En lo que atañe al incremento anual, es materia regulada por la respectiva ley de presupuestos anuales. Pues bien, en ambos aspectos un análisis de los acuerdos y pactos revela la conclusión de acuerdos en estas materias como práctica habitual, en las diversas dimensiones que conforman la negociación de tipo “salarial”. Así, encontramos:

- ✓ Conceptos retributivos no contemplados en la normativa⁸⁶.

⁸⁶ **“Complementos por trabajos de superior categoría”** se encuentran en el acuerdo de la Diputación de Burgos o de Soria. **“Gratificación por Navidad”** en el texto del Cabildo de Fuerteventura. Más imaginación se revela en la remuneración de la antigüedad. Así: **“premios por antigüedad, por años de servicio, vinculación, por permanencia o bien premios por jubilación”** encontramos en la Diputación de Lugo, en la de Salamanca, en el de los ayuntamientos de Alicante, Madrid, Ávila, Almería, Segovia, Huelva, Gijón, Zamora, de Arrecife, Villalbilla, La Rambla, La Almunia de Doña Godina, Candelaria, Gáldar, Martorell, Granadilla de Abona, Manresa, Láujar de Andarax, Arucas, Vilanova i la Geltrú, Sitges, Sant Feliu de Codines, Teulada, Onil o Los Realejos. Otros conceptos salariales formalmente dentro de la norma pero que remuneran otras circunstancias son los que se encuentran dentro del **complemento de productividad**. Así, Diputación de Burgos **“prima por puntualidad y asistencia”**, **“productividad anual no consolidable”**, en el Cabildo de Tenerife, similar a la productividad fijada por categorías de la Diputación de Valencia o la **“normalizada por trimestres”** de la Diputación de Ciudad Real, del ayuntamiento de Gijón, del de Valencia o la semestral del ayuntamiento de Arrecife o Estepona, la mensual del Consell d’Eivissa i Formentera y del ayuntamiento de Burgos. El **absentismo** justifica habitualmente el empleo de este complemento. Encontramos el “Fondo de Productividad por absentismo” de la Diputación de Alicante, la “prima de asistencia” de Sant Boi de Llobregat, “productividad por asistencia” en San Fernando o Sabadell, “por asistencia al trabajo” en el ayuntamiento de Almería, por “efectiva asistencia al trabajo” en Montilla o “paga de absentismo” (art. 21 acuerdo del ayuntamiento de

- ✓ Cláusulas compensatorias de la desviación del IPC⁸⁷ o bien fondos destinados de algún modo a compensar la pérdida de poder adquisitivo⁸⁸. Todos ellos en definitiva suponen unos

Martorell). Otro concepto profusamente regulado para evitar cualquier atisbo de disminución salarial es el denominado "**complemento personal transitorio**", que aparece en textos como el de la Diputación de Valencia, el ayuntamiento de Palencia (disposición adicional 1ª), los de Córdoba, Sevilla, o el autonómico (Udalhitz) para la administración local de Euskadi. Por otra parte otro complemento habitual es el que garantiza la percepción del 100 por 100 de las retribuciones en caso de incapacidad temporal del funcionario, cuando la regulación –no susceptible de mejora según la jurisprudencia– dispone la percepción de tal complemento durante tres meses como máximo. En todos los textos analizados aparece regulado este complemento, sirviendo como ejemplo los de la Diputación de Toledo, de Cádiz, o los ayuntamientos de Valladolid, Huelva, Zamora, Burgos, Almería, Córdoba, Consuegra, Manresa, Castro Urdiales, Sant Pere de Ribes o Teulada. Por otra parte, en numerosos textos la obligación de regular de forma única el Complemento Específico aparece desagregado en numerosos "componentes" o "factores" o simplemente "**pluses**". Así, como ejemplo pueden citarse la Diputación de Burgos (pluses de nocturnidad, turnicidad), la Diputación de Toledo (pluses de nocturnidad, festivos), la Diputación de Ciudad Real (pluses de nocturnidad, festivos, turnicidad), ayuntamientos de Getafe (complemento de fiestas, quebranto de moneda), Sant Boi de Llobregat (pluses de jornada partida, tóxicos, festivos), Ávila (pluses de nocturnidad, festividad, turnicidad), Palencia (plus de calle, festivos y retenes) o Palamós (plus mensual). Otras entidades locales pactan la **asignación de niveles mínimos de complemento de destino** por encima de los establecidos en la normativa. Al respecto, acuerdos de la Diputación de Burgos, Diputación de Cádiz, de Valencia, del Cabildo de Tenerife, de los ayuntamientos de Segovia, San Fernando, Gijón, Burgos, Xàtiva, Doña Mencía, La Almunia de Doña Godina, Udalhitz (Euskadi), Villena, Teulada o el de la Villa de Ingenio (el cual en su cláusula 24ª dispone la asignación del nivel máximo de complemento de destino a todos los puestos de trabajo).

⁸⁷ **Cláusula de revisión** según el IPC de Cataluña (texto del ayuntamiento de Sant Boi), Santa Coloma de Gramenet (art. 4.1) o bien "siempre que lo permitan las leyes de presupuestos", en el texto del ayuntamiento de Madrid. También artículo compensatorio en el texto correspondiente a la diputación de Lugo. "Voluntad de incremento según el IPC" en el ayuntamiento de Alicante. Contemplan pagas únicas de compensación del poder adquisitivo el ayuntamiento de Almería (art. 66 del acuerdo), el de Palencia (art. 38), Cartagena (art. 4º del acuerdo), Granadilla de Abona (art. 71), Benicàssim, Solsona, Castro Urdiales, Doña Mencía (art. 6º), San Roque, Llançà, Palamós (art. 7º), Peñíscola (art. 26º), Hondón de Las Nieves (art. 41º), Villena (art. 14º) o Vilanova i la Geltrú (art. 16º). Parecido tenor tiene la cláusula 2ª del texto del Ayuntamiento de La Villa de Ingenio, donde el incremento se conceptúa como mínimo. El concepto de "**productividad compensatoria**" con esta finalidad se encuentra por ejemplo en el art. 32 del acuerdo del ayuntamiento de San Javier.

⁸⁸ Fondo dotado con el 0.7 de la masa salarial en concepto de "**mejora de servicios públicos**" en la Diputación Foral de Álava, "**fondo de modernización**" en el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (art. 83 del acuerdo), "fondo singular de mejora de los servicios públicos" (art. 33 del acuerdo del ayuntamiento de Valencia), "**fondo de mejora**" (art. 49 del acuerdo del ayuntamiento de Córdoba); "**Fondo de VPT**" en la diputación de Guadalajara, en el ayuntamiento de Alcorcón, en los de Villalbilla y Onil.

incrementos salariales superiores a los estipulados por las leyes anuales de presupuestos.

- ✓ Sistemas retributivos colectivos, tipo “tablas salariales” fijados por categorías o niveles genéricos, en detrimento de metodologías de valoración de puestos de trabajo individuales⁸⁹.

5.6.3 Cláusulas sobre organización del trabajo

El análisis de los textos revela cómo las potestades y facultades de organización de las que goza la Administración Pública, según la doctrina de la relación funcionarial clásica, se encuentra sumamente matizada por la negociación colectiva de los funcionarios locales. La organización práctica del trabajo (movilidad y flexibilidad internas, asignación y cambio de funciones) por no hablar del funcionamiento de la jerarquía, un principio clásico de organización (Mintzberg, 1987) sumamente relevante para garantizar la eficacia del servicio, encuentra dificultades en la realidad cotidiana de la gestión local.

Por decirlo en los términos de Methe y Perry (2003, e.o. 1980), en los acuerdos y pactos de los gobiernos locales españoles encontramos numerosos artículos, cláusulas y disposiciones que en la práctica atribuyen responsabilidades en esta materia a los órganos de participación de los empleados públicos, afectando a la esfera de los sistemas, procesos y organización del trabajo. No se trata de que en numerosos textos se remita a la negociación del instrumento de ordenación, la relación de puestos de trabajo, algo lógico por otra

⁸⁹ Encontramos la sistemática de establecer las retribuciones por “**tablas salariales globales**” recogidas en anexos que remuneran más bien categorías o niveles, es decir, de tipo colectivo, en detrimento de puestos de trabajo en acuerdos como los del ayuntamiento de Segovia, de Almería o el de Gijón, por referenciar algunos casos representativos.

parte⁹⁰, es que en no pocos de ellos se limita notablemente la actuación del empleador⁹¹.

Esta circunstancia explicaría por qué en la reciente reforma del empleo público, operada en 2007, la jerarquía aparecerá como fundamento de la actuación administrativa⁹².

5.6.4 Cláusulas sobre acceso al empleo público

En los modelos de empleo público basados en sistemas de mérito, la garantía del ingreso mediante procesos transparentes y competitivos –meritocráticos– es el centro del sistema, junto a la garantía de una carrera ajena a influencias políticas. En los modelos de negociación colectiva, el sindicato es un actor con influencia en este terreno, vedado a los no afiliados. Esto es así en modelos sindicales de corte anglosajón, resultando más extraños en los sistemas de relaciones industriales de corte europeo. Ahora bien, pese a esta limitación legal resulta claro que las organizaciones sindicales se hallan *interesadas* en este ámbito de la gestión de personal.

⁹⁰ Por poner algunos ejemplos, acuerdos de la Diputación de Burgos, Almería o Cabildo de Tenerife, de los ayuntamientos de Huelva.

⁹¹ Art. 4º Acuerdo Diputación de Cádiz: "La organización práctica del trabajo corresponde a la Corporación, con sujeción a estos acuerdos y la legislación vigente. Se realizará mediante la negociación entre la Corporación y la representación legal de la misma (...)". Art. 35 Acuerdo de Alcorcón: "La organización del trabajo es facultad exclusiva de la Administración, sin perjuicio de los derechos y facultades de audiencia, consulta, información y negociación reconocidas a los representantes de los trabajadores (...)". Art. 6.2 acuerdo de Palencia: "Cualquier cambio en las condiciones de trabajo de los empleados públicos al servicio de este ayuntamiento, deberá ser negociado con la representación sindical". Otros medios en esta materia son las "comisiones conjuntas de organización del trabajo" (ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat), la exigencia de "**dictamen previo**" en la Mesa antes de abordar cualquier cambio organizativo (ayuntamientos de Arrecife, Montilla y Villena), o de "**pacto**" (ayuntamiento de Doña Mencía), de "**informe previo**" (ayuntamientos de Estepona, Huelva, Rojales, Gáldar) o de "**consenso**" (art. 5º del acuerdo del ayuntamiento de Úbeda), o la "**previa conformidad**" para organizar la prestación del servicio público de Policía Local (cláusula 4ª), así como la exigencia de elaboración conjunta del "Organigrama" (ayuntamiento de San Javier).

⁹² Artículo 13.j. de la Ley 7/2007, de 12 de abril. En sentido similar cabe leer los deberes de los empleados públicos (artículos 52 a 54).

En nuestro país, en el ámbito laboral, ni la Ley de Libertad Sindical de 1985 ni el Estatuto de los Trabajadores de 1980 reservan el ingreso a los afiliados al sindicato. Tampoco obviamente se reserva a los funcionarios, como ya ha quedado dicho, ya que el diseño constitucional es el de un sistema de mérito. Cuestión distinta, no ya en el terreno de la norma sino en el de la dinámica práctica, es el funcionamiento real en las entidades locales. En un contexto de competencia sindical, la influencia en los mecanismos de acceso otorga uno de los terrenos que más potencial facilita a la hora de conseguir *incentivos selectivos* para sus afiliados. Siendo la organización de la selección descentralizada –cada entidad local recluta sus empleados públicos–, la tentación inevitable es que los agentes que representan a los empleados públicos traten de incidir en un ámbito sensible para sus afiliados –su *principal*, constituido por empleados públicos en precario–. Máxime cuando, como se ha dicho, la temporalidad es la norma imperante, y donde la “cadena de movilidad” (temporalidad-estabilización) es lo habitual. La relación de agencia en materia de selección es mucho más intensa desde la perspectiva de los empleados públicos que la que mantiene la ciudadanía con sus concejales, mucho más alejada en esta cuestión (en intereses e información) y más situada en el terreno de los principios y difusa, frente a los intereses concretos de grupo. Visto desde la óptica de la teoría de la acción colectiva es fácil prever un mayor activismo sindical en representación de los empleados municipales en esta materia.

La previsión ya fue confirmada cuando se han diagnosticado recientemente los problemas de funcionamiento del modelo español de empleo público. Como ha puesto de manifiesto recientemente el ICEBEP: *“Esta dinámica de selección de personal temporal y posterior estabilización de los empleados temporales al cabo de unos años está*

poniendo en cuestión seriamente todo el sistema constitucional de garantías relativo al acceso al empleo público” (2005: 94).

Esta influencia se despliega mediante el mecanismo a disposición de los sindicatos: la negociación colectiva. Mediante la misma se incide en cuestiones concretas como la participación en el diseño de los mecanismos de ingreso (“la redacción de las bases”), la participación en los propios órganos encargados de la decisión sobre los candidatos concretos (los “tribunales y comisiones”) o la influencia en los propios sistemas de gestión del flujo de personal (“las bolsas de trabajo”). Pues bien, el análisis de las prácticas de negociación colectiva evidencia el interés de las organizaciones sindicales en adquirir una influencia notable en este terreno⁹³.

- ✓ Así, encontramos participación en la redacción de las Bases de la convocatoria en entidades locales de diverso tamaño⁹⁴. Algunos textos contemplan la gestión participada en sistemas de bolsas⁹⁵.

⁹³ La práctica de designar representantes en los tribunales “en representación” de partidos o sindicatos fue seriamente criticada por la Comisión, indicando además cómo la misma resulta discordante con los países democráticos de nuestro entorno (2005:103). La misma revela además unas curiosas limitaciones conceptuales de los agentes en relación con el interés público y con la igualdad de oportunidades, ya que obvia que en el acceso al empleo público no hay afiliados que representar, sino ciudadanos que compiten por un puesto de trabajo. En el plano de los hechos es conveniente consignar que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público –en una de las pocas líneas de reforma efectivamente implantadas- ha establecido (art. 60.3) que la participación en los órganos de selección no podrá efectuarse en representación o por cuenta de nadie. La realidad, como se ve en el texto, no parece que haya acompañado completamente este mandato.

⁹⁴Tratan de la participación en la **redacción de bases** los Acuerdos de la Diputación de Soria, ayuntamientos de Madrid, Getafe, Gijón, Granadilla de Abona, Estepona, Hondón de Las Nieves, Onil, Úbeda (art. 7º del acuerdo).

⁹⁵ Contemplan preceptos sobre **gestión de bolsas de empleo temporal** o mecanismos similares, los acuerdos de la Diputación Foral de Álava, la de Guadalajara, Ciudad Real. Mecanismos parecidos aparecen en el acuerdo de los ayuntamientos de Madrid, Getafe, Gijón o Almería.

- ✓ Por lo que se refiere a la participación en órganos de selección, en todos los textos se encuentran disposiciones en este sentido. Bien en favor de los órganos unitarios –la junta de personal⁹⁶– bien de los sindicatos más representativos⁹⁷. Llamativa resulta que algunos textos contemplan la participación sindical tras la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público, que veda tal posibilidad⁹⁸, lo que demuestra lo costoso de cambiar algunas prácticas arraigadas.
- ✓ En lo relativo a los planes y procesos de consolidación de empleo temporal –o de conversión de empleo precario en fijo– se contempla tal posibilidad en un número significativo de acuerdos y pactos de funcionarios, teniendo en cuenta que el análisis de tales textos no agota toda la posibilidad de concertación en la materia, bien por ser objeto de pactos específicos –habitualmente no objeto de publicación en los boletines oficiales provinciales–, bien por ser objeto de convenios colectivos laborales. En cualquier caso el análisis

⁹⁶ Prevén la **designación** de un miembro de los tribunales, tanto para funcionarios de carrera como de interinos, “a propuesta” o **“en representación de la junta de personal”** acuerdos como los de la Diputación de Lugo, la de Cádiz, la de Guadalajara, Salamanca, Ciudad Real (2), Valencia, Alicante, Cabildo de Fuerteventura o Consell Insular d’Eivissa i Formentera. Ayuntamientos de Alcorcón, Valladolid (2 miembros), Soria, Ávila, Almería, Palencia, Jaén, Arrecife, Cartagena, Granadilla de Abona, Solsona, Villalbilla, La Rambla, San Roque, Sitges, Hondón de Las Nieves, Ibi, Arganda (2 miembros), Úbeda, Vilanova i la Geltrú o Tres Cantos.

⁹⁷ Acuerdos que prevén la participación en tribunales y comisiones de selección de vocales **designados por los sindicatos**, son los de la Diputación de Toledo (1) o ayuntamientos como los de Ponferrada (uno por sindicato), Huelva (uno por sindicato), Vitoria (1), Valencia (uno por sindicato), Sevilla (uno por sindicato), Gandía (1), Arcepafe (País Vasco) (1), Estepona (uno por sindicato), Huelva (uno por sindicato), Montilla (uno por sindicato), Sant Feliu de Codines (1) o Rojas (1).

⁹⁸ Así ocurre en pactos y **acuerdos tras el EBEP**, como el Acuerdo 2008-2011 de la Diputación de Toledo, en el 2007-2008 de la Diputación de Guadalajara, en el de la Diputación de Valladolid 2009-2011 (bien que bajo el formato de “observadores”) o ayuntamientos como el de Madrid (acuerdo 2008-2011), Alcorcón (acuerdo 2008-2011), Móstoles (acuerdo 2008-2011), Valladolid (acuerdo 2008-2011, donde se indica que la alcaldía tendrá en cuenta la propuesta que realice la junta de personal), Palencia (acuerdo 2009-2012), Almería (acuerdo 2008-2011), Villalbilla (acuerdo 2007-2009) o Lájjar de Andarax (acuerdo 2008-2011).

cualitativo da cuenta suficientemente de que esta es una materia convencional habitual⁹⁹.

5.6.5 Cláusulas sobre beneficios sociales complementarios

Este tipo de cláusulas son de aparición habitual en todos los acuerdos analizados. De hecho el 100% contemplan este tipo de contenidos de mejora de la retribución bien que indirecta, por dos vías: mediante las subvenciones, es decir, la asignación de una cantidad a tanto

⁹⁹ Tratan la denominada "**Estabilización del Personal**" el Acuerdo de la Diputación de Almería 2008-2011; Acuerdo del Ayuntamiento de San Fernando 2007-2009 ("Política de consolidación de empleo temporal"), Acuerdo 2003 del Ayuntamiento de Alicante ("Desarrollo de procesos de consolidación"), el Acuerdo 2007 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (no más del 6% de interinos, como objetivo fijado en su artículo 161.2), Acuerdo del Ayuntamiento de Almería 2008-2011 ("Plan de Estabilidad Laboral"), Acuerdo del Ayuntamiento de Córdoba 2006-2007 (anexo en el que se determina la consolidación de 190 plazas), Acuerdo del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet 2010-2012 ("procesos de funcionarización y de interinos"), Acuerdo del Ayuntamiento de Villalbilla 2007-2009 ("Cláusula de estabilidad en el empleo"); más antiguos pero reveladores de lo arraigado de esta práctica son el Acuerdo del Ayuntamiento de Villena 1998-2000 (art. 24: conversión de empleo temporal en fijo), Acuerdo del Ayuntamiento de Úbeda 2000-2003 (art. 10: compromiso de consolidación), Acuerdo del Ayuntamiento de Vilanova i La Geltrú 2000-2001 (art. 26: consolidación de empleo) o Acuerdo de 2003 del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria sobre "Plan de Estabilidad del personal contratado mediante la consolidación como personal laboral fijo". Un texto que en cierto modo puede servir de paradigma es el contenido en la Disposición Transitoria Séptima del "Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos". Titulado "consolidación de empleo temporal" establecía que "durante la vigencia del presente convenio se concluirá la ejecución de los procesos selectivos derivados del proceso especial de consolidación de empleo temporal en los términos acordados con las Centrales Sindicales". Tales "términos acordados" con las centrales se recogían a su vez en el "Acuerdo sobre condiciones económicas y de empleo del personal laboral al servicio del ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos", cuyo artículo 7º no es que contemplara solamente un "proceso de consolidación" sino que reconocía sin más la fijeza del personal indefinido en virtud de sentencia pronunciada entre el 7 de octubre de 1996 y el 2 de diciembre de 2008. Las fechas –inspiradas en la evolución jurisprudencial– parecen seguir a su vez la estela de un acuerdo similar en la Administración General del Estado, el del 16 de noviembre de 2002. No obstante, en este caso concreto fue el Tribunal Supremo (Sala 4ª, de lo Social, de 14 de diciembre de 2009) el que vedó la posibilidad de acceder a un *empleo laboral estable* "(...) al margen de cualquier procedimiento de selección y sin otro mérito que la permanencia en una situación". La cita del tribunal es pertinente por cuanto han sido las instancias judiciales –primero constitucionales, luego laborales– las que han decantado definitivamente la solución a dar a la cuestión de las irregularidades contractuales de las Administraciones Públicas, pese a los reiterados intentos de los agentes sobre el terreno de establecer cauces más o menos restringidos.

alzado o menos habitualmente, las prestaciones periódicas, que conformarían una suerte de seguridad social complementaria.

Entre las prestaciones de tipo subvencional aparecen las de nupcialidad, natalidad, orfandad, prótesis sanitarias y asistencia médico-quirúrgica, por estudios, seguros de vida y responsabilidad civil, anticipos salariales, préstamos vivienda. Como prestaciones periódicas aparecen las ayudas por guardería, por hijo discapacitado, las becas de comedor. En los acuerdos analizados aparecen bien como prestaciones sociales, bien bajo el formato de fondos sociales, si bien en pocos casos con limitación presupuestaria¹⁰⁰.

5.6.6 Otras cuestiones

Bajo este epígrafe se engloban un conjunto de cláusulas convencionales que demuestran, desde el plano discursivo, cómo los planteamientos típicos de un modelo estándar de negociación colectiva se han plasmado en el centenar de acuerdos analizados. Ya sea por incluir cláusulas típicas de un convenio colectivo laboral *clásico*, ya por incluir contenidos que a priori, son de ámbitos negociales vedados a los interlocutores de los gobiernos locales por tratar del núcleo de la relación funcionarial.

- ✓ Como cláusulas convencionales típicas del derecho laboral encontramos las que hacen referencia a aspectos tales como:

¹⁰⁰ Aparecen bajo la rúbrica de "**Fondo Social**" en los acuerdos correspondientes a los acuerdos de la Diputación de Toledo, Álava, Cádiz, Almería; o los ayuntamientos de Algemesí, Llinars de Vallés, Vilanova i la Geltrú, Alicante, Huelva o Almería. En todos los acuerdos restantes aparecen como **prestaciones sociales y sanitarias**. Para el análisis específico de esta cuestión el documento de referencia es el publicado por la Diputación de Barcelona (la "Xarxa CORH"). Al respecto existen algunas curiosidades, como las ayudas de sepelio o defunción (Consell d'Eivissa i Formentera, La Rambla, Estepona o Montilla) o el abono del agua potable (Ayuntamiento d'Eivissa).

- La “indivisibilidad” de lo negociado o su “vinculación a la totalidad”. Es decir, su consideración como un todo global, renegociable si se anula judicialmente parte de su contenido¹⁰¹.
- La garantía “ad personam” de lo pactado o el acuerdo de “cláusulas de garantía”. Es decir, el respeto de las situaciones individuales que resulten mejores de lo convenido¹⁰².
- El carácter de “norma mínima” del acuerdo, mejorable por actuaciones administrativas individuales que puedan resultar más provechosas¹⁰³.
- Cláusulas conocidas en el terreno laboral como “condiciones más beneficiosas”, similares a las anteriores, que implican el respeto de unos presuntos derechos “adquiridos” por parte del funcionario¹⁰⁴.

Lo llamativo de este articulado, más allá de los aspectos cognitivos que revela sobre la relación de servicio es que en la práctica, *bilateraliza* la relación profesional, obviando los caracteres típicos de

¹⁰¹ Acuerdos de la Diputación de Salamanca, de Valencia, o del Consell Insular d'Eivissa i Formentera, o de los ayuntamientos de Getafe, Sant Boi de Llobregat, Alcorcón, Vitoria-Gasteiz, Zamora, Burgos, Ávila, Palencia, Gandía, Córdoba, Sevilla, Aldaia, Esparraguera, Sabadell, Premià de Mar, Sitges, Villena, Arucas, Rojales o Quart de Poblet.

¹⁰² Acuerdos de las Diputaciones de Cádiz, Burgos, Guadalajara y Alicante o de los Cabildos de Tenerife o Fuerteventura. Acuerdos de los ayuntamientos de Madrid, Ponferrada, Huelva, Burgos, Valencia, Lájjar de Andarax, Llinars del Vallés, Roda de Barà, Hondón de Las Nieves, Ibi, Arucas, Quart de Poblet, Bétera, La Rambla o Albalat dels Sorells.

¹⁰³ Este tipo de cláusulas, con este redactado o similar, como el término “compensación y absorción” aparecen en acuerdos como los correspondientes a las diputaciones de Cádiz, cabildo de Fuerteventura; ayuntamientos de Madrid, Ponferrada, Zamora, Solsona, La Almunia de Doña Godina, Palamós o Ibi.

¹⁰⁴ Textos con estas cláusulas aparecen en los acuerdos de la Diputación de Valencia o los ayuntamientos de Gijón, Soria, Huelva, Zamora, Arrecife, Valencia, Xàtiva, Algemesí, Castro Urdiales, Udalhitz (Euskadi), Hondón de Las Nieves, Ibi o Gáldar.

la relación administrativa, donde, como es sabido, los instrumentos de gestión disponibles, mucho más unilaterales, tratan de hacer frente a las necesidades del servicio debidamente justificadas¹⁰⁵.

También encontramos como aspectos convenidos todo un conjunto de contenidos que forman parte del núcleo duro de la relación estatutaria, reservados a la regulación mediante norma con rango de ley. Si bien en la mayoría de los casos la redacción se limita a transcribir los preceptos aplicables, en otros se innova de modo sensible, alterando lo establecido en los reglamentos aplicables¹⁰⁶.

Las páginas precedentes dan cuenta de los resultados del estudio cualitativo sobre las prácticas de negociación colectiva correspondiente a más de un centenar de entidades locales, entre ellas un número significativo de las grandes ciudades. De acuerdo con el esquema seguido de Methe y Perry se ha analizado la influencia de tales prácticas tanto sobre los **inputs** (salarios principalmente) como sobre las **actividades** (sistemas y procesos). Llegados a este punto es cuando cabe calibrar el impacto sobre los otros dos aspectos

¹⁰⁵ Hay que tener en cuenta que desde la propia óptica jurídico-laboral este tipo de cláusulas han sido criticadas, por inoperantes. Al respecto, la propia Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, en una *Guía de la negociación colectiva* (2010) recomienda que sean obviadas. Pese a que suelen ser incluidos "por inercia y costumbre" (:107) estos artículos aportan poco en términos jurídicos. Ello no obstante, a los efectos de esta investigación, resulta ilustrativa del marco cognitivo de los agentes.

¹⁰⁶ A título de ejemplo, las **situaciones administrativas** aparecen reguladas en los acuerdos de las diputaciones de Burgos, Lugo, Toledo, Soria y Ciudad Real, o en los ayuntamientos de Sant Boi, Jaén y Alcorcón (excedencias en todos los casos) o Córdoba. Regulan el **sistema retributivo** los textos correspondientes a las diputaciones de Toledo, Soria y Salamanca, así como los ayuntamientos de Segovia, San Fernando, Huelva, Vitoria-Gasteiz, Burgos, Palencia, Almería, Arrecife o Sevilla (bien que en la mayoría de los casos con carácter reiterativo). La **clasificación de los funcionarios** es tratada (también reiterativamente) en los textos de las diputaciones de Toledo, Soria, Salamanca, Almería, Valencia y Ciudad Real; en los textos de los ayuntamientos de Madrid, Sant Boi de Llobregat, Segovia, San Fernando, Palencia, Córdoba y Sevilla. Por su parte, el **régimen disciplinario** aparece regulado (aquí sí innovando en su regulación) en los acuerdos de las diputaciones de Lugo y Toledo, así como en los de los ayuntamientos de Sant Boi de Llobregat, Valladolid (principios), Arrecife, Sevilla, Granadilla de Abona, La Rambla o La Almunia de Doña Godina.

sustanciales, sobre los *outputs* (recursos consumidos), así como ponderar las *consecuencias* finales en términos de modelo.

En lo relativo a los **outputs** contamos con una aproximación indirecta, la correspondiente a un estudio realizado no hace demasiado tiempo por la Federación Española de Municipios y Provincias (2006). En el mismo se da cuenta de cómo de la negociación colectiva municipal deriva invariablemente, una tendencia al alza, artificial, de las retribuciones, un “incremento excesivo del gasto público local en personal” (2006:93). Fenómeno que se agrava por la circunstancia de producirse esa negociación de un modo atomizado y disperso, entidad a entidad, que debe “valorar sus puestos de trabajo” desde 1986 sin referentes comunes ni criterios homogeneizadores.

Pero el incremento, por así decir, directo de los costes salariales (retribuciones y ayudas sociales) no es la única consecuencia. Al respecto no hay que perder de vista el incremento de costes que suponen las notables rigideces de gestión. En un entorno donde la gestión de personal se encuentra en la práctica cogestionada, hiperregulada por el éxito negociador que el agente sindical ha tenido en nombre de su principal (los empleados públicos), la consecuencia lógica es que los ejecutivos locales echen mano del recurso a mercados laborales secundarios en busca de la mayor flexibilidad que no encuentran en los ámbitos del mercado primario (el correspondiente a funcionarios de carrera y laborales fijos). Esta circunstancia –no solamente el clientelismo político- es la que explica el incremento exponencial de la temporalidad y la precarización. Los caracteres de la negociación colectiva vigente en la Administración Local española impelen por así decir a buscar una mano de obra menos hipertrofiada, más fácil de gestionar para quienes dirigen las políticas de personal, respecto a los cuales no hay que olvidar su

propia naturaleza, en sentido genuinamente democrático unos *diletantes* –no profesionales– con un horizonte temporal limitado, el ciclo político de cuatro años.

¿Y qué decir de los efectos, del **impacto** final de unas prácticas como las que ponen de manifiesto la investigación? Pues que analizadas las dinámicas de poder real se evidencia lo limitado de la *teoría estatutaria* para dar cuenta de la gestión del empleo público local. Si se analiza lo que opera realmente en términos de cuál es el sistema de estructuración del empleo (tablas normalizadas por categorías más que sistemas tecnificados de valoración de puestos de trabajo), cuál es el sistema retributivo *en uso* (pactado y superado en la mayoría de las ocasiones), cuáles son las condiciones de trabajo existentes, regidas por el *principio de norma más favorable* o la problemática derivada del acceso en las diversas modalidades estudiadas, se evidencia que el efecto final ha sido el de una **mutación en el modelo del empleo público**. Las pautas de negociación colectiva típicas de la Administración Local española, con una intensidad superior a la de la Administración Central o a la de las Comunidades Autónomas, y sus prácticas asociadas configuran un marco institucional que muestra rasgos más próximos a un modelo de negociación colectiva con sus rasgos de contractualización y fijación colectiva de las condiciones de empleo que al de mérito, fuertemente reglamentado

5.7 RASTROS DEL LEGADO HISTÓRICO: EL “LAYERING”

El capítulo tercero mostró cómo en la gestión de recursos humanos de las entidades locales españolas, junto al tradicional formalismo procedimental propio de la tradición jurídica latina, habían sedimentado históricamente un conjunto de elementos preburocráticos: acceso mediante mecanismos clientelares, cultura patrimonializadora del cargo público, objetivación problemática, etc.

El fenómeno de conversión de antiguas formas institucionales en un entorno nuevo es definido por Thelen (1999) como "*layering*" y tal fenómeno se encuentra en el empleo público local español aun de modo complementario, junto con las tres sendas descritas. Se pone de manifiesto cómo el fenómeno de subjetivación y apropiación funcional de los cargos, además de evidenciar la falta de arraigo del sistema de puestos de trabajo establecido en 1984-1986, no responden a la ordenación burocrática clásica que separa el cargo de la función por la vía de su impersonalización. Por otra parte la tradicional provisión de plazas "*en propiedad*" (denominación periclitada desde 1968) siguen existiendo en el paisaje de la administración local española¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Un análisis aleatorio de resoluciones publicadas en el Boletín Oficial del Estado de diversos ayuntamientos y diputaciones referidas a ofertas de empleo público, convocatorias o nombramientos resulta especialmente ilustrativo a la hora de argumentar la pervivencia de elementos preburocráticos en el paisaje del empleo público local en la época democrática. No es ya que el término **plaza en propiedad** impropio para designar una relación profesional aparece en el BOE hasta bien avanzada la primera década del siglo XXI, es que se refleja la incapacidad notoria para objetivar la ordenación burocrática propia que padecía la Administración Local durante el franquismo. Así, como ejemplos de **petrificación funcional** (inserción en la convocatoria de la plaza de aspectos propios del puestos de trabajo, otorgando así derechos subjetivos no ya al cargo, sino a la función) aparecen en 1987, denominaciones de "conserje de oficina de información" (Écija), "Oficial Liquidador de plaza de abastos" (Ávila); en 2000 "conserje Centro Cultural La Marina" (El Puig); en 2003 "operario de cine municipal" (Vejer de la Frontera); en 2006 "Mediador de Seguros" (Paterna), o Auxiliar de Servicio de Información Ciudadana" (San Javier). Más preocupante resulta la práctica, en un modelo de función pública descorporativizado desde 1984 de otorgar plazas de jefatura en propiedad, un endemismo típico de nuestros gobiernos locales, que de facto, termina **blindando** al funcionario frente a la propia Administración. Al respecto pueden citarse los ejemplos de la Diputación de Granada en 1987, "jefe de protocolo" o de la Diputación de Ciudad Real ese mismo año; el Ayuntamiento de Puerto Real en 1989 con una plaza de "director de instalaciones deportivas"; Ayuntamiento de Salamanca en 1995, "director de jardín de infancia" o Blanes, "jefe de sección de actividades"; aparecen también convocatorias o nombramientos como funcionario de "gerente" (Consortio Parc Serralada) o "directora de Casa de Cultura" (tal cual, con indicación de género), ambos en 1999; en 2000, ayuntamiento de Irún, un "director de actividades e instalaciones deportivas" o un "jefe de sección de planeamiento" (Sant Just Desvern); en 2003 una "asistente social-coordinadora" (Yecla); en 2006 pueden citarse un "jefe de conserjes mantenedores" (Blanes) o un "gerente" (Patronato Municipal de Cultura de Cocentaina).

Este fenómeno de persistencia de comportamientos se mantiene junto a los arreglos institucionales consolidados tras la coyuntura crítica. Encontramos por tanto que junto a los elementos de cambio e innovación subsisten continuidades relevantes. El cambio de normas formales habidas en el periodo de la coyuntura crítica ha permitido la "*conversión*" (en los términos de Thelen) de antiguas prácticas en un entorno institucional distinto.

5.8. CONCLUSIONES PARCIALES

Los cambios operados en el marco institucional del empleo público local tras la coyuntura crítica, en forma de nuevos actores que se valieron de unos mecanismos concretos, dieron lugar a unos caminos o dependencias de senda. Los datos permiten caracterizar a la institución mediante tres trayectorias consolidadas en el periodo 1987-2007. El arraigo inercial de estos caminos fue posible porque los agentes que operaban en el entorno institucional (partidos políticos, cargos electos, sindicatos) –o mejor, los individuos que actuaban desde tales posiciones- aprovecharon las oportunidades surgidas y adaptaron su comportamiento al contexto, es decir orientaron su acción de modo estratégico en función de sus intereses, consolidando posteriormente estas decisiones de modo rutinario.

De acuerdo con Goldthorpe (2010: 167) el análisis de los datos en el nivel agregado sugiere vías de comportamiento racional de los agentes que operan en un entorno dado. O lo que es lo mismo, el análisis cuantitativo de datos (ACD) revela líneas de acción seguidas por los diversos actores implicados que pueden ser englobados dentro de parámetros de racionalidad. Los datos muestran claramente diversas pautas de actuación que permiten relacionar actores racionales, mecanismos causales de carácter autorreforzante y el patrón institucional resultante de esta interacción: el personal temporal

como recurso flexible, una negociación colectiva distributiva (reducción de tiempo de trabajo y aumento de remuneraciones) como medio de elaboración consensual de las políticas de personal, sin olvidar los protagonistas de estas decisiones: cargos electos, a menudo con dedicación exclusiva. Todo ello compatible con la pervivencia de algún endemismo preburocrático, es lo que permite concluir que nos hallamos ante una institución débil e ineficiente.

**CAPÍTULO 6º: DESARROLLO INSTITUCIONAL (2).
PERSPECTIVA MICRO: ESTUDIOS DE CASO**

6.2. CASO 1: AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DE TIRAJANA (GRAN CANARIA)

A) DATOS DE CONTEXTO

La ciudad de Santa Lucía de Tirajana se ubica en la isla de Gran Canaria, en un ámbito geográfico conocido como el Sureste. Es la tercera ciudad más importante en volumen de población de la isla, junto a la capital, Las Palmas, de la que dista 51 kilómetros y a la vecina ciudad de Telde. Junto con Bartolomé constituye el núcleo poblacional desarrollado alrededor del barranco de Tirajana.

Es un término amplio, con una superficie de 61,55 kilómetros cuadrados, en forma de cuña geográfica. El municipio cuenta con varios núcleos de población, que conforman dos zonas bien diferenciadas. La zona de costa y la zona de interior. El principal núcleo poblacional por su importancia económica y demográfica es Vecindario. Otros núcleos son Sardina del Sur, Doctoral, Balos o Casa Pastores. El casco antiguo se encuentra -en una circunstancia que constituye un elemento diferencial- alejado bastantes kilómetros y es el que da nombre al municipio, Santa Lucía pueblo, enclavado en zona de interior y en la montaña, a 680 metros sobre el nivel del mar.

Hasta bien avanzado el siglo XX la población se dedicaba exclusivamente a labores agrícolas, principalmente el cultivo del tomate. Es a partir de 1960 cuando se inicia el auge del turismo y la ciudad se convierte asimismo en lugar de residencia de muchos trabajadores dedicados a la construcción y a la hostelería. En la actualidad, es la zona costera del municipio la que se ha consolidado como centro de crecimiento económico dedicado a la actividad comercial, de referencia en la isla de Gran Canaria.

Como objeto de estudio, Santa Lucía de Tirajana (en adelante Santa Lucía) constituye un caso singular. No solo por cuanto aquí interesa

en lo atinente a la gestión municipal de recursos humanos, sino por su cambio acelerado, por la magnitud de su crecimiento demográfico y económico y en suma, por el nivel de desarrollo alcanzado, al que no es ajeno la configuración institucional del municipio, su ayuntamiento, que mediante una combinación de compromiso cívico, inversiones económicas recibidas e inteligencia en el diseño e implementación de programas y servicios municipales constituye un caso de análisis por derecho propio cuando de analizar políticas públicas y cambio social se trata.

Un punto de interés especial es el poblacional. En palabras de Urruchi Ortiz (1994: 17), a quien sigo en este punto, el ritmo de crecimiento poblacional de Santa Lucía hasta los años veinte es muy moderado. Hasta esa fecha la dinámica demográfica sigue las pautas típicas del *antiguo régimen*: natalidad y mortalidad muy elevadas. A partir de esa fecha, el ritmo es acelerado. No obstante, es en los años sesenta y setenta cuando el ritmo de crecimiento en número de habitantes es trepidante, hasta llegar a los sesenta y cinco mil habitantes actuales. La tercera ciudad de Gran Canaria, como se ha dicho. La tabla 6.1 permite apreciar la magnitud del crecimiento poblacional y su concentración temporal.

Tabla 6.1: evolución demográfica de Santa Lucía

<i>Año</i>	<i>1900</i>	<i>1940</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
Población	2.737	6.491	10.655	18.697	26.013	34.478	47.161	66.999

Fuente: Departamento de Estadística del Ayuntamiento

Esta dinámica poblacional (un crecimiento del 150% en treinta años, de 1980 a 2010) ha alterado, como era de prever, la base económica del municipio. Del cultivo del tomate y otros fundamentos de una economía basada en factores primarios, hoy día la estructura productiva de Santa Lucía se cimienta en una economía de servicios.

En términos políticos, el municipio se caracteriza por la estabilidad de su gobierno. Aun cambiando de formato y siglas, la coalición rectora que ha gobernado la ciudad desde 1979 hasta hoy día, 2011, ha sido siempre la misma, la proveniente de la originaria formación política creada en 1979 y conocida como "Asamblea de Vecinos". Lo que en 1979 irrumpió en el panorama político local como una agrupación de electores pasó a formar en 1983 un partido político, "Asamblea Canaria". En las elecciones de 1987, 1991 y 1995 el núcleo electoral inicial se coaligó con ICAN (Izquierda Canaria Nacionalista) y posteriormente en 1999 y 2003, con Coalición Canaria, que desembocó tras su ruptura con esta formación nacionalista en la coalición con otro partido, más acorde con su ideario progresista, como fue Nueva Canarias, formación con la que concurrió a las elecciones municipales y al Cabildo en las convocatorias de 2007 y 2011. No obstante, el dato fundamental que conviene retener es que amparados bajo diversas etiquetas políticas, con la finalidad de optimizar sus resultados electorales, en el ayuntamiento, la formación política gobernante ha sido siempre la misma: la procedente de las fuerzas cristianas y vecinales generados en los años setenta. La tabla 6.2 da cuenta de la evolución político electoral del municipio:

Tabla 6.2: evolución electoral de Santa Lucía: concejalías

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Gobierno local ¹⁰⁸	12 ¹⁰⁹	19 ¹¹⁰	16 ¹¹¹	16 ¹¹²	11 ¹¹³	16 ¹¹⁴	11 ¹¹⁵	17 ¹¹⁶
UCD	7	--	--	--	--	--	--	--
PSOE	--	1	3	2	2	1	3	2
Partido Popular	--	1	--	1	7	3	6	5
Centro Democrático y Social	--	--	2	2	--	--	--	--
Otros ¹¹⁷	2	--	--	--	1	1	1	1
Total concejales	21	21	21	21	21	21	21	25

Fuente: Bolaños (2006) para las elecciones de 1979 y 1983. Ministerio del Interior para las restantes

¹⁰⁸ El movimiento vecinal concurre a partir de 1983 bajo el paraguas de diversas formaciones políticas, con las que se coaliga para participar en las elecciones municipales, así como en las elecciones para el Cabildo Insular

¹⁰⁹ Asamblea de Vecinos

¹¹⁰ Asamblea Canaria

¹¹¹ Asamblea Canaria-Izquierda Nacionalista Canaria

¹¹² Asamblea Canaria Nacionalista

¹¹³ Iniciativa Canaria

¹¹⁴ Coalición Canaria

¹¹⁵ Coalición Canaria

¹¹⁶ Nueva Canarias

¹¹⁷ 1979: Democracia Municipal Canaria; 1995: Centro Canario Nacionalista; 1999: Unidad del Pueblo; 2003: Unidad del Pueblo; 2007: La Fortaleza de Santa Lucía

B) POLÍTICA Y GESTIÓN MUNICIPAL: "EL AYUNTAMIENTO HIZO LA CIUDAD"¹¹⁸.

La evolución de la vida municipal constituye el imprescindible telón de fondo a la hora de analizar la política de personal seguida por la institución. Máxime en este caso, donde el cambio social experimentado por el municipio no es comprensible sino a partir de la gestión protagonizada en el ayuntamiento por un grupo de personas, que lograron transformar una serie de núcleos de población entonces dispersos, con poca personalidad comunitaria y notables dificultades socioeconómicas, en la ciudad que es hoy Santa Lucía, donde si bien el núcleo más relevante es Vecindario, la transformación productiva y el equilibrio entre barrios ha garantizado la propia viabilidad de la ciudad.

El análisis de los avatares políticos se ha concentrado en el epígrafe 2 de esta sección, con la intención deliberada de resumir –y transmitir– la magnitud del cambio. No obstante, para apreciar lo que de específico tiene el caso, es preciso referirse a dos elementos que lo dotan de singularidad: su génesis política, el movimiento vecinal, previo a la transición local y, derivado de esto, la dinámica seguida en la gestión, que ha privilegiado la participación ciudadana como modo de gobierno de la ciudad, si bien en distintas fases e intensidades, como es lógico cuando se toma un lapso temporal de treinta años para analizar una organización.

1979: Las asociaciones de vecinos entran en política

No se conoce cabalmente al municipio de Santa Lucía si no se analiza lo que en sus inicios fue la política vecinal en este territorio. Como

¹¹⁸ He adoptado esta expresión, recurrente en las entrevistas realizadas, para titular esta sección. Tal y como refiere González Rodríguez (2001:803) cuando analiza el movimiento vecinal: "*En su haber queda el logro de conseguir transformar el creciente, pero simple, conglomerado de edificaciones en una gran ciudad*".

recuerda un estudioso del fenómeno (González Rodríguez, 2001: 808) en los años setenta, la falta de rigor urbanístico, la falta de equipamientos y servicios motivaron, en los años setenta, una respuesta específica: la progresiva unión en asociaciones vecinales.

Desde mediados de los años setenta Gran Canaria conoció un potente movimiento vecinal. En 1975 se fundó la Federación Provincial Autogestionaria Canaria de Barrios, cuya influencia en las reivindicaciones vecinales de la isla fue notable. Seguía la estela de un movimiento reivindicativo nacido en los barrios, coetánea con otro movimiento social, el de los 'cristianos de base'.

En aquellos años, la militancia obrera, influenciada por la HOAC (la Hermandad Obrera de Acción Católica) y otros movimientos culturales de raíces cristianas privilegiaban un compromiso social de tipo obrerista, individual o "de base" que a diferencia de otras doctrinas católicas al uso postulaba una *vida activa* en los barrios y en los centros de trabajo, con repertorios innovadores de acción colectiva como las "encuestas" y "seminarios" dirigidos a conocer la realidad sociolaboral y los "grupos de acción" como base para hacer posible una transformación social que postulaba un enfoque "autogestionario" en la vida social, política y económica, buscando una profunda transformación del individuo (Marijuan y Rodríguez, 2003: 29, 41)

Conviene detenerse en sus fundamentos. Su discurso desconfiaba profundamente de los partidos políticos¹¹⁹ y se plasmaba en una filosofía que definía a la *asociación* como "motor sociopolítico de la

¹¹⁹ "Nosotros veníamos de los grupos de acción cristiana, sobre todo a través de la HOAC. Nuestra concepción era la formación-acción para poder transformar la realidad, a través de nuestros tres ejes de acción: las asociaciones de vecinos, los sindicatos y los colectivos culturales. Éramos muy críticos con los partidos". Carmelo Ramírez, alcalde entre 1979 y 1995. "Nosotros nos planteamos como un movimiento político de abajo-arriba". Saro Bolaños, profesora de secundaria.

comunidad” y al *barrio* como referente, como el espacio político idóneo para la formación, la acción y la recreación participativa y cultural¹²⁰, como soporte de una acción protagonizada por los propios vecinos, actores privilegiados del cambio de sus vidas y no meramente destinatarios pasivos de medidas gubernativas.

¿Cómo se explica el arraigo del movimiento vecinal esos años? Al respecto, puede apuntarse una explicación que aúne la existencia de canales de acción ofrecidos por el propio sistema autoritario y por la cohesión ganada en acciones de protesta. Si respecto al segundo aspecto las reivindicaciones de aquellos años probablemente tuvieron que ver con el surgimiento, aunque tímido, de las primeras asociaciones (movilizaciones contra el reparto de la Carta Municipal, contra las contribuciones especiales impuestas por el ayuntamiento) y también de sus éxitos (aumento de las inversiones públicas tras la visita del presidente Suárez en 1978), en el primero conviene destacar el papel que jugaron en aquellos años los llamados “teleclubes”.

En efecto, por iniciativa de Fraga Iribarne, a la sazón ministro de Información y al amparo de la ley de asociaciones de 1964, se establecieron en muchos pueblos españoles clubes vecinales. Previo un específico curso de preparación, y congregados alrededor de un aparato de televisor, los vecinos debatían colectivamente sobre alguno de los programas. La finalidad era, además de formativo-instructiva, claramente propagandística. Esta oportunidad política fue aprovechada para articular espacios de reflexión y concienciación sobre la propia realidad política y social vivida por los participantes, convirtiéndose así en ámbitos de oposición al régimen. Uno de esos teleclubs pioneros, recordados por muchos de los protagonistas de

¹²⁰ *Más de 30 años de movimiento vecinal. X aniversario de la Federación de Asociaciones de Vecinos Ventolera del Sur.* (sin fecha).

aquellos años, fue el de un núcleo vecinal, Doctoral¹²¹. Alrededor del mismo maduraron políticamente algunos de los políticos municipales que luego ocuparían cargos relevantes en el Ayuntamiento de Santa Lucía.

El hecho es que en la década de los setenta el municipio conoce un número significativo de asociaciones de vecinos: Casa Pastores, Vecindario, Masía Catalana, Santa Lucía, Sardina, y la pionera, la Asociación de Cabezas de Familia "Ansite". Todas ellas conformaron un movimiento asociativo muy activo que, tal y como ocurrió en muchos pueblos y ciudades de España en los años de la transición política, eran los interlocutores habituales sobre los problemas de salubridad y degradación, en Santa Lucía específicamente lo hicieron al margen de los nacientes partidos políticos, frente a unas deslegitimadas entidades locales que hubieron de esperar a 1979 para ser renovadas, casi dos años después de las primeras elecciones democráticas y vigente ya la Constitución de diciembre de 1978.

Fue justamente a principios de 1979 cuando el movimiento vecinal en Santa Lucía hubo de afrontar el primer debate político acerca de su propia naturaleza, centrado en la conveniencia de participar en las inminentes elecciones municipales del 3 de abril de ese año. La decisión fue positiva: las asociaciones vecinales de Santa Lucía articularon una plataforma política, "Asamblea de Vecinos", bajo la fórmula jurídica de "*agrupación de electores*". Con ella concurrieron a las elecciones, no solamente en Santa Lucía, sino también en otros municipios como Telde. Con esta plataforma política el movimiento vecinal ganó la Alcaldía de manera holgada: sobre un censo de 13.607 vecinos, la candidatura obtuvo 5.229 votos, lo que supuso doce concejales de un total de veintiuno. La UCD obtuvo siete y

¹²¹ "Los teleclubs eran más bien clubes sin tele, era lo que nos permitía el sistema". Sebastiana González, activista ciudadana.

Asamblea Municipal Canaria (AMC) los dos restantes¹²². En la sesión constitutiva Carmelo Ramírez fue elegido Alcalde.

De "los años de la ilusión" a la integración política. La transformación de Santa Lucía (1979-2007)

Santa Lucía encarnaba a finales de los años setenta, como pocos, las carencias típicas de los municipios españoles. Una imagen recurrente de muchos entrevistados para caracterizar la situación en que se encontraba la ciudad, junto a las de Agüimes e Ingenio, era la del "triángulo de la miseria" del Sureste de Gran Canaria¹²³. Los inicios de la gestión municipal se focalizaron en hacer frente a las numerosas carencias de asfaltado, electricidad, agua corriente, infraestructuras educativas (deficitarias en dotación, con turnos desdoblados en los colegios para hacer frente a la demanda, con clases en bajos alquilados y garajes), sanitarias (carencia de ambulatorio permanente), de vivienda (infraviviendas), un característico analfabetismo y, muy especialmente, una problemática relacionada con el agua, la sustitución de la red de abastecimiento hidráulico y la propiedad de los recursos.

Los "alcaldes del cambio" de Santa Lucía, Carmelo Ramírez de 1979 a 1995 y Camilo Sánchez, de 1995 a 2000, plantearon su gestión a partir de varios ejes: el primero de ellos, la cobertura de las necesidades básicas mencionadas; el segundo, hacer frente a la gestión interna del propio consistorio, un reto completamente desconocido para ellos¹²⁴; el tercero, un eje de conflicto típico del municipalismo español, fruto del desarrollismo franquista, introducir

¹²² Datos citados del libro de Saro Bolaños (2006): *"Los años de la ilusión. El cambio democrático en el municipio de Santa Lucía (1979-1983) y sus antecedentes."* Las Palmas, Anroart ediciones.

¹²³ "Esto parecía un pueblo del Oeste, una calle y casas en los lados, era tétrico". concejal de la oposición

¹²⁴ "Nosotros no sabíamos, para nada, lo que era un ayuntamiento, mucho menos un interventor o un secretario". Carmelo Ramírez.

una ordenación territorial más racional y colectivamente beneficiosa y, por último, como rasgo característico, una concepción de lo municipal más participativa, en línea con sus sistemas de creencias: los postulados autogestionarios.

Inicialmente estos dos personajes, líderes ambos de similar procedencia y trayectoria, Carmelo Ramírez y Camilo Sánchez, en lo que se ha calificado como "acusado paralelismo" (González Rodríguez, 2001: 941) asumieron roles bien diferenciados. El primero el liderazgo externo, vecinal y político. Por su parte, Camilo Sánchez desempeñó el cargo de primer teniente de alcalde, responsable de hacienda y personal, más orientado hacia la gestión¹²⁵.

La entrada de un nuevo equipo de gobierno procedente del mundo vecinal y con una marcada orientación religiosa en el Ayuntamiento resultó inicialmente tensa. Las primeras actuaciones con los funcionarios estuvieron caracterizadas por la desconfianza, lo que junto al desconocimiento propio de un mundo caracterizado por la lógica jurídica no hizo fácil el arranque inicial. Tal desconfianza por cierto fue un rasgo mutuo entre los pocos funcionarios, unos veinticinco aproximadamente, y los flamantes nuevos cargos públicos¹²⁶.

Superados estos recelos iniciales, los años siguientes supusieron la consecución de no pocos logros en materia de equipamientos cívicos

¹²⁵ "Carmelo y Camilo eran una moneda con dos caras". Concejal del equipo de gobierno. Entrevista personal. "Carmelo y Camilo eran un binomio". Representante sindical.

¹²⁶ "Teníamos una desconfianza total con los funcionarios. Aquí mandaba el Secretario (...) La comisión permanente duraba doce horas porque desconfiabas de todo, lo mirabas todo (...) Había gente que no estaba acostumbrada a trabajar, pero nos ganamos rápido el respecto de la gente". Carmelo Ramírez. "Pensábamos que encontraríamos poca colaboración". Sebastiana González, activista ciudadana. "En la primera reunión ya nos lo dejaron claro: 'aquí los que mandamos somos nosotros'". Funcionario. "Al principio se marcaban mucho las distancias, se tomaban las cosas muy a pecho, entraron muy altaneros". Funcionaria.

e infraestructuras (Bolaños, 2006). En 1980 el ayuntamiento plantea la escolarización obligatoria de toda la población en edad escolar. Se dispuso la dotación de partida presupuestaria específica para tal fin, así como la creación de las primeras "escuelas infantiles". Hay que tener presente que un estudio de 1981 cifraba el analfabetismo relativo de la población en más de tres mil personas, y el absoluto en unas seiscientas cincuenta. En 1981 se inauguraron varias instalaciones deportivas, así como equipamientos sanitarios.

Un problema social específico al que también hubo que hacer frente desde el ayuntamiento fue el de la situación de la vivienda en el municipio, caracterizado por el fenómeno de la "autoconstrucción" a cargo de los propios vecinos, la mayoría sin ningún tipo de licencia ni mucho menos planificación previa. La autoconstrucción tuvo su causa en la necesidad de vivienda de los inmigrantes de otros pueblos de la isla. En palabras de un estudioso del fenómeno en Santa Lucía (González Rodríguez, 2001: 767)

"Queda la única salida de adquirir una pequeña parcela 'urbana' sobre la que construir un inmueble cuya erección se antepondrá a la adquisición de cualquier otro bien de consumo: el bien raíz es el único capaz de compensar, desde el punto de vista del inmigrante, el tremendo y continuado esfuerzo que le ha supuesto la alteración de su modo de vida".

La respuesta dada desde el consistorio ya en 1979 fue imaginativa, en forma de "Plan de viviendas de autoconstrucción", para obviar la carencia de proyecto, licencia y control de ejecución. La propia oficina técnica municipal elaboró modelos básicos de proyectos-tipo para los vecinos y la supervisión de la ejecución de la obra corría a cargo de los funcionarios municipales. En 1980 el ayuntamiento aprobó el modelo de tasas. No obstante los recursos planteados por el colegio profesional de arquitectos, el balance fue llamativo: más de dos mil viviendas fueron construidas. Esta política, junto con la promoción de

cooperativas de viviendas permitió resolver con relativo éxito un problema social enquistado en el municipio.

Otro problema de la época, característico de la situación que hubieron de afrontar los primeros ayuntamientos democráticos grancanarios, fue el de los "aguatenientes" (Bolaños, 2006: 369). El problema no era solamente el típico relacionado con la mejora de la red de abastecimiento, sino que tenía que ver con la gestión de un bien público como el agua, administrado mediante concesión por empresarios privados en esas fechas. Hasta 1983 continuaron los conflictos, que no finalizaron sino hasta la construcción de desaladoras que garantizaron el abastecimiento y el control público.

Una nota característica de aquellos años no fue solamente que un ayuntamiento en manos de los representantes de colectivos vecinales afrontara numerosos conflictos para conseguir dotaciones básicas, sino que la propia entidad prestaba ayuda a los conflictos de orden variado, socioeconómico y político, que tenían lugar en la isla. El consistorio se convirtió en instrumento de movilización. En esta línea, conflictos como el de la aparcería, forma tradicional de cultivo en Gran Canaria y que en no pocos casos encubría situaciones de explotación, o la cuestión de la Carta Municipal –la financiación peculiar de los municipios grancanarios, que mejoró sustancialmente a favor de Santa Lucía- o la situación de los profesores de educación general básica, por ejemplo, encontraron apoyo instrumental y legitimación en el ayuntamiento¹²⁷.

¹²⁷ Un conflicto "propio" de aquellos años en el municipio fue el relacionado con el cambio de capitalidad. De los diversos núcleos de población el más dinámico ha sido históricamente el de Vecindario, contrapuesto al histórico de "Santa Lucía casco". En un conflicto que ya tuvo lugar en las corporaciones locales del franquismo (1970 y 1975), este se agudizó en el primer mandato democrático, ante la decisión adoptada en septiembre de 1979 de trasladar la capitalidad a Vecindario. Las tensiones surgidas imposibilitaron materializar esta decisión, lo que derivó en el mantenimiento del statu quo hasta la fecha: *capitalidad* en Santa Lucía casco (en el interior) y *oficinas municipales* en Vecindario.

Tras los “años de la ilusión” (Bolaños, 2006), que supusieron los primeros mandatos democráticos (hasta 1987), los sucesivos consolidaron el cambio social y económico que vivió el municipio¹²⁸. En un camino seguido por la mayoría de gobiernos locales democráticos españoles, la dotación de infraestructuras básicas dejó el paso a políticas de servicios sociales, mujer, empleo y otros programas tendentes a satisfacer necesidades de tipo *posmaterialista* (Inglehart, 1990). De modo significativo, conseguido lo urgente, en 1997 el consistorio puso en marcha el denominado “Plan de Embellecimiento”, una inversión de más de mil quinientos millones de pesetas que supuso la contratación de un centenar de trabajadores destinada a mejorar el entorno urbano. Este hito fue paralelo al del primer Plan de Servicios Sociales por esas mismas fechas, el primer Plan municipal de Inmigración (1996) o el I Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (2000), elaborado con la participación del Consejo Sectorial de la Mujer, que recogieron importantes aspiraciones del movimiento asociativo y un número importante de acciones pioneras.¹²⁹, además de otras áreas de políticas más clásicas como la Seguridad Ciudadana, donde el ayuntamiento ha sido pionero en el diseño de un Plan Integral de Seguridad.

¹²⁸ Carmelo Ramírez dejó la alcaldía poco tiempo después de celebradas las elecciones de 1995. Asumió el cargo desde entonces hasta su muerte el primer teniente de alcalde, Camilo Sánchez, quien murió a finales de 2000. Los rasgos de esta personalidad resaltados por quienes le conocieron o trabajaron con él en la política o la administración, hacen pertinentes las palabras recogidas en el libro postrero de Tony Judt, *El refugio de la memoria* y que me resultaban recurrentes cuando indagaba sobre su estilo: “*La seriedad moral en la vida pública es como la pornografía: aunque difícil de definir, sabes que lo es cuando la ves. Describe una coherencia entre intención y acción, una ética de responsabilidad política. Toda política es el arte de lo posible. Pero el arte también tiene su ética.*” Desde entonces hasta la fecha ocupa la alcaldía Silverio Matos. La similitud de contenidos y estilos de ambos alcaldes, aun con las diferencias propias de la propia personalidad de cada uno, permite hablar de unas creencias, de unos modelos mentales compartidos por la coalición de gobierno.

¹²⁹ *II Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres*. Ayuntamiento de Santa Lucía. 2006

Un ámbito que empezó a cobrar atención fue el de la propia maquinaria administrativa, de modo sucesivo más burocratizada, más formalizada¹³⁰. Los años posteriores verían iniciativas como el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), el Plan Estratégico Santa Lucía 2020¹³¹, la Ventanilla Única Empresarial, la Oficina de Atención al Ciudadano (OAC), el Plan Estratégico de Servicios Sociales¹³², el Centro Comercial a Cielo Abierto o el Programa comunitario URBAN. Un conjunto de iniciativas puestas en marcha por el gobierno local que denotan, en forma de políticas públicas, el cambio de prioridades y que evidencian más que nada, ya a principios del siglo veintiuno, la improcedencia de adoptar imágenes como la del “triángulo de la miseria” para referirse a este ámbito geográfico¹³³. Como consecuencia en gran parte de programas y servicios públicos puestos en marcha desde la administración municipal, Santa Lucía protagonizó uno de los cambios socioeconómicos más llamativos en nuestro país. El municipalismo democrático en este caso benefició claramente a la colectividad.

Como todo cambio social, no puede ser atribuido únicamente a una sola variable explicativa, pero interesa dejar constancia de la singularidad de un estilo de trabajo político que prioriza la

¹³⁰ *"Hoy la política queda en manos de juristas"*. Miguel Ricarte, concejal entre 1987 y 1999. Entrevista personal. *"Los años de la ilusión iniciales se convirtieron en los noventa en un 'tren de largo recorrido', hasta hoy, que es una política más 'tecnológica'*. Saro Bolaños, profesora y escritora.

¹³¹ El Plan Estratégico Santa Lucía 2020 se elaboró en tres fases y contó con la participación de casi mil personas: asociaciones ciudadanas, representantes sectoriales, empresarios, jóvenes, inmigrantes, técnicos, sindicatos, etc. A través de cinco Comisiones (agricultura y ganadería; servicios públicos; industria, comercio, tecnología y ocio; urbanismo, medioambiente e infraestructuras; organización interna municipal, consensuó un diagnóstico –la reflexión estratégica DAFO– y varios escenarios. Una misión para el ayuntamiento y un modelo de desarrollo para el municipio, concretadas en 22 propuestas completaron el plan de acción. Fuente: *Santa Lucía Plan Estratégico*. Oficina del Plan.

¹³² Se trata de un Plan que intenta superar la visión ‘asistencialista’ típica de los servicios sociales. Elaborado tras el correspondiente diagnóstico, está dirigido por una gerente, que si bien está sometida al régimen del personal eventual, su perfil lo acerca al de un directivo profesional. Entrevista personal.

¹³³ *"La evolución ha sido espectacular"*. Empresario.

planificación a medio largo plazo, en forma de Planes de Acción Municipal (PAM) e inteligentes renovaciones parciales del equipo de gobierno, así como el sentido de proyecto compartido o una dinámica de gobierno caracterizada por la colegialidad, frente a la parcelación funcional, en concejalías, típicas de no pocos gobiernos locales¹³⁴.

Un eje de la acción política: la Participación Ciudadana en Santa Lucía

Con ser importante, la magnitud del cambio acontecido en Santa Lucía de Tirajana, la ciudad no puede ser comprendida *políticamente* sin analizar de modo específico un ámbito de la gestión municipal: la participación ciudadana, calificada en algunos análisis especializados (Rodríguez Villasante, 1999) como un ejemplo y práctica recomendable para las ciudades medias, como una experiencia que va más allá de la mera existencia de reglamentos, concejalías específicas o subvenciones en la materia. El trabajo de campo confirma en gran parte este aserto. Y es que lo que podría denominarse la *orientación vecinal* se ha proyectado en el estilo y el contenido de las políticas públicas locales en el municipio, otorgándole unos caracteres diferenciales.

Entre tales notas diferenciales, una no menor es que la atención al elemento participativo no ha surgido al calor de la imitación de otras experiencias exitosas, sino que puede rastrearse en los inicios del

¹³⁴ "Tan importante como la estabilidad o la ausencia de escándalos ha sido la renovación del equipo cada cuatro años". Carmelo Ramírez, alcalde 1979-1995. "Cuando renovamos la 'plancha' electoral buscamos incorporar líderes sociales y preparar sucesores que eviten un 'parón' (...) los que se van dejan el ayuntamiento, no el proyecto los lunes planificamos la semana en términos de actos, los miércoles se reúne todo el equipo de gobierno (...) formamos además diversas áreas de programas que agrupan a varios concejales, intentamos evitar que cada concejal lo sea solo de lo suyo (...) cada mes un concejal del gobierno hace una exposición al partido sobre su responsabilidad". Silverio Matos, alcalde desde 2000 hasta la actualidad. "Si tú piensas que vas a perder te lo juegas todo a ese año, si piensas que vas a ganar piensas a largo plazo, esto implicaba decirle a la gente qué municipio queríamos". Antonio Ruíz, concejal hasta 2007.

primer mandato democrático, es decir que se trataba de una creencia arraigada. El 30 de mayo de 1981 se presenta a aprobación plenaria el proyecto denominado "Ayuntamiento y Pueblo", cuyo objetivo fundamental no se centraba solamente en la garantía de la participación de los vecinos mediante unos cauces innovadores, sino también en el control y fiscalización de la gestión municipal. La filosofía se percibe claramente al analizar actas del Pleno, como por ejemplo la correspondiente al 24 de septiembre de 1979:

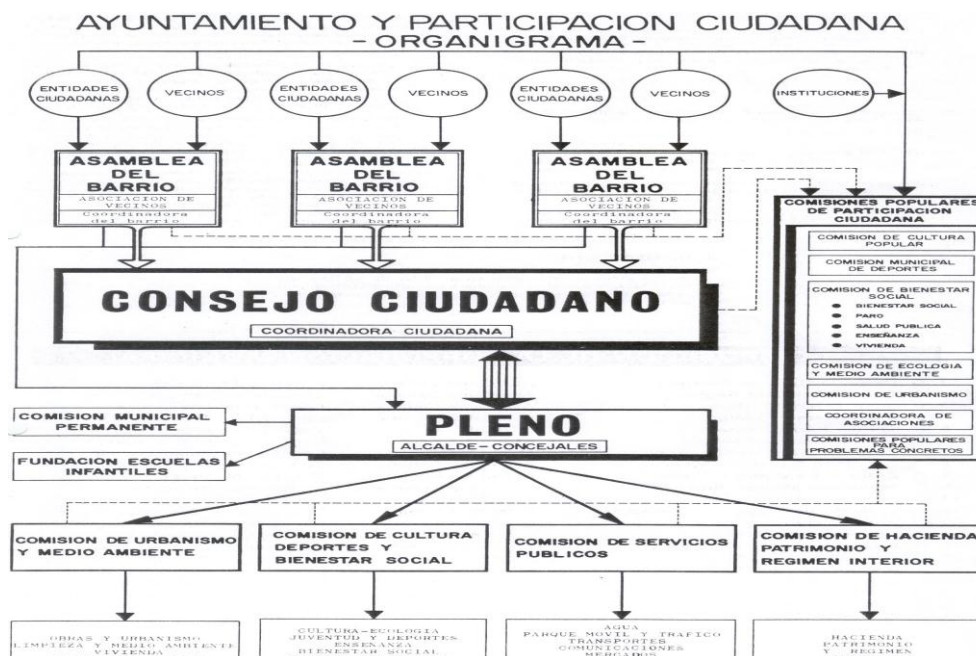
*"Asamblea de Vecinos no consentirá que el Pleno Corporativo gobierne el municipio, ya que debe ejecutarse lo que quiera o acuerde la asamblea de vecinos (...) La soberanía no debe estar en el Pleno, nosotros somos meros portadores."*¹³⁵

Objetivos del plan eran la "formación de una verdadera conciencia popular", la participación "en la gestión política del ayuntamiento" y la "información permanente y programada a los ciudadanos de la gestión que realiza el ayuntamiento". Para ello se aprobaron diversos proyectos (los "cuadernos de educación ciudadana", el "ateneo municipal") pero el más relevante sin duda fue la creación de las "Asambleas de Barrio", compuestas por los vecinos del respectivo ámbito geográfico y los concejales, la "Coordinadora del Barrio" nombrada por la Asamblea del Barrio por un periodo de dos años, las "Comisiones Sectoriales" y, especialmente, el "Consejo Ciudadano", conformado por una representación de la asamblea de cada barrio, a razón de un representante por cada cien viviendas, hasta 50 personas, a los que había que añadir los veintiún concejales. Justamente fue la instauración de este órgano, que hacía pivotar la gestión municipal por el cauce participativo en detrimento del representativo, el que fue impugnado por el Gobernador Civil y anulado por la Audiencia Territorial de Las Palmas. Su configuración

¹³⁵ Acta recogida en González Rodríguez (2001: 930).

innovadora puede apreciarse a través de la ilustración 6.1, la misma que en su día ilustró el proyecto.

Ilustración 6.1: Consejo Ciudadano de Santa Lucía



Fuente: ayuntamiento de Santa Lucía

El Consejo Ciudadano inició su funcionamiento el 3 de abril de 1982 y ha seguido funcionando hasta la fecha, con diversas etapas. En unas con más intensidad, donde este órgano celebraba sesiones hasta en ocho ocasiones al año, pasando por épocas en las que celebraba tres reuniones, estableciendo finalmente una periodicidad bianual, con carácter previo a la aprobación del Presupuesto municipal, una de ellas. En la actualidad, el Consejo, que se encuentra en una etapa de reformulación, ha ampliado su composición: no recoge solamente a los barrios, sino que integra también a las asociaciones deportivas, culturales, sociales, juveniles, recreativas o sectoriales. Los contenidos tratados, además de los presupuestos anuales, se han relacionado con el urbanismo, la planificación del modelo de ciudad, el proyecto comunitario URBAN, pasando por la salud, la convivencia

o la inmigración, hasta llegar a temas más cotidianos. A día de hoy el Consejo es un ámbito de participación arraigado en el municipio.

No es el único existente. Las denominadas "Comisiones Sectoriales" (Mujer, Juventud, Infancia y Adolescencia, Seguridad, Salud, Foro Urban, Foro del Plan Estratégico o Consejo Escolar) completan los espacios de participación ciudadana en Santa Lucía, complementado por una incipiente estructura administrativa, la Oficina de Participación Ciudadana, dotada con personal técnico (dinamizadores comunitarios) y administrativo, la cual, además de prestar el soporte formativo ('escuela de participación') y burocrático para las diversas entidades vecinales, desarrolla programas específicos como "a pie de calle" (con participación del equipo de gobierno) o "barrio a barrio", experiencias de información sobre la gestión municipal abiertas a la ciudadanía. Este último programa de interlocución directa con los vecinos se ha convertido en los últimos años en uno de los proyectos característicos del equipo de gobierno de la ciudad¹³⁶.

La participación supone así la 'segunda pata' del estilo de trabajo político del equipo de gobierno, configurando un amplio mapa de la influencia de la política vecinal, consistente no solo en legitimar "desde arriba" las actuaciones del gobierno local, sino también en escuchar y posibilitar un estilo más horizontal de gestión de las políticas locales, al integrar a las más de ciento diez asociaciones locales en la toma de decisiones de una manera efectiva. En este caso parece claro que el éxito de los dispositivos de participación no radica tanto en contemplarlos de manera por así decir, *pasiva*, cuanto en liderar desde el propio ayuntamiento a la sociedad civil del

¹³⁶ "Las asambleas de barrio a veces son duras, pero nos dan la oportunidad de mejorar (...) presumimos de estar muy pegados a la tierra". Pino Sánchez, concejal de participación. "Hacemos una 'ronda' de asambleas por los dieciocho barrios donde explicamos la gestión, no son reuniones fáciles". Silverio Matos, alcalde.

municipio, en lo que supone una proyección práctica de la ideología del ejecutivo local.¹³⁷

No obstante, el reto actual que afronta el ayuntamiento es renovar sus pautas de funcionamiento en esta materia, adaptándolas a unas generaciones jóvenes menos imbricadas en los barrios y menos acostumbradas a articular reivindicaciones de mejora. Los temas de la reivindicación serán menos visibles, como probablemente los espacios de participación deberán articular mecanismos diferentes¹³⁸ y todo ello sin dar la impresión de instrumentalización, un temor que algunos actores pertenecientes a partidos políticos han manifestado¹³⁹. Uno no menor es cómo hacer compatible la presunción de que “tenemos ojos y oídos en todos los barrios”¹⁴⁰ con no generar la sensación de ocupación político-burocrática de la sociedad civil local. Es justamente en esta perspectiva en la que encuadrar la reciente propuesta de reforma de la participación, basada en la reforma del Consejo Ciudadano, que dispondría de un plenario, así como de unas comisiones de trabajo definidas (asuntos sociales, ámbito territorial, desarrollo económico y servicios) y una comisión permanente más reducida. Esta instancia sería complementada con la creación del “buzón ciudadano”, medio de canalización de las propuestas individuales con interés general.

¹³⁷ *“La participación no solo es buena para la ‘gestión’ porque supone explicación de lo que haces, sino que también es buena para la ‘política’, por cuanto supone una plataforma fabulosa de información abajo-arriba vital para el político”.* Pino Sánchez, concejala de participación. Entrevista personal. *“La estructura de participación te da unas oportunidades de información y apoyo a la gestión fabulosas”.* Carmelo Ramírez, alcalde entre 1979 y 1995.

¹³⁸ *“La ‘célula participativa básica’ hasta ahora ha sido la asociación, un reto es encontrar mecanismos más ‘individuales’.* Pino Sánchez, concejala de participación.

¹³⁹ *“Muchos colectivos están vinculados laboralmente a este ayuntamiento, por lo que hay cierto miedo a ir en contra”.* Concejala de la oposición. Entrevista personal. *“Sí que es verdad que hay mucha participación, pero lo controlan todo, hay una impresión de ‘coto cerrado’.* Concejala de la oposición.

¹⁴⁰ Concejala del equipo de gobierno.

En cualquier caso, tanto el análisis documental como el trabajo de campo, si bien han evidenciado la necesidad de actualizar los modos de la participación, sí han permitido constatar que este modo de hacer política local sí se ha trasladado a la gestión, constituyendo un rasgo característico del acontecer político de Santa Lucía, que ha transitado de la autogestión como idea y práctica (Bolaños, 2006: 271) a una mayor formalización, la cual, si bien no ha llegado a sustituir los cauces clásicos representativos ha supuesto una experiencia que la complementa, con una profundidad participativa desconocida usualmente en los gobiernos locales de nuestro país.

C) POLÍTICA Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La evolución política permite enmarcar los aspectos centrales de la investigación: la gestión de recursos humanos en el Ayuntamiento de Santa Lucía. El periodo sometido a estudio es amplio, desde 1979 hasta 2008, pero de acuerdo con la hipótesis que orienta el trabajo se presta una especial atención a las decisiones iniciales que adoptó el equipo de gobierno y que conformaron las pautas inerciales posteriores. En el caso de Santa Lucía, a la luz del análisis cuantitativo y sobre todo, del cualitativo, se diferencian claramente diversos estadios evolutivos: desde los complejos momentos iniciales, pasando por una fase crítica en 1995, cuya salida desembocó en un mayor grado de profesionalización de la gestión en años posteriores. Pero si algo trasluce sobradamente las entrevistas en profundidad es que la evolución organizativa no es comprensible si se obvia la influencia en los inicios de una persona, Camilo Sánchez, lo que justifica la atención prestada en la primera fase.

Los inicios: un modelo de estructura simple

El liderazgo político en el ayuntamiento de Santa Lucía se caracterizó, desde 1979 hasta 1995 por una clara separación de papeles entre dos personas de marcada personalidad. Carmelo Ramírez como alcalde, orientado a las tareas externas y de liderazgo político y social y Camilo Sánchez asumiendo las funciones de primer teniente de alcalde responsable de hacienda y personal, más orientado a la gestión interna, con un rol verdaderamente gerencial y de coordinación burocrática mediante el plan de acción municipal (PAM), instrumento de gestión usado desde el principio, que aunaba objetivos, temporalización y recursos asignados. Este es el "binomio" al que se hizo referencia anteriormente y cuya influencia no cabe minusvalorar en la evolución organizativa del ayuntamiento.

La influencia atribuida a Camilo Sánchez en los inicios del ayuntamiento democrático, hace conveniente referirse a los rasgos de una personalidad tan acusada, caracterizada por un sistema de creencias que orientaba su acción pública en la práctica diaria, derivados de su visión religiosa:

"Todo el planteamiento político de Camilo era el de un militante cristiano con profundo deseo de transformar la sociedad (...) Su sentido de justicia se aplicó a todas las áreas de gobierno, a los sueldos de la corporación y de los funcionarios (...) Camilo se labró una fama de político diferente. Pero también adquirió fama de duro (...) era muy exigente con los trabajadores de la corporación" (Marijuan y Rodríguez, 2003: 46, 53, 67)

Esta nota de especial exigencia y rigor en la gestión, derivadas de su compromiso militante y también su práctica discursiva acerca de los

trabajadores municipales, ha sido destacada por políticos y funcionarios¹⁴¹.

Tales valores se proyectaron sobre la gestión operativa, influenciando no solo aquellos años, sino los posteriores, marcando un estilo propio, una especie de 'impronta' ideológica, centrada en el servicio al ciudadano, tal y como sobre todo, han señalado los funcionarios más cercanos al ámbito político, de perfil más técnico¹⁴².

Lo cierto también es que aquellos años 'pioneros' se caracterizaron también por una subordinación de lo administrativo hacia las necesidades de la población. Ni técnicos especializados en función pública o derecho laboral, un rol que asumía el propio concejal¹⁴³, ni convenios colectivos, así como una cierta preterición de los problemas 'de personal'. Únicamente se dispuso la contratación de una graduada social para *internalizar* la confección de las nóminas y los seguros sociales, hasta entonces a cargo de una gestoría. Hubo que esperar a 1992 para pactar el primer *convenio colectivo*¹⁴⁴.

¹⁴¹ "Camilo decía que el ejercía de 'empresario de lo público', por eso debía ser más riguroso, porque era una 'empresa' que habían dejado en él los ciudadanos, ya que el dinero público había que administrarlo mejor que el privado". Sebastiana González, activista ciudadana. "Camilo decía que no le gustaba disparar con pólvora ajena". Funcionario. "Camilo decía que el funcionario no era una casta, sino que era algo más, un 'servidor público' en cierto modo los veía como unos privilegiados". Concejal. "Camilo tenía una visión de los empleados públicos como servidores públicos, pero implicados a todas horas, demasiado 'servidores". Representante sindical.

¹⁴² "El sentido de lo público lo aprendí con Camilo (...) tenía la sensación al mismo tiempo de que en aquellos años se compartía el 'proyecto' ya que todos, políticos y trabajadores éramos partícipes en la solución de los temas". Funcionaria, entrevista personal. "Era muy riguroso, pero tenía una profundísima vocación por lo público, de hecho aquí todavía se palpa un compromiso muy fuerte de la gente en comparación con otros ayuntamientos". Funcionaria. "Veía a la Administración como un proyecto de vida". Funcionaria, entrevista personal. "Hay una fuente, una semilla que se transmite, es como algo cultural". Funcionario.

¹⁴³ "No había técnico, el concejal hacía de jefe de personal para todos, funcionarios, contratados y policías". Funcionario.

¹⁴⁴ Se trataba de un acuerdo de duración bianual, y que como era habitual en aquellos años en muchas entidades locales, se aplicaba al mismo tiempo "al personal de carrera y laboral del M .I. Ayuntamiento de Santa Lucía integrado en la plantilla orgánica". Comprendía una 'clasificación' del personal funcionario y el laboral, la ordenación de la jornada y el horario, vacaciones permisos y licencias,

Puede afirmarse que, como es típico en organizaciones que de facto fueron 'refundadas', tal y como puede caracterizarse a los ayuntamientos de los primeros mandatos democráticos, se trataba en términos organizativos de una suerte de "estructura simple" (Mintzberg, 1983: 347), en donde la esfera fundamental de decisión era el *ápice estratégico*, el ámbito político, que además *centralizaba* habitualmente las decisiones y en donde -tal y como denota el análisis- la carencia de cualquier tipo de estructura formal era suplida por la supervisión directa del concejal de hacienda y personal como mecanismo central y fundamental de *coordinación* interna¹⁴⁵.

Este periodo fue por otra parte el de crecimiento acelerado de la plantilla del municipio. A partir de unos inicios prudentes y restrictivos, es en los años ochenta, los de la coyuntura crítica, cuando se inicia el incremento de efectivos por la vía de los contratos laborales temporales y de los convenios Instituto Nacional de Empleo-corporaciones locales, financiados con fondos europeos. El análisis de los documentos de aquellos años evidencia esta pauta, pero es la opinión de los responsables políticos de aquellos años la que resulta ilustrativa de la práctica seguida¹⁴⁶, la 'cadena de movilidad' típica del

prestaciones sociales y seguridad e higiene. Junto con unos acuerdos específicos con la policía local, fue el primer hito relevante en la materia en esta fase.

¹⁴⁵ Tal y como se argumentó en el capítulo anterior, las entidades locales surgidas a partir de 1979 eran prácticamente *nuevas* en términos estrictamente organizativos, si se atiende a la renovación de sus estructuras directivas internas y al tipo de servicios que empezaron a prestar externamente, así como al nivel de crecimiento presupuestario y de efectivos, lo que las convierte en organizaciones *emprendedoras* que deben 'arrancar' careciendo de sistemas más sofisticados de formalización del trabajo. Ello no es óbice para que pueda darse cierto fenómeno de 'layering', es decir, de pervivencia en entornos diferentes de pautas nacidas en otro. A los efectos organizativos que aquí interesa resaltar, el tipo de 'estructura simple', propio de organizaciones con cierto formato autocrático y carismático permite caracterizar a los ayuntamientos de los años ochenta y muy especialmente, a Santa Lucía, en donde este sentido de 'misión' y cierto paternalismo es palpable, lo que justifica a mi juicio el empleo de este término.

¹⁴⁶ "Contrataron mucha gente al inicio, laborales, luego se fueron sacando las plazas". Funcionaria, entrevista personal. "Se hacían primero contratos temporales y luego se consolidaban, hasta los noventa no sacaron plazas de funcionarios". Funcionario, representante sindical. Entrevista personal. "Había una política de hacer laborales, no funcionarios (...) se aprovechaban mucho los 'convenios inem',

empleo público de nuestro país a la que se hizo referencia en el capítulo cinco, caracterizada por el vínculo temporal, sometido al régimen laboral, articulado sin demasiadas garantías y la 'estabilización' en un momento posterior. De hecho, también Santa Lucía conoció en 1982 la polémica del 'enchufismo' una controversia en relación con una imputación de irregularidades en la contratación, resuelta de modo característico, con un debate público¹⁴⁷. En cualquier caso, no tanto en documentos formales cuanto en imagen colectiva por así decir, sí hay una percepción de cierto clientelismo, o cuando menos *relajamiento* de los mecanismos formales en la selección del personal en aquellos primeros años, si bien con una valoración paradójica: la de que tal mecanismo no estaba reñido con la valía del personal ¹⁴⁸, en contraste con los últimos años, fruto sin duda de una concepción reglamentista y ritualista de los sistemas de selección de empleados públicos, en un enfoque más bien formal del sistema de mérito, percibido como la simple aplicación de oposiciones memorísticas.

Estas notas características de poca formalización interna, fuerte liderazgo político de Camilo Sánchez y crecimiento por aluvión de la plantilla fueron los rasgos del ayuntamiento hasta mediados de los noventa.

primero llegaba la necesidad y luego creas el servicio para atenderlo, lo de las subvenciones, especialmente en servicios sociales fue escandaloso, vas metiendo y vas contratando personal." Concejal del equipo de gobierno.

¹⁴⁷ El colectivo cultural Banot en su boletín informativo de noviembre de 1982 acusó al gobierno local de "enchufismo". El 22 de febrero de 1983 en el cine Las Vegas tuvo lugar un debate público con la asistencia de más de mil personas. (Bolaños, 2006).

¹⁴⁸ *"Ha habido mucho enchufismo, la política de personal se ha utilizado como herramienta, pero luego la gente curra".* Concejal de la oposición. *"Hubo clientelismo los primeros años".* Funcionaria. *"Hay una sensación de que la gente 'entró como entró en esos años, pero sin embargo son muy buenos (...) hoy día se ha avanzado muchísimo en igualdad de oportunidades, aunque no tanto en que sean los mejores".* Representante sindical.

El conflicto laboral de 1995: el punto de inflexión

Analizando la evolución de las políticas y prácticas de personal en Santa Lucía, surge de modo natural una segunda fase, diferenciada tanto a su vez de la improvisación típica de los primeros años como de la mayor formalización posterior. Se trata de un evento más que de un lapso temporal, respecto al cual se percibe claramente –en el análisis documental y por los propios actores intervinientes– un cambio de tendencia en las prácticas de personal, caracterizadas a partir de entonces por una mayor atención. Se trata claramente de un punto de inflexión en la política de personal seguida hasta entonces.

En abril de 1995, poco antes de las elecciones municipales que tendrían lugar un mes después, aproximadamente una cincuentena de empleados municipales, en su mayoría pertenecientes al colectivo de la Policía Local, aunque también había contratados pertenecientes a las Escuelas Infantiles, se encerraron en una iglesia de Santa Lucía. Este conflicto laboral fue debido al enfrentamiento de la Corporación y los representantes sindicales con motivo de la negociación de un convenio colectivo. El encierro duraría más de cincuenta días, influenciando la campaña electoral, ya que los diversos partidos políticos expresaron su posición al respecto (los de oposición respaldando a los encerrados), dividiendo además profundamente a la opinión pública ciudadana.

Por los sindicatos, liderados por CCOO, mayoritario en la policía local y en las escuelas infantiles, aunque también contó con el respaldo de UGT, se argüían razones relacionadas con una mayor profesionalización de sus condiciones de trabajo. Los motivos de fondo buscaban una mayor normalización de las mismas, más pactadas y previsibles, una mejora significativa en materia retributiva

y de ayudas sociales, así como la búsqueda de su regulación en ámbitos paritarios¹⁴⁹, aspectos respecto a los cuales el gobierno local mostraba su rechazo, tanto por razones organizativas como económicas, y en cierto modo, también por razones ideológicas.

La respuesta al encierro de los trabajadores fue el enconamiento de las posiciones ante un conflicto que claramente adquiriría tintes políticos, dada la cercanía de la convocatoria electoral¹⁵⁰. El equipo de gobierno incluso recurrió a la opinión pública para difundir sus argumentos, echando mano de una línea argumental que trataba de exponer los elementos diferenciales del trabajo en el ámbito público¹⁵¹. Su posición queda clara en los boletines municipales correspondientes a aquellas fechas,

*“Creemos que las condiciones actuales de trabajo son TOTALMENTE DIGNAS en relación al conjunto de los trabajadores en Canarias y Santa Lucía, que ya muchos las quisieron para ellos (...) El dinero del Ayuntamiento es dinero de los ciudadanos y la Policía Local, al igual que el resto de los funcionarios son **empleados de los ciudadanos** y, por ello, han de estar para servir al pueblo (...) Garantizamos a los vecinos-as la defensa de los intereses públicos por encima de cualquier otro tipo de cuestiones, en la conciencia de que somos servidores de la ciudadanía (...)”* Hoja informativa nº 120, abril de 1995 (en negrita, en el original).

“Para el grupo de Gobierno del Ayuntamiento este problema hubiera tenido fácil solución antes de las elecciones, simplemente poniendo sobre la mesa

¹⁴⁹ *“Además de las mejoras, ya que no cobrábamos las noches y los fines de semana, y disfrutar las vacaciones en verano pedíamos profesionalización y dignidad, y sobre todo una mayor independencia de una policía que se utilizaba para todo”.* Representante sindical. *“Nos sentíamos utilizados, éramos una policía ‘a todas horas’, entonces se le hizo comprender a la corporación que teníamos que organizarnos, buscar un organigrama que fuera una garantía para los trabajadores, teníamos la sensación de que en este ayuntamiento costaba más ‘sacar’ las mejoras, a diferencia de otros”.* Representante sindical. *“Utilizaban a la policía para todo”* Representante sindical

¹⁵⁰ *“Veíamos claramente que lo que había era un pulso de los sindicatos hacia nosotros”.* Concejal del gobierno local en esos años, entrevista personal. *“Se encerraron en la precampaña, por lo que había una intencionalidad política clara, siempre estuvimos convencidos de que había algún partido detrás”.* Concejal del gobierno local en esos años. *“A la iglesia acudían todos los partidos.”* Sebastiana González, activista ciudadana.

¹⁵¹ *“Nosotros les decíamos a los sindicatos que esto no era una empresa cualquiera, que la Administración ‘era otra historia’ que nosotros éramos la ‘parte social’, la que defendía los intereses de los ciudadanos”.* Carmelo Ramírez, alcalde entre 1979 y 1995.

*el dinero del pueblo y accediendo a algunas peticiones poco razonables, pero la necesaria **responsabilidad en la gestión de los asuntos y del dinero público** no lo permitían, aunque haya podido tener un alto coste político. Hubiera sido muy fácil, como dice el refrán popular, 'tirar con pólvora ajena' (Hoja informativa nº 121, mayo de 1995 (negrita y entrecorrido, en el original).*

En términos políticos, el conflicto laboral tuvo sus consecuencias, ya que el equipo de gobierno obtuvo sus resultados electorales más débiles en los más de treinta años de gobierno, al punto de rozar la pérdida de la alcaldía. Con posterioridad algunos integrantes del gobierno local han expresado posteriormente una lectura más matizada y autocrítica de las causas del conflicto¹⁵².

Visto en perspectiva, se trató de un conflicto cuyo 'encendido' (Munduata y Martínez, 1994; Munduata y Medina, 2006) o causa formal, fue la negociación del convenio, pero bajo el que subyacía una lucha por la influencia. Limitación y estandarización de las facultades organizativas, así como consecución de mejoras salariales –habituales en otros municipios– por parte de los sindicatos, y el correlativo interés del equipo de gobierno por la obtención de las mayores cotas de flexibilidad. Además de visiones ideológicas sobre lo público claramente contrapuestas: una concepción de lo público como una suerte de 'compromiso militante' se enfrentaba a un enfoque más 'profesional', como un mero trabajo por cuenta ajena del servicio en la Administración¹⁵³.

¹⁵² "Sin olvidar lo que tuvo de 'acoso y derribo' al equipo de gobierno, hubo errores graves por parte nuestra, especialmente con el diálogo y las formas". Concejal del gobierno local en esos años. "Fue un conflicto mal gestionado". Concejal del gobierno local en esos años.

¹⁵³ El término 'misión' fue empleado por algunos de los entrevistados pertenecientes al ámbito político. Y resulta significativo por cuanto en términos organizativos, un teórico como Henry Mintzberg (1992: 431 y ss; Mintzberg y Quinn, 1993: 394) ha caracterizado a una 'organización misionaria' como aquella poseedora de un fuerte sentido 'ideológico' (en términos de valores), agrupada alrededor de un líder caracterizado por un fuerte componente visionario, que otorga al grupo una sensación de 'proyecto', de estar haciendo algo no usual. Aun tratándose de una misma organización, las fases por las cuales atraviesa

Lo cierto es que se trató de una cierta 'crisis de crecimiento', de cierta madurez organizativa, vivido aun con una cierta aprensión por parte de funcionarios, políticos y representantes sindicales, pero que implicó un cambio de rumbo, organizativo, ya que varió la política de personal, y también de estilo de relación entre los actores, que sacaron sus consecuencias del conflicto. Tras unos años de incertidumbre (y un conflicto específico con el colectivo de servicios sociales en 1997), en 1998 se firmó un Convenio para los empleados municipales, en virtud del cual se concedían los niveles máximos de complemento de destino por grupo, así como de un porcentaje adicional del 1% de crecimiento retributivo respecto al acordado en las leyes de presupuestos. Se consolidaron espacios de interlocución (mesas) y de mayor formalización organizativa (compromiso de elaborar una relación de puestos de trabajo¹⁵⁴). Puede decirse que ambos actores (políticos y sindicales) *aprendieron*, dando lugar a un esquema de funcionamiento más equilibrado¹⁵⁵ e interdependiente, donde los intereses se articularían de un modo más plural, negociado, en un estilo que se ha mantenido hasta la actualidad.

diferencian claramente la evolución del ayuntamiento. La crisis de madurez vivida en Santa Lucía sería así el paso de una 'organización misionaria', inicial, emergente caracterizada por una menor especialización y diferenciación, a la 'organización burocrática', que busca la jerarquización, la impersonalidad y la atribución objetiva de funciones. La *estructura simple* de los primeros mandatos adoptaría esta forma específica, fuertemente politizada. El punto de inflexión se caracterizaría por el cambio en el sistema de coordinación: de los valores al procedimiento. Era claro que los empleados no se vinculaban ya por incentivos morales, sino claramente materiales.

¹⁵⁴ "Entonces había solamente un 'catálogo', ni valoración ni puestos de trabajo. Camilo no 'veía' la relación de puestos, ya que encorsetaba demasiado a la Administración, pensaba que el empleado público haría solamente lo que pusiera la ficha." Funcionaria.

¹⁵⁵ "El conflicto con la policía fue la 'punta de lanza' para conseguir un buen convenio y la rpt." Funcionario, representante sindical. Entrevista personal. "Fue un pulso que se llevó hasta los límites, nadie quería perder, pero hubo un antes y un después, en cierto modo 'abrió la espita' para las mejoras que vinieron después". Funcionario, entrevista personal. "Los principios básicos que se consiguieron para la policía al final se aplicaron a todos los demás". Representante sindical.

Desarrollo y profesionalización de la gestión: 1996-2008

Los años posteriores dieron lugar a una nueva configuración de poder resultante (de una fuerte centralización a una mayor interlocución social), potenciando un espacio de encuentro, la "comisión paritaria" los primeros años, posteriormente convertida en "mesa de negociación" como ámbito permanente de interacción. No fue la única circunstancia que modificó en parte la arena de acción. La gestión evolucionaría a favor de un mayor grado de formalización administrativa con la aprobación en 2002 de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), con la singularidad de ser la primera puesta en práctica por una entidad local, no solo en la isla de Gran Canaria sino en la provincia de Las Palmas.

La aprobación de la RPT supuso la culminación de un intenso trabajo, ejecutado a lo largo de 2001 por una comisión mixta especializada, compuesta por técnicos del propio ayuntamiento y de representantes sindicales y políticos. Este hito supuso un avance de calado en la normalización de la gestión y suponía la concreción municipal del sistema de puestos promulgado legislativamente en 1984. Como es habitual en proyectos de esta índole, la circunstancia de su aprobación es percibido por los actores como un éxito, por su propia capacidad para negociarlo y por cuanto supuso el inicio de numerosos procesos de regularización de la gestión de recursos humanos¹⁵⁶: clarificar el régimen jurídico de las plazas (cuáles se reservaban a funcionarios y cuáles a laborales), objetivar la retribución por las funciones y no por la categoría o el grupo de pertenencia, así como ayudar a configurar la propia estructura orgánica (hecha en los

¹⁵⁶ "Fue un proceso bastante participado, y nos sirvió para clarificar destinos, funciones, jefaturas, y para valorar más o menos objetivamente los puestos, se hizo una auténtica 'radiografía' de la organización." Representante sindical. "Con la rpt es cuando verdaderamente se estructura esto". Representante sindical. "El objetivo fue regularizar funcionarios y laborales, definir qué se hacía y qué se tenía que cobrar: definir y repartir.". Representante sindical.

términos clásicos de servicio, sección y negociado), la carrera administrativa (implantando los sistemas de provisión y los requisitos de desempeño) fueron los ámbitos principales sobre los que se proyectó este sistema de estructuración, respecto al cual se conserva la percepción de *costoso* (supuso más de ochenta millones de pesetas anuales, un 6% sobre el total del capítulo primero) pero necesario. Supuso también un hito en materia de conflictividad: aprobada la relación de puestos los contenciosos bajaron de manera acusada, lo que da idea de la necesidad de ordenar la gestión conforme a los parámetros legales. Al poco tiempo, en ese mismo 2002 se aprobó el llamado "Plan de Empleo para la Funcionarización", en virtud del cual se funcionarizaron aproximadamente una quincena de laborales fijos¹⁵⁷, ya equiparados con los funcionarios, así como la ejecución de un importante número de convocatorias tendentes a estabilizar un número importante de *indefinidos* -es decir, contratos temporales reiterados para situaciones permanentes, pendientes de regularizar- en especial en el área de los servicios sociales municipales.

No fue el único cambio relevante en materia de gestión. Su mayor grado de formalización hizo necesario incluir un actor hasta entonces prácticamente inexistente en la dinámica decisoria: la propia unidad administrativa encargada de la gestión de recursos humanos. Hasta 2001 no se centralizó la gestión de esta materia, que se dividía entre la secretaria general (que se encargaba de las cuestiones funcionariales, tales como convocatorias, excedencias y similares), el negociado de nóminas (contratos laborales, recibos de salarios y

¹⁵⁷ El acta de la sesión de la Mesa General de Negociación de 15 de febrero de 2002 detalla el ámbito subjetivo de la medida (3 abogados, 1 arquitecto, 1 médico, 1 graduado social, 3 aparejadores, auxiliares administrativos...) y el sistema a seguir en la convocatoria, de oposición conforme al RD 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas básicas y programas mínimos para la selección de los funcionarios de administración local, si bien como es habitual en este tipo de procesos, restringido a quienes ostenten la condición de laborales fijos. La medida fue ratificada por el Pleno en su sesión ordinaria del 3 de abril de ese año. Ese mismo año se aprobó el denominado "Reglamento de Productividad", que *reglaba* en cierto modo la concesión de este incentivo retributivo.

seguridad social) y las 'cuestiones jurídicas' (contenciosos, demandas laborales, recursos e inspecciones). Fue ese año cuando se materializó la decisión de crear el Servicio de Recursos Humanos de modo específico para la función, centralizando todos los aspectos administrativos, técnicos y propiamente jurídicos¹⁵⁸. La trayectoria posterior de la entidad en esta materia demostró el acierto de la misma, tanto por crear la unidad como por la persona adscrita al frente de la misma¹⁵⁹.

Las elecciones municipales del año 2003 dieron un nuevo impulso al proceso de modernización interna de la gestión. A partir de esa fecha y hasta 2011 se incorporó un nuevo concejal de personal, Aurelio Falcón Déniz. Probablemente el acierto político en la definición de responsabilidades (unir las concejalías de hacienda y personal, ambas de la mano) como la propia personalidad¹⁶⁰, unidas a una mayor capacidad institucional, hicieron posible la dinámica posterior. Lo cierto es que la propia organización municipal demandaba medios más sofisticados de coordinación, al punto de que la percepción en aquellos años era la de que cabía la posibilidad de que la maquinaria administrativa acabase siendo un lastre para el desarrollo urbano.

Los siguientes fueron unos años que acabaron situando el municipio entre los más avanzados del archipiélago en materia de funcionamiento organizativo, teniendo en cuenta que contaba con

¹⁵⁸ La jefatura del servicio se adjudicó a María Candelaria González Jiménez, técnico de administración general (TAG) que entonces contaba solamente con un auxiliar como todo apoyo. En la actualidad, además del TAG-Jefe de Servicio, la unidad cuenta con una letrada, una graduada social, 1 auxiliar y 4 administrativos.

¹⁵⁹ En pocos ámbitos como el de la gestión municipal resulta tan necesarias las competencias técnicas y una orientación *resolutiva*. Como dijo un representante sindical "*María escribe*".

¹⁶⁰ "*Aquí lo que ha sido clave en los últimos años es la figura de Aurelio*". Funcionario. "*Aurelio ha sido el mejor concejal de personal que hemos tenido*". Representante sindical. "*Es una lástima que no repita, es una persona dispuesta al diálogo*". Representante sindical. "*Es una personal de la misma escuela de Camilo, con unos valores muy parecidos*". Concejal del equipo de gobierno. "*Con Aurelio hemos conseguido mucha más planificación en el funcionamiento*." Funcionaria.

unos buenos cimientos: una política de personal sólida¹⁶¹. Así, en el mandato 2003-2007 se materializaron proyectos como la Oficina de Información al Ciudadano (OAC)¹⁶², un Reglamento de Selección y Provisión de Puestos de Trabajo¹⁶³, de Carrera Profesional¹⁶⁴, un Reglamento para la "Selección y Provisión de puestos de trabajo en las unidades de nueva creación en la Policía Local de Santa Lucía"¹⁶⁵, el Plan Estratégico Santa Lucía 2020, ya descrito, además de cerrar algunos flecos como los derivados de la aprobación plenaria el 31 de marzo de 2007 de un Plan de Consolidación de empleo temporal¹⁶⁶.

¹⁶¹ El 22 de diciembre de 1997 se aprobó un Acuerdo para los Funcionarios con vigencia de cuatro años, de enero de 1998 a diciembre de 2001. Por su parte, en el BOP de 20 de octubre de 1997 se publicó el Convenio Colectivo para el personal laboral, también de cuatro años de duración, del 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 1999. Respecto al periodo 2002-2006 se suscribieron nuevamente sendos Acuerdo de Funcionarios y Convenio de Laborales. Ambos textos significativamente preveían la presencia en la Comisión Informativa de Personal (órgano político de preparación y dictamen de los asuntos de pleno en esa materia) de tres miembros de la Junta de Personal y del Comité de Empresa.

¹⁶² La OAC arrancó con una selección realizada entre el propio personal municipal y con formación y dispositivos informáticos y telefónicos específicos. Ubicada en la planta baja de las oficinas municipales, contaba además con un horario de atención ampliado. El primer año atendió más de treinta y cinco mil consultas. Posteriormente, la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de acceso electrónico, obligó a nuevas inversiones en materia de gestión telemática, en parte financiadas con el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad. (Fuente: gabinete de prensa del ayuntamiento).

¹⁶³ Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 30 de enero de 2004. Tenía la finalidad de *objetivar* mediante baremos, la selección externa e interna del personal. Sería actualizado en 2005. Posteriormente, entre los años 2007 y 2009, se promulgarían normas reguladoras de las Bases Generales para la selección de interinos y contratados laborales, así como las Bolsas de Empleo, que completarían el marco de la selección del personal no permanente.

¹⁶⁴ Publicado en el BOP de 22 de septiembre de 2006. Acogiéndose a las posibilidades que otorgaba el artículo 21.1.f de la Ley 30/1984, esta normativa articulaba un modelo de carrera profesional, basada tal y como es preceptivo, en el grado personal consolidado, que se adquiriría no solamente por la ocupación definitiva de puestos por el sistema de concurso o libre designación, sino también por la realización de cursos de formación a los que se accede mediante concurso.

¹⁶⁵ Acta de la Mesa de General de Negociación de 17 de marzo de 2004. La finalidad del reglamento era permitir la especialización de una plantilla de policías que contaba ya con más de ochenta efectivos. Los destinos se clasificaban en destinos "de libre designación" y "destinos con especialización". La organización interna del Cuerpo se articulaba mediante las unidades siguientes: Jefatura, Unidad de Barrios, Unidad de Tráfico, Unidad de Atestados e Informes, Unidad de Urbanismo, Unidad de Seguridad Ciudadana y, llamativamente, una específica Unidad de Intervención Social, que se coordina habitualmente con los servicios sociales.

¹⁶⁶ Como detallaba el Informe-Propuesta del Plan, su objetivo era dar salida a la problemática causada tanto por los límites a la ampliación de plantillas derivados de las leyes de presupuestos –y la figura de la tasa de reposición de efectivos– de los

La ejecución del proceso de consolidación demostró la madurez alcanzada por la gestión de personal en Santa Lucía, al menos si calificamos como tal el respeto a los valores del sistema de mérito, ya que en esa ocasión se ofrecieron en convocatoria pública un total de cuarenta y siete plazas de auxiliar administrativo y de los treinta y un interinos que prestaban sus servicios en el ayuntamiento solamente aprobaron tres, en una práctica ciertamente llamativa, no por lo que hace a la administración local, sino también referido a las comunidades autónomas o las universidades.

Este periodo, intenso por la práctica negociadora y por la regulación de todos los aspectos de la gestión pública de recursos humanos, ha sido valorado como el más dinámico. Puede decirse que los aspectos de gestión fueron centrales en este tiempo, a diferencia de años anteriores. Se hizo un esfuerzo para que la estructura administrativa acompañara el desarrollo de la ciudad, si bien al precio de pasar de unos gastos de personal que suponían un tercio de los gastos corrientes, a prácticamente la mitad de estos. El futuro, tal y como ponen de manifiesto los interlocutores entrevistados¹⁶⁷ apuntan hacia una mayor profesionalización directiva¹⁶⁸.

años 2001-2006. Al mismo tiempo, la ampliación de las subvenciones en materia de servicios sociales otorgadas por el Cabildo y la Comunidad Autónoma se encontraron con la circunstancia de que los contratos reiterados (dos o más contratos en un periodo de veinticuatro meses) eran declarados "indefinidos" por mandato legal: la Ley 43/2006 (o "reforma Caldera"). El caso es que como en tantas entidades locales, se generaron bolsas de temporalidad causadas bien por la acción legislativa estatal, bien por la práctica de las relaciones intergubernamental. En esta ocasión la precariedad no se debía solamente a insuficiencias en la gestión municipal. En el caso de Santa Lucía el citado plan proponía consolidar un centenar de plazas y asociar 89 trabajadores a las subvenciones (programas de servicios sociales especializados como dependencias, cáncer, mujer, escuela-taller).

¹⁶⁷ "Ahora lo que hace falta es una especie de coordinador de servicios que medie entre departamentos, y ese perfil no lo cumple ningún político". Funcionario. "La organización en general es buena, pero la coordinación entre departamentos tiene que mejorar". Concejales del equipo de gobierno. "Lo que necesitamos en este momento es mejorar la 'transversalidad'". Funcionaria.

¹⁶⁸ Lo que evidencia cómo la instauración de la figura de la función directiva profesional necesita de un previo 'caldo de cultivo' organizativo. Al respecto, Santa Lucía aprobaría en 2009 en su pleno ordinario de septiembre un "Reglamento regulador del régimen jurídico del personal directivo", con base en el artículo 13 del

Tras el detalle analítico cabe referirse a los aspectos cuantitativos para dar cuenta de la magnitud del cambio experimentado en el municipio. En el año 2008 el ayuntamiento tenía una plantilla aproximada de seiscientos cincuenta empleados, distribuidos conforme se refleja en la tabla siguiente:

Tabla 6.3: Estructura del empleo público en Santa Lucía en 2008

<i>Tipología de empleado público</i>	<i>Número porcentaje</i>	
Funcionarios de carrera	290	44 %
Laborales fijos	208	32%
Laborales temporales (con plaza)	42	6 %
Personal ligado a subvenciones	110	18 %

Fuente: plantillas municipales

La situación resultante arroja un 56 % de la plantilla sometida al derecho laboral, situación por debajo de la media de los ayuntamientos españoles, situada en más del 60% (Boletín Estadístico del Registro Central del Personal, a 1º de julio de 2007). De igual modo, si se agrega el personal laboral temporal al ligado a subvenciones se destaca cómo la tasa de temporalidad, aun siendo alta asciende a un total del 24%, por debajo de la media también citada en los informes del Consejo Económico y Social (2005) y del Defensor del Pueblo (2003) que sitúan la tasa de temporalidad de los municipios españoles en más del 40%, siendo destacable cómo este porcentaje es notablemente superado en muchos municipios canarios, algunos de ellos capitales de provincia. Desde este punto de vista pues, el balance es también favorable.

EBEP y en su potestad de autoorganización reconocida en el art. 4º de la LBRL. El objetivo era clarificar los aspectos de cobertura pública de unos puestos hasta entonces reservados a personal eventual. Pues bien, previo recurso de la Delegación del Gobierno en Canarias, el reglamento sería anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas en 2011.

A este respecto hay que decir que la percepción dominante era la de la actuación administrativa imparcial, no mediada por cuestiones políticas, y la del trato justo por parte del ayuntamiento¹⁶⁹. En otro orden de cosas, la percepción de los propios empleados públicos es la de que es "un buen ayuntamiento para trabajar", algo que además de explicitar en las entrevistas se ha evidenciado en algunos documentos de trabajo¹⁷⁰.

En este punto, y como conclusión preliminar del caso, encontramos un nivel de profesionalización media, capaz de garantizar cierto respeto a la igualdad de oportunidades en el acceso, así como un funcionamiento percibido en términos generales como imparcial, por lo que no se vería afectado por el patrón dominante de debilidad institucional. Sin perjuicio de analizar en las conclusiones del capítulo los elementos de contraste con el otro caso sometido a estudio, sí cabe hacer referencia a la presencia de los factores políticos enunciados en el modelo explicativo: claramente se observa dependencia del sendero en la laboralización y la precarización (corregida en 2003) e influencia derivada de las prácticas de negociación colectiva, si bien en un sentido distinto al postulado: de

¹⁶⁹ "En general hay independencia, si acaso hay menos en algunos jefes de servicio, nombrados por decreto, aunque en general hay que tener en cuenta la cercanía del político". Representante sindical. "Las oposiciones son limpias, incluso suspende gente que lleva años trabajando, si acaso la politización se ve en algunos mandos". Representante sindical. "Inicialmente sí que había clientelismo, ahora sin embargo es bastante profesional, funciona en un 90% de manera imparcial, los políticos no se entrometen demasiado, si acaso puede haber alguna politización en los jefes de servicio, pero son bastante profesionales." Representante sindical. "Sigue habiendo influencias para contratar, pero hoy día las cosas han cambiado mucho". Funcionaria. "Yo no noto que se decida por motivos políticos, veo imparcialidad y el funcionariado en general es competente". Concejal de la oposición. "No hay politización en exceso, y yo no cambiaría prácticamente gente". Concejal de la oposición. "Respetan la autonomía de los técnicos". Funcionaria. "Nunca he recibido una llamada o un toque para decirme qué tengo que decidir." Funcionario. "La experiencia nos ha hecho cambiar, el clientelismo se vuelve en contra tuya, el funcionario actúa en contra tuya para demostrar que es independiente." Concejal del equipo de gobierno. "Este ayuntamiento es ejemplar, a diferencia de otros de la isla, se cumple con la legalidad". Representante de colectivo empresarial.

¹⁷⁰ Diagnóstico y Plan de Acción en materia de Organización y Gestión de Recursos Humanos. Resumen de las dinámicas de grupo realizadas al personal. Santa Lucía, 2008. Mimeo.

una fase de dominio político en la misma se ha pasado a una situación más equilibrada tras el punto de inflexión que supuso el conflicto laboral del 95, donde dos actores, ejecutivo local y sindicatos, sacaron conclusiones. Por su parte, tras una politización acusada de la gestión, a partir de 2001 emerge cierto nivel de profesionalización de la gestión de recursos humanos.

¿Cómo se explica desde los presupuestos teóricos utilizados? Hay actores intencionales, orientados por sus intereses, pero también por unos sistemas de creencias que se transmite, algo claramente detectable en el ámbito político, lo que nos sitúa ante la constatación de emplear nociones amplias de racionalidad. Actores capaces, por lo demás, de adaptar sus estrategias a la luz de la experiencia. A la hora de explicar su apartamiento del patrón general, emerge claramente, además del aprendizaje, el equilibrio existente en materia de negociación colectiva, que matizaría el sendero de sindicalización, pero también un factor relevante: la profesionalización de la gestión de recursos humanos, al crear una unidad específica en 2001, que modularía la politización, todavía existente en parte al decir de los entrevistados. Estos dos elementos serían los que explicarían un mayor nivel de profesionalización, lo que ratifica su incidencia a la hora de analizar la fortaleza o debilidad institucional del EPL en nuestro país.

6.3. CASO 2: AYUNTAMIENTO DE RUBÍ (BARCELONA)

A) DATOS DE CONTEXTO

Rubí se encuentra en la provincia de Barcelona y forma parte, junto a otras poblaciones de importancia como Terrassa o Sant Cugat, con las que limita, de la Comarca del Vallés Occidental. Puede decirse que goza de una situación geográfica privilegiada: en un radio de unos 30 kilómetros se encuentran los principales centros económicos de la provincia, tales como los enclaves de Barcelona, Sabadell, Terrassa, el puerto o el aeropuerto. Cabría considerar el núcleo urbano de Rubí como parte del entorno metropolitano de Barcelona, ya que si bien no desde el punto de vista institucional, sí se integra en las dinámicas propias de un ámbito de este tipo si se atiende a los intercambios económicos y los flujos sociales y de transporte.

El municipio posee una superficie total de 33 kilómetros cuadrados y se estructura en un núcleo principal compacto, de carácter denso y un conjunto de urbanizaciones que doblan la superficie del casco urbano. La ciudad, morfológicamente, se despliega a lo largo de la conocida como "Riera de Rubí", un lecho hidrológico actualmente desecado y que ha influenciado su evolución urbana.

En 2012 la ciudad cuenta con unos 74.000 habitantes, lo que la sitúa cerca del rango que suele considerarse como de las ciudades medianas-grandes. Rubí ha experimentado dos "shocks" demográficos. El primero, propio de las ciudades españolas que conformaron el patrón del desarrollismo de los sesenta y setenta, en el cual y con una inmigración procedente de otras partes de España la población pasó de menos de 10.000 habitantes a finales de los sesenta hasta los más de 50.000 a finales de los noventa; y el segundo, el periodo 1998-2008, donde la población aumentó más de un 26.5 %, si bien en esta ocasión el perfil de la población inmigrante era sensiblemente diferente, conformado a partir de oleadas migratorias procedentes del norte de África y el sur y el centro de

América. Así, si en 2001 se alcanzan los 60.303 habitantes, con 2.918 extranjeros (el 4.8%), en 2008 se llega a los 72.000, de los cuales 9.601 (ahora el 13%) son no nacionales. En poco más de diez años la población aumenta más de un veinte por ciento, lo que proyectará su influencia sobre la gestión urbana en forma de mayores demandas de equipamiento e intervención sobre el entorno.

La tabla 6.4 permite apreciar la magnitud del crecimiento poblacional:

Tabla 6.4: evolución demográfica de Rubí

Año	1900	1930	1950	1960	1981	1990	2000	2007
Población	4.400	6.623	6.953	9.907	43.532	50.987	58.646	70.497

Fuente: Ayuntamiento de Rubí

Como muestra el denominado “perfil de la Ciudad”,¹⁷¹ La base económica actual del municipio es netamente industrial. Si bien predomina la microempresa (menos de 5 empleados) -un 68% del total- hay que destacar la existencia de varios polígonos industriales que agrupan a más de 600 empresas con un volumen de exportaciones superiores a los 205.000 euros.

No obstante la identidad industrial del municipio, como rasgo característico del mismo durante el siglo XX –la primera industria, textil, es la de Narcís Menard, datada en 1833-, hay que dejar constancia de una significativa presencia del sector agrícola. En el siglo XIX Rubí será uno de los municipios impulsores del cultivo de la viña, que si bien constituyó el cultivo básico hasta los años cincuenta de este siglo (Molinero, Ysàs, 1986: 224) conocerá un punto de inflexión con la catástrofe de la filoxera sufrida en el filo del cambio de siglo (Santirso y Rufé, 1986: 210). De esta época data el desarrollo

¹⁷¹ “Sistema de Indicadores Estratégicos de seguimiento municipal”, elaborado en 2009 por el ayuntamiento.

de un movimiento campesino ("rabassaires") y el surgimiento de los primeros conflictos sociales y políticos.

Es este un punto a destacar cuando se trata de contextualizar la evolución social y política de la ciudad. Rubí siempre ha gozado además de esta *identidad industrial*, de una historia política con perfiles propios. Será en 1864 cuando se fundará el "Casino Español" que dará lugar a que junto a los intensos periodos de movilización típicos de la política de final de siglo, la ciudad sea conocida como la "meca del republicanismo catalán" (Batalla, 1999: 67). El casino se convertirá en 1902 en el "Centre Democràtic Republicà", agrupando unitariamente el republicanismo político, opuesto tanto al turnismo dinástico decimonónico como posteriormente al autoritarismo primorriverista de la década de los veinte. El advenimiento de la Segunda República será muy celebrado en la ciudad, que conocerá los avatares del periodo en primera fila. El 12 de abril de 1931, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) obtendrá la alcaldía del municipio en la figura de Francesc Rovira. En las municipales de 1934 también resulta vencedora ERC, ostentando la alcaldía Pere Aguilera, quien el 6 de octubre de 1934 y desde los balcones del ayuntamiento proclamará el "Estat Català". Pocos días más tarde la Guardia Civil disolverá el consistorio. En 1936 se celebrarán nuevas elecciones municipales. El Front d'Esquerres, agrupación electoral de las izquierdas de la localidad obtendrá la mayoría y Pere Aguilera devendrá nuevamente alcalde.

El contexto posterior es previsible. El 25 de enero de 1939 las tropas franquistas entran en la ciudad¹⁷². El ayuntamiento será sometido a

¹⁷² Las luchas de los elementos políticos que integraron el bando republicano durante el conflicto también tuvieron lugar en el ayuntamiento: tanto la CNT-FAI como el POUM se integraron en el gobierno municipal. También encontramos hechos más reprobables. Un prócer de la localidad encuadrado en la derecha católica, el Dr. Guardiet fue asesinado en el verano de 1936.

una severa depuración. Según datos de Molinero e Ysàs (1986: 259), dos tercios de los empleados municipales sufrirán algún tipo de sanción. En 1945, se constituirá, al amparo de la ley municipal de ese año, el primer ayuntamiento de corte corporativo, con Josep Fortino i Milà de Alcalde desde 1949, quien detentará el cargo hasta 1962. No obstante el trasfondo político autoritario, es justo destacar cierto impulso cultural durante el mandato de este alcalde, con algunos logros como la escuela de música, la Biblioteca Popular, la revista "Rubricata" o, incluso, cierta recuperación de la lengua catalana.

En el imaginario colectivo de la ciudad, este año, 1962, es uno de los hitos que jalonan su historia propia. En este año, el 25 de septiembre tendrá lugar un acontecimiento trágico, la conocida como "riera de Rubí", con más de 350 muertos, provocados no solamente como consecuencia de fenómenos naturales imprevisibles, sino como manifestación de un crecimiento urbano anárquico y depredador (Molinero e Ysàs, 1986: 271) que provocaba la aparición del fenómeno del chabolismo, generado por un desarrollismo en pleno apogeo. De esta época son barriadas como Las Torres, Can Fatjó o Rubí 2000.

La tragedia de 1962 tuvo consecuencias tanto políticas como sociales. El alcalde que había sucedido a Fortino, Miguel Rufé, fue sustituido por un alcalde políticamente más significado, Manuel Murillo, procedente de los sectores "azules" o falangistas del régimen, personaje que protagonizaría la vida local en los años sucesivos, hasta casi la llegada de la democracia municipal. En lo que atañe a los aspectos económicos, hay que consignar un incremento de las inversiones de la administración central en la localidad. En cierto modo, la catástrofe atrajo la atención sobre el municipio y situó a Rubí en el mapa (Tresserras, 2001: 15). En 1969 se aprobará el primer Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que consagrará

un modelo de crecimiento favorecedor de la especulación y que no ordenará el desarrollo urbano, más bien provocará la continuación de la anarquía urbanística (Molinero e Ysàs, 1986: 271).

Los años setenta consagraron por tanto dos rasgos en la gestión municipal. De un lado, el desarrollismo y su modelo económico, urbano y social asociado. Junto a problemas como la vivienda o la demanda de equipamientos escolares primarios, surgen los primeros conflictos laborales en fábricas como Josa o Hispanomotor. De otro, políticamente, un progresivo divorcio entre el ayuntamiento y la ciudad. Si el alcalde celebraba el 25 de enero de 1975 la entrada de las tropas franquistas en la ciudad, poco tiempo después, en 1976, se constituía la "Asamblea Democràtica de Rubí", integrada por partidos cuyo programa de acción era la democratización de la vida política. Finalmente, en agosto de 1977, tras un reguero de dimisiones previas y ya en el horizonte la democratización municipal, el alcalde Murillo presentará su dimisión.

En abril de 1979 se celebran, tras más de cuarenta años, las primeras elecciones municipales de la transición española. El partido comunista, el "Partit Socialista Unificat de Catalunya" (PSUC), obtuvo un amplio respaldo electoral. Desde entonces y hasta la actualidad la izquierda gobernará el municipio. En las posteriores elecciones de 1983, y a partir de 1987 como "Iniciativa per Catalunya" (IC), que posteriormente en 1991 se unirá a "Els Verds" la izquierda comunista resultará hegemónica en términos electorales en la ciudad hasta las elecciones de 2003. Es a partir de este mandato cuando el Partit Socialista de Catalunya (PSC) accede al gobierno local, responsabilidad que renueva tras las elecciones de 2007 y 2011, si bien ya con un progresivo desgaste. La tabla 6.5 permite apreciar la evolución política de la ciudad.

Tabla 6.5: evolución electoral de Rubí: número de concejales

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
PSC	7	3	5	6	5	7	10	12	8
PSUC ¹⁷³	9	15	13	13	11	10	4	4	3
CiU	3	1	2	4	5	4	2	2	4
pp ¹⁷⁴	--	1	1	1	3	3	3	3	6
ERC	1	--	--	1	1	1	2	2	2
Otros ¹⁷⁵	1	1	--	--	--	--	4	2	2
Total concejales	21	21	21	25	25	25	25	25	25

Fuente: Ayuntamiento de Rubí

Como puede observarse, el PSUC en 1979 sería la fuerza política más votada. Será alcalde un joven arquitecto, Miquel Llugany i Paredes, quien pactará en este primer mandato con los socialistas del PSC (y también con el concejal de CiU). Los comunistas obtuvieron un éxito resonante en los municipios del cinturón industrializado de Barcelona. Junto con Antoni Farnés en Sabadell y Francesc Baltasar en Sant Feliu de Llobregat, estas serán sus alcaldías más representativas. Los mandatos posteriores confirmarán este empuje: en 1983, 1987 y 1991 el PSUC logrará la mayoría absoluta en el gobierno local.

El carismático alcalde Llugany dimitirá antes de finalizar su cuarto mandato, en 1994. El pleno municipal investirá como alcalde a Eduard Pallejà i Sedó, otro joven militante de Iniciativa per Catalunya. No obstante, las elecciones de 1995 confirman el desgaste

¹⁷³ El PSUC se convertirá a partir de 1987 en Iniciativa per Catalunya, añadiendo en 1991 la rúbrica "Verds". A partir de 1999 se convertirá en "Iniciativa per Catalunya-Verds-Esquerra Unida i Alternativa" (ICV-EuiA).

¹⁷⁴ El Partido Popular concurrirá a las municipales de 1979, 1983 y 1987 como "Alianza Popular" (AP).

¹⁷⁵ El epígrafe "otros" engloba una miríada de formaciones de carácter local, excepto en 1979, año en que la Unión de Centro Democrático (UCD) obtiene un representante. A partir de 2003 alcanzará una representación significativa la "Agrupació Cívica de Rubí" (ACR), fuerza política que obtendrá a partir de esa fecha dos concejales. En 2003 irrumpe otra fuerza política, la URV, con dos concejales, que no mantendrá la representación en los comicios posteriores.

político de la izquierda alternativa, ya que esta formación pierde la mayoría absoluta de la que gozaba, al obtener 11 concejales de un total de 25. La respuesta será el pacto inicial con la otra formación de izquierda, el PSC. Las posteriores municipales de 1999 confirman esta trayectoria descendente, ya que IC desciende hasta los 10 concejales. No obstante, sigue reteniendo la alcaldía y el gobierno local mediante el pacto con los socialistas, en una convivencia política que resultaría problemática.

Será el mandato 2000-2003 el que marcará el punto de inflexión en la evolución política local, al dar cuenta del desgaste progresivo del partido dominante. En 2000, dimitirá nuevamente el alcalde Eduard Pallejà, y será elegida como alcaldesa Núria Buenaventura. Ese mismo año el pacto de la izquierda experimentará dificultades. En septiembre de 2000 el PSC abandona el gobierno local. Por su parte IC ofrecerá un "gobierno de unidad" a las restantes fuerzas políticas.

Será en 2003 cuando se confirme el cambio político. Tras veinticuatro años de gobierno, la izquierda alternativa sufre un derrumbamiento histórico en el municipio, al obtener solamente cuatro concejales de un total de veinticinco. El partido más votado será ahora el PSC y Carmen García Lores accederá a la alcaldía por esta formación política. Las elecciones de 2007 ratificarán el empuje de los socialistas, que estuvieron a punto de obtener la mayoría absoluta con doce regidores. No obstante, se vieron obligados a pactar para asegurar el funcionamiento del gobierno, siendo ERC la fuerza elegida. En las municipales de 2011 los socialistas continuarán siendo la fuerza más votada, si bien el resultado será el de una fragmentación notable que dificulta la gobernabilidad del municipio. El PSC solamente obtiene 8 concejales y obtiene nuevamente la alcaldía. Poco después se reedita el pacto con ERC, si bien los 10 concejales que suman ambas formaciones se hallan todavía lejos de

garantizar una mayoría suficiente a la hora de afrontar los hitos más relevantes de la vida municipal.

B) POLÍTICA Y GESTIÓN MUNICIPAL

La transformación de una ciudad

1979 fue el año de la democratización local. Como en tantos otros municipios de nuestro país, las prioridades de la actuación municipal en los primeros mandatos se centraron en hacer frente a las numerosas carencias existentes. En primer lugar, los déficit existentes de infraestructuras y equipamientos en materia educativa. Como recuerdan Parras y Santirso (2007: 104), en el Rubí de 1981, compuesto por una inmigración atraída por las oportunidades de empleo en el sector industrial, muchas personas carecían de la formación básica. También la instalación de nuevas familias evidenciaba la insuficiencia de dotaciones escolares. Las clases en bajos alquileres formaban parte habitual del panorama educativo, lo que explica que la intervención del gobierno local priorizara este aspecto, demandado por las comisiones de enseñanza de las asociaciones de vecinos, que como era habitual en el panorama municipal, gozaron de un importante influencia política. Los primeros años fueron así los de la consecución de terrenos y la construcción de centros (como el nuevo instituto de secundaria).

Las educativas no fueron las únicas urgencias del consistorio. La necesidad de reordenar el urbanismo dio su fruto en 1981 con la aprobación de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, revisado posteriormente en 1986, que sentó las bases de un crecimiento más ordenado y favorecedor del interés público. Plazas, jardines, asfaltado, rehabilitación del espacio urbano en suma, fueron los ejes de la acción política en los años ochenta. Junto a la provisión de

bienes públicos como el deporte o zonas de ocio para la juventud, dieron forma a una transformación urbana sin precedentes, fuertemente respaldada por la ciudadanía en las urnas, lo que dio a este feudo de la izquierda una elevada legitimidad.

El gobierno local de estos años no solamente hubo de hacer frente a las necesidades más evidentes del entorno urbano. Una ciudad con una base económica industrial afrontó los rigores de un desempleo creciente. La segunda crisis petrolera, la de 1979, provocaría en la economía española una destrucción de empleo de magnitudes desconocidas hasta entonces, en especial en el sector secundario. Por ello, las políticas urbanas de la segunda mitad de los ochenta y los inicios de los noventa cambiaron de énfasis, otorgando prioridad a la intervención social especializada (con programas y servicios públicos numerosos e innovadores en Rubí) y a la lucha contra el paro, circunstancia que acabaría influyendo en un ayuntamiento de corte comunista.

Los años noventa, sin descuidar la inversión pública serían años caracterizados por el intento de sistematizar la gestión pública. 1997 fue el año en el que el alcalde Eduard Pallejà lograría aprobar el "Plan Estratégico de Ciudad". Fueron también los años en los que se evidenció el esfuerzo de las políticas públicas emprendidas. A finales de esa década se hicieron públicas las magnitudes del endeudamiento municipal, notablemente elevadas, lo que provocó que el ayuntamiento se viera sometido a los rigores de un plan de saneamiento financiero entre los años 2000 y 2003.

Innovación democrática: los presupuestos participativos

La evolución descrita en las líneas anteriores podrían ser las correspondientes a cualquier municipio español de los ochenta y

noventa. En este sentido, se encuadrarían en el patrón habitual de la racionalización urbana y el freno al desarrollismo, la dotación de equipamientos e infraestructuras y la provisión de servicios culturales, deportivos, de ocio y la adopción de políticas en ámbitos como la promoción económica o los servicios personales. Pero el Rubí de finales de los noventa se caracterizó –en un contexto que podría calificarse como de estrés fiscal- por el intento de adoptar formas novedosas de gestión política, al punto de constituirse en uno de los municipios de referencia en el ámbito de la participación ciudadana.

En efecto, es frecuente encontrar en la literatura politológica (Blanco, 2002; Jiménez, Gomà, Gutiérrez y Riera, 2002), referencias a la adopción de una innovación democrática como la del *presupuesto participativo*, que en Rubí, junto con Córdoba o Sabadell, encontró un campo privilegiado para su ensayo como herramienta de gestión local. La experiencia –que incluyó la visita a la ciudad de referencia en esta materia, Porto Alegre, en Brasil- se plasmó en la búsqueda de una vía propia para adoptar este sistema de participación, que contó con el soporte especializado de un equipo de politólogos y sociólogos de la Universitat Autònoma de Barcelona¹⁷⁶ (UAB). El propósito era el de “*regenerar la esfera pública de la vida de la ciudad, en la línea de aplicar políticas de radicalidad democrática*”, lo que dio lugar a la firma en el año 2000 de un convenio del ayuntamiento con la UAB y la Diputació de Barcelona¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Grupos de investigación implicados fueron tanto “l’equip d’anàlisi polític” de la UAB, como el “grupo de investigación y formación en democracia participativa” de los Departamentos de Ciencia Política y Sociología y de Educación de la Universidad del País Vasco, como el “equip de recerca del postgrau en participació ciutadana i desenvolupament sostenible”, también de la UAB. Todos ellos evaluaron y se implicaron en la experiencia.

¹⁷⁷ Ese mismo año el ayuntamiento aprobó el “Reglament del Síndic de Greuges de Rubí”, cuya misión era la de defender los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración municipal.

El proceso, que combinaba la lógica clásica de la investigación social y la investigación-acción participativa se centraba en una primera fase en el capítulo de inversiones del presupuesto municipal. El punto de partida era una *asamblea territorial* (una por cada uno de los seis distritos en los que se dividió la ciudad) como espacio político en donde los ciudadanos efectuaban sus aportaciones y posteriormente las *filtraban* para su consideración más profunda en los *consejos temáticos*, constituidos por ámbitos de políticas (sociocultural, sociosanitario, territorio y ambiente y desarrollo económico), para una vez dictaminados, ser sometidos a consideración del *consejo de la ciudad*, conformado sobre una base individual y organizativa. Los años 2001 y 2002 fueron los de la experimentación, realizando la prueba piloto que hizo posible la adopción de un formato adaptado a la realidad peculiar. La previsión era la de que los presupuestos correspondientes a 2003 fueran ya plenamente, presupuestos participativos¹⁷⁸.

El hundimiento electoral de la formación política gobernante y el cambio de color en el gobierno local dio al traste con el proceso. No obstante, es preciso dejar constancia de la pervivencia de una dinámica participativa como una suerte de *policy style* en la gestión local. Los gobiernos posteriores del PSC han tratado de mantener mecanismos avanzados de participación ciudadana. Así, en 2006, se aprobó el "Reglamento de Participación Ciudadana"¹⁷⁹, que además de dotarse de una estructura compuesta por el consejo de ciudad, los consejos sectoriales y los consejos territoriales, procedió a crear 6

¹⁷⁸ "Rubí ensaya la democracia asamblearia". El País, edición de Barcelona. 18 de febrero de 2001.

¹⁷⁹ BOP nº 160 de 6 de julio de 2006. El reglamento resultaba innovador por cuanto además de la estructura representativa, contemplaba mecanismos como la "audiencia pública", medio de encuentro entre los representantes municipales con la ciudadanía para informar sobre concretos programas o actividades, los "referéndum", consultas electorales referidos a cuestiones de especial relevancia en la ciudad, o los "talleres urbanos", sesiones de trabajo programados por el ayuntamiento para complementar la información disponible sobre proyectos futuros.

distritos, como medio de descentralización de la gestión y de acercamiento a la ciudadanía.

2003: el cambio

En la vida institucional municipal las elecciones del 2003 fueron las del cambio en el gobierno. La izquierda alternativa, Esquerra Unida-Verds i Alternativa (EuiA) perdía uno de sus feudo más queridos. El PSC accedía a la responsabilidad ejecutiva, si bien en situación de mayoría relativa en el pleno, lo que hizo necesario el acuerdo de gobierno con ERC. En términos temporales, son dos por tanto los mandatos protagonizados por los socialistas, si bien con un acento diferenciado. Así, el periodo 2003-2007 estuvo protagonizado por la ampliación de la oferta de equipamientos (plazas, jardines, escuelas infantiles como "Sol Solet" y "La Lluna", nuevas zonas deportivas) e hitos destacados como la nueva Biblioteca Central. Fue un periodo también de nuevas políticas en el ámbito de la economía y el comercio.

En el terreno de las políticas "de soporte" los dos mandatos socialistas han tenido acentos diferentes. Si el 2003-2007 fue el de la revisión de las bases fiscales de la gestión municipal, en forma de crecimiento de los ingresos, la política de personal siguió con los socialistas la senda incremental que caracterizaba la gestión de Iniciativa. Sería a partir de 2007 cuando la reforma de la gestión recibiría mayor atención, acuciados por los problemas en este ámbito.

C) POLÍTICA Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Una vez descritos los aspectos contextuales y políticos que enmarcan la evolución de la entidad local, es posible analizar de modo pormenorizado las decisiones adoptadas en un terreno concreto, el referido a la política de recursos humanos. El periodo de tiempo considerado supera los treinta años, de 1979 hasta 2010. Como en el caso anterior, se presta especial atención a las *decisiones configuradoras* adoptadas, para lo cual el análisis se periodifica en varias fases: la irrupción de un gobierno democrático y los primeros tiempos, los años noventa y el momento del cambio en el ejecutivo local, iniciado ya el nuevo siglo.

De los inicios hasta los noventa

Es fácil intuir el impacto que supuso la irrupción de unos concejales legitimados democráticamente –mucho más si se trataba de unos de filiación comunista- en un entorno institucional como el de los ayuntamientos españoles posfranquistas. Como en tantos otros ayuntamientos, unos gobernantes deseosos de poner en práctica los compromisos adquiridos con los movimientos vecinales tenían que lidiar con la incapacidad presupuestaria y la falta de capacidades administrativas en general para desplegar sus nuevas políticas. Por no hablar de la desconfianza hacia un personal que, reclutado en un entorno autoritario, ofrecía pocas garantías, habida cuenta además de la falta de consolidación de una burocracia local profesional. A este respecto Rubí no fue diferente¹⁸⁰.

Con el fondo latente de esta desconfianza hacia los empleados municipales “heredados”, los años siguientes fueron los de un crecimiento espectacular de la plantilla municipal en ámbitos como

¹⁸⁰ “Para todos los que trabajábamos en el ayuntamiento los del PSUC decidieron que éramos unos fachas”. Trabajador municipal.

los servicios urbanos, culturales, deportivos, sociales, de seguridad y de administración general. La pauta fue común a la de otros muchos ayuntamientos en estos momentos iniciales de desarrollo: fuerte laboralización y primacía de la negociación colectiva como mecanismo principal de gestión de personal. Si bien en estos dos ámbitos, el ayuntamiento de Rubí poseía rasgos propios, derivados de una notoria acentuación de estos rasgos.

En primer lugar, lo que puede denominarse como la “política de laboralización” fue la opción política, no ya en términos meramente cuantitativos, sino cualitativos. Todos los puestos municipales fueron cubiertos mediante el recurso al personal laboral, consecuencia de una estrategia explícita¹⁸¹. También el modo en que se hizo frente a la ampliación de plantillas seguía el estilo predominante en el panorama municipal de los años ochenta: la de la contratación temporal inicial seguida de una posterior fijeza posterior¹⁸². Las pautas de reclutamiento obviaron en su mayoría las prevenciones reglamentarias propias de un sistema burocrático¹⁸³. También la ampliación de servicios debido a las subvenciones –y la contratación

¹⁸¹ *“Aquí lo de laboralizar fue algo consciente, no se contrataron funcionarios”.* Empleado municipal. *“Los laborales fueron una opción expresa, les daba repugnancia la palabra ‘funcionarios’”.* Empleado municipal. *“Lo de contratar laborales entonces era también en cierta manera una moda, era lo moderno por entonces.”* Empleado municipal. *“Los laborales siempre han sido la manera más rápida para contratar”.* Representante sindical. *“Apostaron por los laborales porque teníamos menos derechos que los funcionarios y cobrábamos menos”.* Empleado municipal.

¹⁸² *“Aquí lo habitual siempre ha sido primero el contrato temporal y luego quedarse, ésa es la pauta que ha funcionado”.* Empleado municipal. *“Lo normal en los primeros años eran las bolsas de trabajo para entrar a trabajar”.* Empleado municipal.

¹⁸³ *“El ingreso tenía lugar haciendo publicidad a nivel local y luego se hacía un examen de cultura general según la categoría. Era un método como el de la empresa privada”.* Empleado municipal. *“Aunque digan que no aquí el reclutamiento aquellos años era clientelar, de hecho entraron cuadros políticos con muy baja cualificación”.* Empleado municipal. *“Había un término para designar la realidad existente, el de ‘funlaboral’.* Empleado municipal.

de personal asociado- jugaron un papel determinante en la ampliación de los efectivos¹⁸⁴.

Por su parte, las decisiones de más relevancia en materia de personal fueron adoptadas en el marco de los procesos de negociación colectiva, es decir, pactadas. Al respecto, en Rubí el hito principal de la gestión siempre fue el *convenio*. Este modo de adoptar las decisiones sobre la plantilla municipal era consistente tanto con quienes ostentaban las responsabilidades en el ejecutivo municipal como para los representantes de los empleados municipales, socializados la mayoría de ellos en los conflictos laborales propios de un entorno industrializado¹⁸⁵. Este estilo de interacción dio lugar tanto a unos contenidos negociales propios de una tradición laboral "industrialista", sobre todo en salarios y condiciones de trabajo, como a que un actor, el sindicato Comisiones Obreras adquiriera paulatinamente influencia en el funcionamiento ordinario de la gestión de recursos humanos¹⁸⁶.

En estos años la mayoría de las decisiones de relevancia –como era habitual en los municipios españoles- eran tomadas por el concejal de personal correspondiente, con el estilo *consensual* que se ha indicado. A este respecto resulta destacable que en el ayuntamiento

¹⁸⁴ "Había mucho contratado 'a dedo' que entraba por el sistema de bolsas de trabajo ligadas a subvenciones, se le hacía un contrato de obra y luego se quedaba." Empleado municipal.

¹⁸⁵ "Los primeros convenios fueron facilitados por el hecho de la coincidencia política y sindical de quienes tenían que negociarlo. Eran los mismos". Empleado municipal. "Teníamos muy buena relación entre el Comité y la empresa, prácticamente las reivindicaciones las sacábamos todas". Representante sindical. "El modelo de relaciones laborales siempre ha sido muy asambleario, había una simbiosis partido-sindicato-institución, de hecho las decisiones relevantes se tomaban siempre en el marco del convenio". Empleado municipal.

¹⁸⁶ "En este ayuntamiento las relaciones laborales siempre han sido bastante aceptables. En los primeros veinte años nunca hemos ido a magistratura, siempre lo hemos arreglado aquí". Representante sindical. "Aquí los sindicatos siempre han tenido muchísimo poder y se saben mover bien, sobre todo en la época anterior, en el que eran correa de transmisión y los temas de personal se discutían en la sede del partido". Empleado municipal.

de Rubí no llegara a consolidar una unidad de personal como ámbito de relevancia a la hora de decidir en esta materia, cuestión puesta de manifiesto tanto en el análisis documental como en las entrevistas¹⁸⁷.

No se llegó, en los años críticos, a la conclusión de su conveniencia, por parte del equipo de gobierno. Esta falta de *tecnificación*, de profesionalización de la gestión, se plasmaba en una serie de carencias¹⁸⁸, entre las que cabe destacar un cierto funcionamiento "paralelo" en materia de personal, derivada de su informalidad¹⁸⁹. De hecho se ha carecido de los instrumentos de gestión de personal propios del empleo público local: ni ofertas de empleo público o relaciones de puestos de trabajo han sido utilizados como medios ordinarios de gestión¹⁹⁰.

Un problema notable ha sido el relacionado con la política salarial seguida hacia los empleados municipales. Politización de las decisiones, falta de capacidad técnica y presiones sindicales dieron

¹⁸⁷ "Aquí siempre ha habido mucha rotación entre los responsables de personal". Empleado municipal. "El departamento de Personal nunca ha tenido protagonismo". Representante sindical. "El departamento de Personal no pesaba mucho, tampoco los técnicos de personal duraban mucho." Empleado municipal. "En Personal solo ha habido un par de auxiliares y un técnico centrado en los papeles, además la nómina estaba externalizada a una asesoría". Empleado municipal. "Aquí el tema de Personal nunca ha tenido una importancia relevante. Política y sindicalmente no se le ha dado valor. Habría una cierta irresponsabilidad con la gestión de recursos humanos, de olvidarse de que el ayuntamiento es un prestador de servicios." Empleado municipal. "Nunca han querido que recursos humanos fuera potente, se ha funcionado de manera politizada y poco profesional, nómina y 'punto pelota', y en función del poder del concejal afectado se decidía." Empleado municipal. "Se carecía de musculatura en recursos humanos". Empleado municipal.

¹⁸⁸ "Aquí por no haber no había ni expedientes personales." Empleado municipal. "Encontramos un claro ejemplo del daño que puede hacer la política en una organización tan débil". Empleado municipal.

¹⁸⁹ "Falta la conciencia de que se está en una Administración Pública y de que tiene unas reglas de funcionamiento. Se ha funcionado al margen de la legalidad. Aquí hay gente que ni conoce la ley 30/92." Empleado municipal. "El problema es la informalidad de la gestión". Empleado municipal. "El tema es que la gestión de recursos humanos se hacía con desconocimiento de la norma". Representante sindical.

¹⁹⁰ "Aquí el único documento de gestión que ha funcionado ha sido el 'Orgánico', una especie de anexo de personal que mezclaba categorías, presupuestos y nombres que fluctuaba anualmente en función de cambios políticos". Empleado municipal.

como fruto un sistema retributivo inmanejable, por complejo y particularizado¹⁹¹. Así las cosas, la situación resultante en materia de recursos humanos entrada ya la década de los noventa era problemática.

Un intento de formalización fallido: 1993

Es fácil calibrar las implicaciones que tuvieron los años ochenta sobre las plantillas de los gobiernos locales españoles, tal y como se puso de manifiesto en el capítulo 5º. Todos ellos hubieron de hacer frente a los retos derivados de una ampliación masiva de servicios. Un reto no menor fue la necesidad de proceder a una cierta estabilización de la gestión, de formalizar y ordenar un crecimiento exponencial de sus efectivos. No todos lo consiguieron. También el ayuntamiento de Rubí intentó normalizar una gestión que hasta entonces se había caracterizado por su improvisación, por el imperativo de proceder a una cierta racionalización de la gestión de recursos humanos¹⁹².

De acuerdo con esta necesidad el equipo de gobierno encargó un estudio organizativo a una consultora, Faura-Casas, que en 1993 procedió a realizar un completo diagnóstico de la situación existente y a formular un conjunto de recomendaciones. El informe evidenciaba insuficiencias como las siguientes¹⁹³:

¹⁹¹ "El cuadro retributivo es imposible, responde a la época y a diferencias inexplicables." Empleado municipal. "La política salarial no está objetivada, en ocasiones los complementos responden a necesidades personales". Empleado municipal. "Siempre ha habido mucho subjetivismo a la hora de asignar complementos ¡hay más de cien!". Representante sindical. "El tema salarial ha sido el de 'todo a discreción', no hay apenas complementos estándar, no hay reglas y si las hay son desconocidas, la consecuencia es la inequidad, conflictos internos y malestar". Empleado municipal.

¹⁹² "Tras unos tiempos 'heroicos' se debería haber entrado en una fase que no se entró, la de la normalización". Empleado municipal.

¹⁹³ Fuente: "diagnosi d'organització, procediments, recursos humans i comunicació". Ejemplar multicopiado.

- a. La carencia de un organigrama jerárquico-funcional aprobado de modo explícito, cuya inexistencia acarrea conflictos de funcionamiento entre puestos, falta de definición competencial de las diversas unidades y la ausencia de mecanismos de coordinación formal.
- b. La creación arbitraria de puestos de trabajo de contenido técnico o de jefatura, con insuficiente atribución de responsabilidades.
- c. Existencia de interferencias con el nivel político por parte de los técnicos a la hora de tomar decisiones.
- d. Inexistencia de un catálogo de puestos de trabajo.

A los efectos del caso, de especial interés resultan las consideraciones referidas a la gestión de recursos humanos. En especial el estudio destaca la "precariedad" del departamento de Personal a la hora de desarrollar su labor, tanto en lo que se refiere a la dotación de recursos como especialmente, de atribuciones. El estudio resaltaba cómo la unidad limitaba sus funciones a tareas puramente administrativas y señalaba la ausencia de esta Unidad en los procesos de selección de personal y cómo la unidad desconocía la incorporación de personas a su puesto de trabajo, sin ningún tipo de formalización previa de la vinculación con el ayuntamiento.

Lo cierto es que la adopción de las medidas propuestas hubiera mejorado notablemente la gestión, en un momento en el que ya afloraban algunos fenómenos disfuncionales (precarización laboral, falta de capacidad técnica, retribuciones). Entre los proyectos emprendidos destaca en la historia organizativa la aprobación de la

primera –y única- valoración de puestos de trabajo llevada a término en el ayuntamiento de Rubí¹⁹⁴.

“Una falsa sensación de seguridad”: De los noventa hasta 2007

Hacia finales de los noventa, el ayuntamiento hubo de afrontar una problemática específica, derivada de la política de contratación seguida hasta entonces. Como se ha indicado, la pauta era la de la contratación temporal inicial seguida de una posterior incorporación definitiva. Ahora bien, lo que diferencia esta actuación de la de otros municipios españoles era que tal fijeza no iba precedida de proceso alguno (inclusión de la vacante en la Oferta de Empleo Público, aprobación de bases y realización de la convocatoria) con ventaja normalmente para el aspirante *de la casa*, sino que en el caso de Rubí la rutina mayoritaria era simplemente dejar que expirase el contrato temporal llegada su fecha sin proceder a su denuncia, en el convencimiento de que ello significaba que el trabajador devenía personal laboral fijo¹⁹⁵.

¹⁹⁴ “En la valoración hubo muchas tensiones y un componente económico importante, fue cara”. Empleado municipal. “Lo cierto es que la negociación fue larga, de hecho la valoración fue cogestionada”. Representante sindical. “La valoración se aprobó en 1996, fue onerosa, costosa y mal negociada, aunque fue el primer intento de racionalizar el tema retributivo, ya que se intentó simplificar la nómina, aunque al final no se pudo”. Empleado municipal. “La valoración fue más bien un tema de dinero que se alargó mucho. Al final, aunque hubo atrasos seguía habiendo gente descontenta”. Empleado municipal. “La valoración costó mucho dinero, fueron más de cien millones, pero fue completamente negociada”. Representante sindical.

¹⁹⁵ De hecho una pauta de gestión en el ayuntamiento de Rubí era la ausencia de publicación anual de Ofertas de Empleo Público (OEP). Una búsqueda en el Boletín Oficial del Estado arroja como resultado que solamente en 1987 y 1988 se efectuaron OEP. En el primer año de 23 plazas y en el segundo de más de 45. En 1991 se ofertaron una cincuentena de vacantes (muchas de ellas repetidas) y habrá que esperar a 2001 para la publicación de la siguiente Oferta. En diez años cruciales en los cuales todos los ayuntamientos aumentaron sensiblemente sus plantillas el ayuntamiento de Rubí obvió esta necesidad. Pero es que las siguientes Ofertas, correspondientes a 2002, 2003 y 2004 son en su inmensa mayoría reservadas a policías locales. En resumen, en más de veinte años el ayuntamiento no realizó oferta de vacante alguna en términos legales. Esta circunstancia, cuando

Esta política pudo seguirse en el contexto de una normativa laboral –aplicable plenamente a los ayuntamientos- que sancionaba con la fijeza las irregularidades en la contratación temporal. Para cuando a finales de la década de los noventa se hizo público que el Tribunal Supremo creó la figura jurisprudencial de los denominados “*indefinidos no fijos de plantilla*”¹⁹⁶, que venía a significar que la mera irregularidad contractual no conllevaba la fijeza en el sector público, si tal condición no venía precedida de una convocatoria que fuera respetuosa con los principios de mérito y capacidad, la situación en Rubí había alcanzado cifras preocupantes. De repente, casi cuatrocientos empleados municipales – el setenta por ciento de la plantilla-, convencidos de ser “fijos” caían en la cuenta de que no gozaban de tal condición, lo que desde entonces se ha convertido en el principal problema de la gestión municipal de recursos humanos. La impresión de estabilidad en el empleo se convertía por tanto en la generalización masiva de la precarización laboral en la administración municipal.¹⁹⁷ Una impresión más bien, ya que las consecuencias no se proyectaron sobre la plantilla de modo inmediato¹⁹⁸. Eso si, será

empezara a limitarse la ampliación de plantillas mediante las leyes de presupuestos –la conocida como Tasa de Reposición de Efectivos- dejará a la entidad en una situación irresoluble.

¹⁹⁶ Las fechas son relevantes. La Sala 4ª, de lo Social, del Tribunal Supremo hizo pública su primera sentencia en este sentido el 7 de octubre de 1996. Tras algunos pronunciamientos contradictorios sería el 20 y 21 de enero de 1998 cuando reunido en Sala General se hizo pública esta línea jurisprudencial: no se consolidaría la condición de fijo (*indefinido* sin más) en la Administración si no se accedía mediante los procedimientos establecidos. En caso contrario la situación era materialmente la de un interino. No cabe minusvalorar la influencia de estas sentencias en el panorama del empleo público local en nuestro país.

¹⁹⁷ “Hasta que se crea la categoría jurídica de los ‘indefinidos no fijos’ estábamos convencidos de que eran fijos ‘normales’.” Representante sindical. “La pregunta que se hacía la gente entonces era ¿pero los laborales en la Administración no son fijos? Todo el mundo estaba convencido de que por el mero transcurso del tiempo se convertía en fijo.” Empleado municipal. “De hecho hay gente en la plantilla a la que desde recursos humanos se le hacía un decreto a los tres años diciéndole que ya era indefinido. Estábamos todos convencidos de que éramos fijos.” Empleado municipal. “Entonces lo de los laborales era un sistema rápido para ampliar plantillas, hoy es una patata caliente, ya que hubo dejadez con el tema por parte de los políticos”. Representante sindical.

¹⁹⁸ “Curiosamente esta ‘precarización’ es muy ‘estable’, ya que no se ha echado a nadie.” Empleado municipal.

un hecho que condicionará a partir de entonces toda la política de personal.

2007-2011: intentando corregir la senda

El cambio en el ejecutivo local tuvo lugar en mayo de 2003. Quizá pueda extrañar que a efectos analíticos la siguiente fase sea la correspondiente a partir de 2007. Ello es así por cuanto a efectos prácticos, pese al cambio de gobierno, durante el primer mandato socialista ello no se tradujo en una modificación sensible de la política de personal, más allá de los aspectos cuantitativos, notables por lo demás, por cuanto los efectivos¹⁹⁹ y los ingresos aumentaron²⁰⁰.

Por lo demás, como con ironía recuerda alguno de los actores municipales, el contexto de 2003 recordaba en algunos aspectos al vivido en 1979: desconfianza hacia los empleados públicos²⁰¹.

Ciertamente el incremento de efectivos fue un hecho, ya que si la plantilla publicada en 2004 arroja aproximadamente un total de 450 empleados públicos, la de 2007 se cifraba en 660, lo que supone un crecimiento del 46% en cuatro años. No menos significativa resulta la

¹⁹⁹ "A partir de 2003 entró mucha gente, de hecho se incrementó la plantilla por la tendencia de los concejales a aferrarse a su parcela, por lo que dependiendo del poder conseguían más gente." Empleado municipal. "En 2003 y 2004 hubo un incremento muy importante de la plantilla, los que entraron se fiaron de los que había y empezaron a duplicar". Representante sindical. "Entre 2003 y 2005 hubo una política de personal discrecional, hubo un incremento de plantillas masivo, también entraron muchos gestores con un perfil muy político". Representante sindical. "Sí que es verdad que a partir de 2003-2004 hubo una 'eclosión' de la plantilla, fue una pasada". Empleado municipal. "El PSC continuó la pauta, incrementó la plantilla". Representante sindical.

²⁰⁰ En 2004 se creará una Oficina Presupuestaria, lo que ayudará a mejorar la gestión de los ingresos.

²⁰¹ "Entraron convencidos de que esto era un coto de gente de Iniciativa". Representante sindical. "Entraron con muchos prejuicios, para ellos todos éramos de Iniciativa." Empleado municipal. "En 1979 pasó un poco lo de 1979, los que hasta entonces estábamos arrinconados nos convertimos en gente 'de confianza', pero esto de la 'confianza' es un tema terrible". Representante sindical

estructura cualitativa de la plantilla que el nuevo gobierno se encontraba. En 2003, efectivamente, de los aproximadamente 450 empleados municipales, solamente 130 eran funcionarios. Así las cosas, el 71% de los efectivos era laboral, porcentaje que aumentaba hasta el 90% si se exceptuaba a la policía local, cuyos 90 integrantes eran prácticamente todos ellos funcionarios.

Es justamente en este porcentaje de la plantilla, dos tercios de la misma, sobre el que se concentraba la problemática de cómo afrontar su estabilización. Este hecho, junto con el de las disfunciones retributivas no empezaría a afrontarse sino a partir de 2007. Sería también a partir de esta fecha cuando empezó a limitarse el crecimiento de los efectivos, por lo que de facto sería a partir de entonces cuando se intentó de facto cambiar las rutinas que caracterizaban la gestión de personal en el ayuntamiento de Rubí. Y es, de acuerdo con la investigación, lo que requiere atención.

Será en este mandato cuando se adopten dos decisiones de calado: en primer lugar, se opta por un modelo gerencial de ayuntamiento²⁰²; seguidamente, la política de recursos humanos se centra en buscar una salida al problema de la *falsa estabilidad*, como es conocida la cuestión de la "precariedad estable" de más del 70% de la plantilla municipal.

²⁰² En el BOP de 26 de septiembre de 2007 se publica el nombramiento de Gerente, incorporación que si bien se formaliza bajo la figura del "personal eventual de confianza y asesoramiento especial" supone el pistoletazo de salida para uno de los intentos más genuinos de implantar la función directiva profesional en un ayuntamiento, limitada no solo a este figura, sino a otros ámbitos como la promoción económica o los servicios centrales. Es destacable la voluntad de profesionalización ya que el reclutamiento no responde a parámetros políticos. Este círculo gerencial evolucionará hasta desembocar en 2011 en un reglamento municipal de personal directivo que trata de garantizar tanto el alejamiento de los avatares políticos como garantizar la posesión de las competencias idóneas por parte de los aspirantes.

Ambas decisiones van de la mano. No era posible solucionar una problemática como la referida, a la que recordemos, había que añadir un sistema retributivo inmanejable²⁰³, sin disponer de las capacidades técnicas que permitieran hacer frente a la situación, una vez constatado que los inconvenientes de mantener la situación existente eran evidentes desde todas las perspectivas²⁰⁴. Tal constatación es la que parece predominar entre los actores de la política de personal, tanto políticos como sindicales, como entre los propios empleados públicos: se necesitaba más tecnificación en la gestión interna, lo que facilitó la implantación del modelo gerencial, aun con ciertas incomprendiones internas en la formación política del partido en el gobierno²⁰⁵. En ese año, 2008, la situación de los recursos humanos

²⁰³ La dinámica de la negociación colectiva contribuyó a agravar este problema cuando por la lógica de salvaguardar algún tipo de derechos adquiridos se pactó crear una suerte de "doble escala salarial" entre empleados municipales en función de la fecha del ingreso. Posteriormente, con la ayuda de la Diputación de Barcelona, que en 2010 y 2011 evacuó sendos informes, se ha intentado afrontar cierta racionalización de la nómina.

²⁰⁴ *"Optamos por estabilizar para evitar la sensación de 'caza de brujas', hay que tener en cuenta que excepto casos muy puntuales la mayoría son muy profesionales".* Concejal del gobierno *"El reto era poner orden en todo, en retribuciones y plantillas, había que ordenar y homogeneizar. Gradualmente nos dimos cuenta de que si queríamos hacerlo en una sociedad tan garantista teníamos que contar con ayuda".* Concejal del gobierno. *"Había rutinas que teníamos que romper, y la gente pedía estabilidad".* Representante sindical. *"Es verdad que ha coincidido la situación de crisis con la conciencia de inestabilidad, y la gente tenía miedo".* Empleado municipal. *"Ha habido mucha rotación de técnicos que se han marchado a ayuntamientos vecinos porque no disponían de un horizonte de estabilidad".* Empleado municipal. *"Otros ayuntamientos han convocado plazas y algunos muy preparados se han marchado."* Empleado municipal. *"El hecho de que hubiera tantos laborales operativamente comporta muchos problemas, ya que los funcionarios nos repartimos para instruir expedientes y firmar, esta situación no podía durar".* Empleado municipal.

²⁰⁵ *"En el segundo mandato del PSC hubo un punto de inflexión, traen al gerente y este se rodea de un núcleo más profesional en temas de recursos humanos. Desde 2008 tenemos interlocutores que saben lo que es un proceso de consolidación. Aun discrepando podemos llegar a acuerdos."* Representante sindical. *"No había capacidad ni estructura en el ayuntamiento. Aunque hubo alguna tensión en el partido, sobre todo entre los concejales, hoy es algo asumido."* Concejal del gobierno. *"Hoy la decisión de gerencializar está completamente consolidada. Antes había una cierta irresponsabilidad que olvidaba que un ayuntamiento es sobre todo un prestador de servicios".* Empleado municipal. *"La gerencialización fue muy necesaria, pero yo diría que todavía está consolidándose."* Empleado municipal. *"La oposición lo ha asumido bien, también los sindicatos. Sobre todo es un modelo de gestión muy útil. En cierto modo hoy día somos referente en esto".* Concejal de gobierno.

en el ayuntamiento era la que refleja la tabla 6.6: más de dos tercios de la plantilla en situación de precariedad. De ellos, casi trescientos se encuadraban en la categoría de “indefinidos no fijos de plantilla”.

Tabla 6.6: estructura del empleo público en Rubí en 2008

<i>Tipo</i>	<i>Total plazas</i>	<i>Cubiertas definitivamente</i>	<i>Vacantes</i>	<i>temporalidad</i>
FUNCIONARIOS	197	124	73	37%
LABORALES	439	59	380	86.5%
TOTAL	636	197	459	72%

Fuente: Ayuntamiento de Rubí

Así las cosas, será en 2008 cuando se afronte de manera decidida la problemática de la gestión de recursos humanos existente, en el marco de un proyecto de mejora organizativa de amplio alcance liderado por el gerente y que será conocido mediante el acrónimo “MOAR” (Plan de Mejora Organizativa del Ayuntamiento de Rubí). El plan contaba asimismo con el correspondiente respaldo del equipo de gobierno, ya que se encuadraba tanto dentro del PAM 2008-2011²⁰⁶ (el Plan de Acción Municipal) como de las líneas programáticas del pacto de gobierno suscrito por PSC y ERC²⁰⁷.

²⁰⁶ El Plan de Acción Municipal (PAM) es una metodología de trabajo, típica por otra parte en muchos ayuntamientos catalanes que han alcanzado cierto nivel de profesionalización directiva, que viene a convertirse en un documento para los cuatro años del mandato del equipo de gobierno, el cual traslada el programa electoral a metas evaluables, temporalizadas y presupuestadas. Viene a ser así la “hoja de ruta” el documento que fija las prioridades del gobierno local para el periodo, para cuya consecución se cuenta justamente con el apoyo de un núcleo directivo capacitado. Pues bien, el PAM de Rubí contemplaba un eje, el 4º, específicamente dedicado a la modernización de la Administración Municipal, titulado “Una Administración más fácil y abierta”. En este documento se establecían varios objetivos de calado en materia de recursos humanos, como era un plan de “impulso y regularización” de la plantilla municipal, de un plan de formación, un nuevo organigrama y la atención a la comunicación interna.

²⁰⁷ En las denominadas “Bases de Acuerdo para el gobierno del ayuntamiento de Rubí para el periodo 2007-2011” suscrito el 19 de junio de 2007 entre PSC y ERC se contenía un objetivo, el 9º, que establecía como meta “Continuar la reforma, modernización, descentralización de la administración municipal”. La introducción hacía referencia por otra parte a la necesidad de que organizativamente el ayuntamiento se tenía que modernizar para atender mejor las necesidades de la ciudadanía. Puede decirse que es a partir de esta fecha cuando la modernización municipal recibe atención y se coloca en la agenda del gobierno local.

El MOAR contaba con cuatro objetivos: "mejorar las relaciones con la ciudadanía"; "mejorar la calidad de los servicios"; "ordenar, estabilizar y formar la plantilla" y finalmente, "fomentar la confianza y el prestigio de la organización". Estos objetivos se desplegaban a su vez en cuatro grandes ejes de intervención²⁰⁸, de los cuales el más relevante a los efectos del estudio era el denominado "Pla d'Impuls", cuya filosofía era, significativamente, la de "(...) *apostar por una organización profesionalizada, comprometida con el servicio público, estabilizada.*" Este *pla d'impuls*²⁰⁹ constituyó el intento más serio por parte del ámbito político de afrontar una problemática que llevaba camino de enquistarse. Además de la estabilización propiamente dicha, se contemplaba una profunda apuesta por la sistematización y modernización de la gestión de recursos humanos, en sus variados aspectos, puramente técnico-administrativos y estratégicos. Así, se incluía la previsión –para el mandato 2007-2011-, de realizar un plan de acogida y de comunicación interna, de promoción interna y carrera profesional, basado en un modelo de gestión por competencias, todo ello sin olvidar aspectos sensibles como una valoración de puestos de trabajo que racionalizara los complementos de puesto, así como procesos imprescindibles como la realización –tras más de veinte años- de la primera Oferta de Empleo Público, todo ello con una revisión de la negociación colectiva.

²⁰⁸ Los restantes "ejes" del plan los conformaban el denominado "*Gobernanza-organización institucional*", que perseguía modernizar las redes de interacción público-privado, lo que implicaba revisar el Reglamento Orgánico Municipal (ROM), revisar el Reglamento de Participación Ciudadana y un Plan de Comunicación. El eje denominado "*calidad de los servicios*", con proyectos que incluían modernizar el sistema de atención ciudadana y sus canales (presencial, telefónica y web). El último gran eje era el denominado "*Modelo de organización y gestión*", proyecto también relevante en la gestión por cuanto además de la previsión de establecer un sistema de gestión por objetivos contemplaba la elaboración, con el soporte de la Diputación de Barcelona del denominado "organigrama horitzó", un diseño organizativo pensado como una suerte de *hoja de ruta* hacia la que avanzar de modo progresivo. En términos de filosofía –o de ideas de política- el contenido del Plan se encuadraba plenamente dentro de los planteamientos de la Nueva Gestión Pública.

²⁰⁹ El proyecto contemplaba la estabilización de la plantilla precaria, a esa fecha, cifrada en más del 70%, lo que conllevaba la realización de convocatorias para más de cuatrocientas personas.

El proyecto, además de prever una estructura de proyecto "ad hoc" liderada por la gerencia, aunaba varias dimensiones críticas en orden a su puesta en práctica. De un lado, la viabilidad jurídica, para lo que se contemplaba la creación de una suerte de comisión especializada, constituida por cuatro asesores externos de reconocido prestigio (la "*taula d'experts*") cuyo cometido sería el de asesorar y dictaminar los casos difíciles. De otro, el apoyo político, lo que incluía una "comisión de racionalización de los recursos humanos", presidida por un político y con participación de directivos, técnicos y representantes de los empleados públicos, además lógicamente de la instrumentación del plan mediante la negociación con las organizaciones sindicales²¹⁰. En esta línea, el 30 de octubre de 2008, el pleno del ayuntamiento, con la unanimidad de todos los partidos presentes, ratificó el citado "Pla d'Impuls Professional"²¹¹.

En ejecución del plan, en el primer trimestre de 2009 –y tras una presentación pública a la plantilla a finales de 2008 por parte de la alcaldesa– se iniciaron diversas acciones. Así, en primer lugar se publicó la "revista del PIP", que se hizo llegar a toda la plantilla y,

²¹⁰ El Acuerdo de Condiciones de Trabajo 2009-2011 recogía de modo específico en su artículo 52 el pla d'impuls, aquí denominado "*Pla de Consolidació de l'Ocupació Temporal i Funcionarització*". Una previsión similar se contenía en el Acuerdo 2005-2007, en su art. 28 (DOGC de 27 de abril de 2006).

²¹¹ Técnicamente, se trataba de un "plan de racionalización" de los previstos en la normativa de empleo público. El texto del Acuerdo, denominado "Acuerdo de Bases Ayuntamiento-Sindicatos" contenía como objetivo el de la "(...) *regularización del vínculo jurídico del personal en situación de temporalidad o interinidad*". Esta regularización se materializaría mediante las correspondientes convocatorias públicas, respetuosas con los principios de mérito y capacidad y su alcance incluía todas las "(...) relaciones temporales de empleo de larga duración (...) que tengan carácter permanente o estructural" (base 1ª), entendiendo por relación de larga duración la prestación de servicios con anterioridad al 1º de enero de 2005 (base 2ª), primado el concurso-oposición y valorando especialmente los servicios prestados (base 3ª) y especialmente, contemplando medidas específicas de formación y acompañamiento y orientación para los empleados municipales afectados (bases 4ª y 5ª). El arranque del plan se situaba en el último trimestre de 2008. Se creó asimismo una comisión específica de seguimiento del plan.

especialmente, habida cuenta del calado del proyecto, se instrumentaron una serie de charlas informativas para la plantilla²¹².

Un hecho destacable fue la creación en la estructura administrativa municipal de un servicio ad hoc encargado de la implementación del *pla d'impuls*, paralelo al servicio de recursos humanos y dependiente de la dirección de Servicios Centrales, dotado además de una serie de recursos humanos (auxiliares y administrativos), cuyo cometido consistía, específicamente, en reconstruir la historia laboral de cada uno de los empleados municipales afectados –conviene recordar que se carecía de expedientes personales- en forma de contratos de trabajo, determinación del modo de ingreso, destinos adjudicados dentro de la administración municipal, etc... Todo ello con el objetivo último de poder agrupar y diseñar itinerarios más o menos consistentes, en función de la problemática existente.

No obstante, este plan directivo, que como se ha dicho constituyó el ejemplo de más consistencia dirigido a cambiar la situación existente, ha debido afrontar fuertes resistencias internas, no obstante el aparente consenso social, resistencias derivadas de una situación como la que afrontaba el ayuntamiento de Rubí, resultado de una práctica arraigada en años anteriores y por tanto, como se sostiene en este trabajo, tan "path dependent". Así, durante 2009 y 2010, tras los trabajos llevados a cabo por el Servei d'Impuls, se sometió a

²¹² La plantilla fue segmentada en diversos grupos a efectos de comunicación. Algunos de estos grupos fueron los de "escoles bressol", "escoles d'art i música", los susceptibles de *funcionarización*, los de gerencia, IMPES (instituto municipal de promoción económica), información al ciudadano, desarrollo urbano, servicios personales, servicios económicos y servicios jurídicos y compras. Por estas acciones informativas pasaron varios centenares de empleados municipales. Es importante consignar que el plan –contra lo que es habitual-no adoleció de una factura tecnocrática, sino que trató de elaborarse de una forma participativa, no solamente a la hora de ponerlo en práctica, sino también en la fase de diagnóstico. El MOAR contó con un proyecto específico, denominado "NEXE", que estimuló la realización de sugerencias de mejora provenientes de los trabajadores municipales. Con esta finalidad se realizaron diversos talleres conducidos por profesores de ciencia política de la UAB. ("*Document de retorn del projecte NEXE*". Ajuntament de Rubí, s.f.).

consideración de la Mesa de Negociación la correspondiente Oferta de Empleo Público , paso obligado para iniciar las convocatorias. Pues bien, tras diversas reuniones, tal OEP no fue aprobada por las mesa, tras lo cual el gobierno local decidió posponer el proyecto²¹³. Ya en 2011 y 2012, con el fondo de la crisis económica –y las normas presupuestarias restrictivas hacia la ampliación de plantillas- tal oferta es de realización imposible y con ello, la consolidación de los profesionales. Así las cosas, el futuro de la política de personal en el ayuntamiento de Rubí resultará especialmente complejo²¹⁴, no obstante los relevantes avances conseguidos en materia organizativa²¹⁵.

Como conclusión preliminar, cabe decir que este caso muestra un ajuste completo a la hipótesis. El menor nivel de profesionalización resulta explicable mediante los senderos de dependencia generados

²¹³ "Acta de la Comissió de Seguiment del Pla d'Impuls Professional de l'Ajuntament de Rubí" de 5 de abril de 2011. Con una evidente confusión de las implicaciones prácticas de lo que es un *plan de consolidación*, la representación sindical argumentaba su disconformidad con la Oferta en que esta incluía plazas del "turno libre" y del "turno de consolidación", ya que en primer lugar se habría de consolidar toda la plantilla y luego podrían sacarse las plazas libres. Lo cierto es que, una consolidada doctrina constitucional, de la que se hizo eco la normativa de consolidación existente (la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público) proscribía cualquier modalidad de oposiciones restringidas, como ha sido tradición municipal (véase el capítulo 3º), por lo que el futuro del proceso se aventura incierto.

²¹⁴ "A nadie le interesa tocar la situación. Ni consolidación de puestos ni retribuciones, solo quieren 'dejar pasar'". Empleado municipal. "Estamos decepcionados, no creo que estemos consiguiendo el cambio". Empleado municipal. "La dinámica es interesante en teoría, pero con carencias en la práctica; hay rutinas que cuesta mucho romper". Representante sindical. "Me parece que los políticos están muy cómodos con este sistema". Empleado municipal. "El tema comenzó muy fuerte, ahora hay una sensación de 'impasse'". Empleado municipal.

²¹⁵ La Diputación de Barcelona realizó un completo análisis organizativo en abril de 2011, en el que pese a dejar constancia de la problemática retributiva todavía no resuelta y de una palpable ausencia de cultura administrativa en algunas áreas, procedía a actualizar y mejorar un organigrama funcional implantado en 2008, donde si bien por una parte se revelaba la necesidad de corregir algunas disfunciones, en otras resultaba notorio el arraigo interno de un modelo organizativo que establecía un nivel directivo, como pivote entre la esfera burocrática o de gestión y la propiamente política. Al respecto: "Estudi Organitzatiu. Anàlisi de situació actual i proposta organitzativa en el marc del Pla d'Impuls Professional." Barcelona. Gerència dels Serveis d'Assistència al Govern Local. Servei d'Assistència a l'Organització Municipal. 2011.

tras la coyuntura crítica de los ochenta: laboralización/precariedad, sindicalización y politización de las decisiones. El marco institucional es pues, característicamente débil. Pero no cabe defender ningún tipo de determinismo causal en la explicación. Aun constatando la dificultad de alterar significativamente el panorama (no fue posible la estabilización del personal), hay dos circunstancias que permiten matizar la narración, al tiempo que demuestran la relevancia de los factores explicativos propuestos a la hora de dar cuenta de la debilidad del marco institucional. El primero es el intento, fallido, de cambio protagonizado a mediados de los noventa. A diferencia del caso anterior, Rubí no fue capaz de aprovechar la circunstancia de, tras pactar una RPT, proceder a la normalización de la gestión, pese a cierta conciencia existente en el equipo de gobierno (que les llevó a contratar los servicios de una consultora). Obviando la recomendación, no se creó una unidad específica con responsabilidad gestora y decisoria en materia de recursos humanos, algo que probablemente hubiera contribuido a variar la senda, y que demostraría la relevancia de este factor. El paso hubiera necesitado mayor convencimiento por parte del ejecutivo local, en su sistema de creencias, en relación a este tipo de soluciones.

El segundo elemento tiene que ver con lo apuntado, con la conceptualización de los actores. Junto a los intereses, operan las ideas, los modelos mentales compartidos, y su posibilidad de modulación a la luz de la experiencia, del aprendizaje. La verdadera profesionalización directiva tuvo lugar en Rubí en 2008, tras cinco años en el poder, una vez constatada la urgencia de dar soluciones técnicas a problemas de mala gestión, algo a lo que no fue ajena la circunstancia de que la entonces alcaldesa, en su condición de

diputada provincial, tuvo ocasión de entrar en contacto con los modelos gerenciales que operaban en la Diputación de Barcelona²¹⁶.

²¹⁶ Hubo con anterioridad un gerente, pero el modelo gerencial, entendido como un sistema de gestión que incluya al funcionamiento organizativo y no se quede solamente, por así decir, en la introducción de una figura con tal denominación, se empezó a implementar en esa fecha, con un profesional procedente, precisamente, de la Diputación de Barcelona.

6.4. COMPARANDO LOS CASOS

Los estudios de caso han permitido validar, en términos generales, la hipótesis de partida: en los dos casos analizados, la confluencia de diversas secuencias en los años ochenta supusieron una coyuntura crítica. Los gobiernos locales experimentaron cambios intensos en relación con sus medios personales en un periodo relativamente breve. Se demuestra asimismo el papel relevante, mediante su proyección en el tiempo, de las primeras decisiones, las cuales conforman una suerte de inercia que se va autorreforzando, una dependencia de una senda, iniciada, precisamente, en esos años.

El diseño comparado utilizado, el de "casos más similares", postula que, ante dos casos similares pero que, no obstante, difieren en un factor, las diferencias que se observen en la variable dependiente, se deben justamente, a ese factor. Así pues, ¿Qué resulta generalizable de los casos estudiados? A la luz de la investigación empírica, encontramos tanto una serie de pautas comunes como diferenciales.

Así, entre las primeras, por referirnos a los factores políticos, encontramos estrategias análogas que atañen a la necesidad de consolidación inicial de unos partidos políticos con unas notables similitudes de partida (en ambos casos, se trata de partidos de izquierda, del movimiento de cristianos de base los grancanarios, comunistas los catalanes, y enraizados en el mundo asociativo vecinal) que accedieron al gobierno local con un programa similar: responder a las demandas ciudadanas mediante la reorientación de las políticas locales (especialmente las urbanísticas) y ampliar la dotación de servicios públicos. Ambos gobiernos locales cuentan en la alcaldía con liderazgos muy acentuados, personalizados.

En lo que se refiere a los específicos factores de personal, hay similitud, como es obvio, en el contexto, pero encontramos diferencias significativas en algunas de las respuestas. En ambos casos, las reformas del mercado de trabajo reforzaron la tendencia laboralizadora, al generalizar el uso de la contratación temporal. En este aspecto tanto Santa Lucía como Rubí experimentaron una senda similar. Asimismo, en lo que respecta a la negociación colectiva, en las dos ciudades aparecen rasgos de una bilateralización notable de la gestión, lo que otorga un protagonismo destacado al convenio en la política de recursos humanos, y ello pese al diseño formal existente. No obstante, el interés público –medido en aspectos como el coste o la flexibilidad- está más garantizado en el ayuntamiento grancanario, lo que atenúa el rasgo en este caso.

Se revelan también diferencias en el grado de politización burocrática en los dos casos. Aun con una presencia notable, sobre todo hasta los años noventa, de criterios políticos en la adopción de decisiones relacionadas con el personal en las dos ciudades, Santa Lucía ha logrado consolidar un ámbito de decisión en este ámbito, no político, y con influencia en el proceso decisorio. La clave al respecto es haber logrado institucionalizar un funcionamiento organizativo de tipo burocrático, pasando de un modelo de estructura simple a un modelo más normalizado, en esa década. Este es el verdadero punto de inflexión en el camino. Si bien Rubí sintió la necesidad en la primera mitad de los años noventa (hacia 1994), antes incluso que Santa Lucía (hacia el final de esa década), tal y como reflejan las entrevistas, fracasó en definir un espacio percibido como separado de la política, y con capacidad técnica, especializado en la gestión del personal. Tal sería el factor que explicaría el apartamiento parcial de la senda predominante en el empleo público local español, del ayuntamiento grancanario, alcanzando un nivel de profesionalización que, si bien no alcanza a ser el vigente en la Administración General

del Estado, resulta destacable por constituir uno de los pocos casos existentes en el panorama municipal de nuestro país.

La mayor fortaleza institucional en este terreno, existente en la ciudad canaria, sería explicada por el estilo vigente en materia de negociación colectiva y, sobre todo, por cierta profesionalización en su gestión de recursos humanos. De lejos puede parecer una tautología (mayor profesionalización se contrapone a menor politización). De cerca no lo es tanto, al menos si un análisis realizado al nivel de arena de acción, revela la importancia que ha tenido centralizar en un único servicio la gestión de recursos humanos, fortalecerla técnicamente, dotarla de cierta autonomía frente a los concejales y los interlocutores sociales y, finalmente, posibilitar una incidencia real de la misma en la adopción de decisiones, lo que ha hecho posible soslayar aspectos propios de la racionalidad política. El caso demuestra que, no obstante los constreñimientos estructurales existentes, por lo demás análogos, un gobierno local puede, al menos sustancialmente, corregir la senda si cuenta con la estrategia adecuada. Determinar esta era el propósito de la comparación y la narrativa analítica. Y es este el elemento extrapolable de la misma. Es el que permitiría aventurar que los casos de gobiernos locales de nuestro país que cuentan con un nivel de profesionalización medio de su fuerza laboral serían explicables en función de que hubiera logrado con éxito normalizar un funcionamiento más burocrático de su gestión de recursos humanos.

Cabe, además, profundizar en la explicación anterior, dando cuenta de la diferencia en la variable dependiente, en razón de unos diferentes supuestos motivacionales y del aprovechamiento de las posibilidades de aprendizaje, intra e interindividual.

Así, en Santa Lucía, de una situación de poder incontestable del equipo político se pasa a una situación más equilibrada, tras un conflicto sindical. La vivencia de este hecho fue determinante a la hora de afectar a las creencias de ambos actores intervinientes. Por parte del equipo de gobierno se pasó a un estilo más participativo. Por el lado de las organizaciones sindicales se adoptó una dinámica menos conflictual. En estas circunstancias es pertinente hablar de aprendizaje institucional, en los términos definidos por North (2000: 137), esto es, de orientaciones cognitivas modificadas a la luz de la experiencia. De hecho cabe hablar de punto de inflexión, ya que se reclamó por parte sindical –y se obtuvo- una organización de la gestión de recursos humanos más profesionalizada. Ello fue posible mediante el consenso alcanzado en la aprobación de la primera relación de puestos de trabajo de la isla, conseguida en 1998 y que culminaría en el año 2001, con la creación de una unidad específica, que hizo posible que en 2003 se realizara el primer plan de consolidación de empleo precario.

Alternativamente, en Rubí no se alcanzó esta mayor profesionalización. Ni se centralizó en una sola unidad la gestión de personal, ni, especialmente, se dotó de autonomía y responsabilidad a un equipo profesional en este ámbito. Significativamente, la relación de puestos de trabajo de 1994 es definida por los entrevistados como una ocasión desperdiciada. El estudio organizativo de 1993, un diagnóstico riguroso de la situación en aquellos años, no fue aprovechado por el gobierno local. Por otra parte, la valoración de puestos desembocó en una suerte de compensación salarial sin impacto organizativo alguno. Tendrían que pasar más de diez años –y un cambio político con un nuevo partido y su propio tiempo de aprendizaje- para que los problemas de personal entraran nuevamente en la agenda del gobierno local.

Finalmente, la investigación empírica ha sacado a la luz, dentro del factor englobado como estilo político del gobierno, la relevancia de un aspecto contextual, el liderazgo²¹⁷ del alcalde y su impacto en la gestión municipal. Su influencia ha resultado determinante en varios aspectos de la política de recursos humanos, como por ejemplo propiciando o no, la diferenciación entre política y gobierno, la profesionalización de las decisiones que afectan al personal o la interlocución con las organizaciones sindicales. Si en Santa Lucía el liderazgo externo de Carmelo Ramírez dará paso al liderazgo gestor de Camilo Sánchez, con su énfasis en los valores, en Rubí la centralidad en los primeros años de un alcalde como Miquel Llugany y su énfasis en la dotación de infraestructuras y la preterición de los aspectos administrativos dará paso posteriormente a un estilo más orientado a la gestión, como la alcaldía de Eduard Pallejà. Esta tendencia no se consolidará con el periodo de Núria Buenaventura y el primer mandato de Carmen García Lores. Será en el segundo mandato de esta última cuando la gestión de recursos humanos reciba más atención.

²¹⁷ Como recuerda Heifetz (1997: 35) el concepto de liderazgo es algo normativo. En este trabajo se prefiere una definición más acorde tanto con el marco teórico empleado como el concreto entorno administrativo. El liderazgo por su propia definición implica un líder, una autoridad y unos *seguidores*, en un contexto concreto, por lo que no se enfatizan tanto los rasgos de personalidad, las actitudes del líder, cuanto su capacidad para conseguir la cooperación voluntaria de los individuos en el seno de una organización. Desde esta perspectiva es más bien un *empresario político* capaz de proporcionar la agencia y coordinar los esfuerzos de varios individuos con la finalidad de dar respuesta a un problema de acción colectiva (Levi, 2006), asumiendo por tanto –como gráficamente recuerda Zafra (2011)- los costes derivados de proporcionar un bien público, en este caso un proceso de mejora o cambio organizativos. Para un análisis desde la ciencia política son imprescindibles Natera (2001) y Nye (2011). Desde la psicología, la reciente publicación de Molero y Morales (2011) proporciona una buena síntesis. En cualquier caso, hay que destacar la convergencia conceptual de las distintas ciencias sociales en el estudio del fenómeno, lo que permitiría por ejemplo categorizar el liderazgo de Camilo Sánchez en Santa Lucía como *transformacional*, dado su carácter carismático y su énfasis en los valores y la visión futura del municipio y como *transaccional* el de Carmen García Lores en Rubí, más delegativo. En el primer caso se habría producido una cierta *permanencia* del liderazgo, ya que algunos elementos se habrían rutinizado en la organización. Al respecto, véase Molero (2011: 132).

Analizados ambos casos en términos de su impacto sobre la variable dependiente, cabría definir la situación en el Ayuntamiento de Santa Lucía como situada en un nivel medio, en tanto que en el Ayuntamiento de Rubí la conclusión sería de un bajo nivel de profesionalización burocrática. En los dos casos aparecen los fenómenos de dependencia de senda, si bien con diferente intensidad. Las tres trayectorias enunciadas (laboralización/precariedad, politización de la gestión y contractualización de las condiciones de trabajo) se encuentran presentes y se relacionan causalmente con el nivel de profesionalización. Cabe concluir la relevancia de los fenómenos de dependencia de senda a la hora de argumentar sobre la fortaleza o debilidad del marco institucional del EPL en nuestro país. Un resumen de la comparación es el mostrado en la tabla 6.7,

Tabla 6.7 presencia de los procesos de path dependence en los casos

		<i>laboralización/ precariedad</i>	<i>Sindicalización CCTT</i>	<i>Politización de la GRH</i>
		MODERADA	MODERADA	MODERADA
AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA		Laboralización inicial intensa posteriormente corregida	Actualmente situación de equilibrio entre gobierno y sindicatos	Profesionalización de la gestión a partir de 1998 e incidencia del servicio en la adopción de decisiones
		Grado de temporalidad inferior a la media		
		PRESENTE	PRESENTE	PRESENTE
AYUNTAMIENTO DE RUBÍ		Laboralización intensa en todas las épocas	Elevado grado de influencia sindical inicial, posteriormente algo más matizado	Gestión básicamente de orden burocrático y poca incidencia del servicio en las decisiones
		Elevado nivel de precarización estructural de la plantilla		A partir de 2008 se crea el Servei d'Impuls, centrado exclusivamente en la solución de la precarización

Fuente: elaboración propia

Como se apuntó con anterioridad, la diferente intensidad en los procesos de *path dependence*, estriba en el diferente uso dado a los mecanismos sociales por actores con orientaciones también distintas, lo que ha hecho que ambas ciudades consoliden *camino*s diferenciados, permitiendo que, en el caso canario, se aparten de modo sustancial, del *patrón* general. Lo determinante, y susceptible de generalización por tanto, es la profesionalización de la gestión de

su personal, elemento que es el que matiza las otras dos sendas (la precarización laboral y la intensidad de las prácticas de negociación colectiva). Al cabo, es compatible argumentar la existencia de una trayectoria, una pauta generalizada del EPL en nuestro país, con la existencia de casos concretos que se aparten de esa senda, y en donde lo que subyacen son concretas decisiones adoptadas por actores en una arena de acción determinada. Ello dota al análisis de una útil orientación prescriptiva.

En otro orden de cosas, y en términos teóricos, además de evidenciar la necesidad de operar con un modelo de actor modestamente racional, se pone de manifiesto la variedad de motivaciones intervinientes en la adopción de decisiones, que además de relacionadas con el interés propio, son compatibles con valores que tengan en cuenta el espíritu público (Harsanyi, 2010; e.o.1969).

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES. CONFIGURACIÓN Y DINÁMICA DE UNA INSTITUCIÓN FALLIDA

7.1. INTRODUCCIÓN

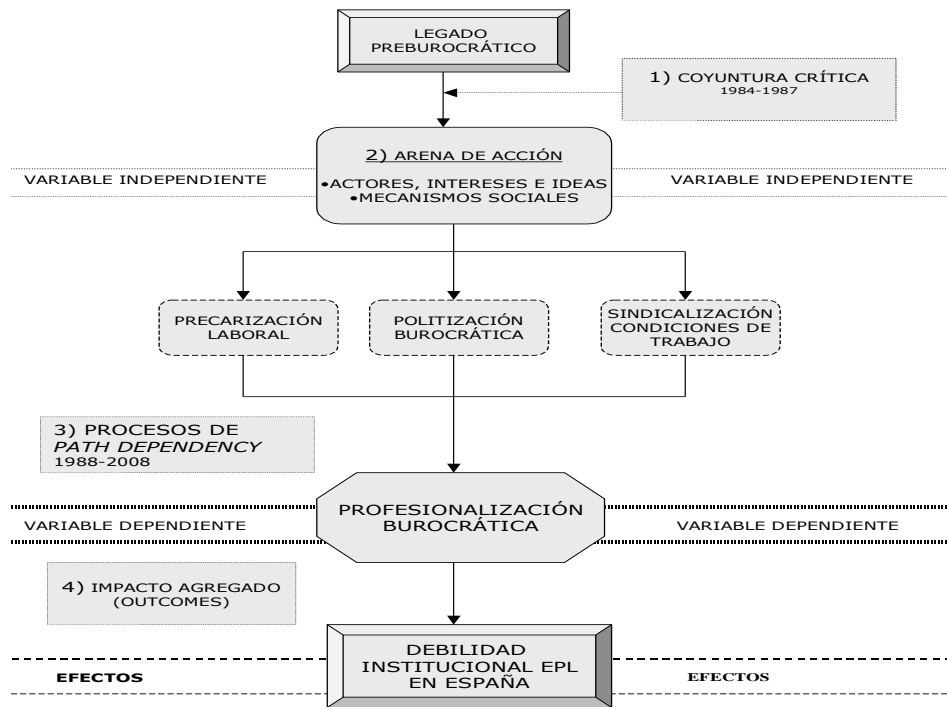
En el capítulo 1º se destacó el vínculo existente entre buen gobierno y profesionalización del empleo público, entendiendo por tal la disposición de unos recursos humanos reclutados meritocráticamente, que garanticen tanto un ejercicio neutral, previsible y objetivo en el funcionamiento administrativo como unos servicios públicos eficaces. No hay democracia local de calidad sin un marco institucional efectivo –un sistema de mérito– que garantice la disposición de un bien público esencial: una burocracia local que, además de eficaz, sea garante de la imparcialidad. Al punto que su ausencia es un factor coadyuvante de corrupción e ineficiencia.

Justamente los indicios existentes apuntaban hacia una profesionalización problemática del EPL. La investigación muestra suficiente evidencia empírica en este sentido, tanto cuando se analizan sus aspectos estructurales, como cuando se analiza en perspectiva micro cómo es la interacción efectiva entre los agentes. También los datos disponibles dan cuenta de un aparato administrativo con mejores condiciones laborales, al menos si se atiende al tiempo de trabajo y las retribuciones. Esta situación contrasta vivamente con la existente en la Administración General del Estado (AGE), respecto a cuyo elemento burocrático se ha destacado desde el ámbito politológico su sometimiento efectivo al sistema de mérito. Este contraste resulta más llamativo en un contexto de similitud de normas formales reguladoras, tanto constitucionales como básicas que proclaman su aplicación a todo el sector público en nuestro país. La pregunta de investigación iba justamente en este sentido ¿Qué explica esta circunstancia? ¿Por qué no se ha consolidado en la Administración Local española un EPL profesionalizado?

7.2. UN MODELO EXPLICATIVO

La respuesta a la cuestión se ha abordado desde los postulados del conocido como Nuevo Institucionalismo de la Ciencia Política. Integrando los aportes provenientes de los enfoques histórico y de la elección racional se ha formulado una hipótesis: la de que hay que indagar en las reformas del marco institucional de los gobiernos locales operadas en la segunda mitad de los años ochenta en España, para buscar las causas que explicarían el funcionamiento característicamente incapaz de ajustar el comportamiento de los agentes que operan en el mismo a los fines previstos. En este periodo es donde se adoptarían una serie de decisiones que han demostrado su consolidación posterior, su carácter inercial, dando lugar a una *senda* institucional específica. Combinando nociones como las de arena institucional y mecanismos sociales, así como la dimensión temporal en forma de coyuntura crítica y *path dependency* se propuso el modelo explicativo que se recoge en la ilustración 7-1 al objeto de contrastar la hipótesis:

Ilustración 7-1: Modelo explicativo



En el marco analítico expuesto en el capítulo 2º se postula que la evaluación del funcionamiento institucional debe efectuarse desde una concepción que lo considere como la situación resultante de una serie de decisiones agregadas, adoptadas por individuos que aprovechan los incentivos operados por un sistema en transformación, periodo donde arraigan unas pautas características, funcionales para sus intereses y creencias básicas. Este entorno cambiante es el periodo de la *coyuntura crítica*. En la misma, sobre un *legado* preexistente, se despliegan una serie de secuencias causales concentradas en el tiempo (cambios en el entorno político local, reformas de la Función Pública, de la Administración Local y reforma laboral, integración europea), que conforman una arena de acción con nuevos actores (alcaldes y concejales, partidos políticos, sindicatos) y nuevos mecanismos (la contratación temporal, la autonomía en materia de gestión de personal o la negociación colectiva) quienes protagonizarían una dinámica de interacción cuyo impacto solamente podría apreciarse en el tiempo, habida cuenta de

su efecto acumulativo, conformando una serie de caminos específicos, los fenómenos de *path dependency*, entre los que destacan: 1) la temporalidad de los efectivos; 2) la politización burocrática, y 3) la característica sindicalización de las condiciones de trabajo y cuyo efecto conjunto daría lugar a una baja profesionalización. En estos términos, el marco institucional que, recordemos, engloba tanto los aspectos formales como los informales en uso, es débil, entendiéndose por tal su capacidad de condicionar de modo efectivo el comportamiento de los agentes que operan en el mismo a los fines previstos.

7.3. LAS "TRAYECTORIAS" DEL EPL EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

¿Qué muestran los datos obtenidos? Cabe, en primer lugar, referirse a lo que se ha denominado como el legado. El capítulo 3º refleja cómo, si en 1975 el personal local se componía de 213.000 efectivos, en 1984, cinco años después, la cifra se situaba en 241.000 (tabla 3.1). Un incremento de menos de treinta mil personas que muestra que los primeros años de la transición local fueron prudentes en términos de crecimiento de plantillas. También es destacable cómo en 1984 el personal laboral se situaba en un exiguo 18% (tabla 3.2). Ahora bien ¿cuál era la situación en términos de profesionalización burocrática antes de que fuera "interrumpido" por las reformas? El *equilibrio* institucional entonces existente puede ser caracterizado a partir de tres notas: a) la diferenciación en su evolución histórica; b) su politización y, finalmente, c) su característica falta de institucionalización de las reglas formales que rigen los temas de empleo público.

En primer lugar, se constata cómo la gestión de los medios personales de la Administración Local ha estado caracterizada por una cierta excepcionalidad respecto al marco normativo de la

Administración Central, trayectoria que únicamente empieza a corregirse seriamente en la segunda mitad de los años setenta. Hasta dicha fecha, parcelas como el acceso al empleo público, la carrera administrativa o el sistema retributivo eran reguladas de modo diferencial. Esta especificidad, la regulación en las normas de Régimen Local, de los aspectos atinentes al personal, constituirá un rasgo peculiar. Encontramos caracteres institucionales diferentes entre los dos niveles administrativos que muestran cómo a diferencia del Estado franquista –que lo consiguió desde la primera mitad de los años sesenta-, en el mapa municipal español no ha arraigado verdaderamente una ordenación meritocrática de su personal. Excepto una pequeña parcela –los llamados Cuerpos Nacionales– y algunos ámbitos profesionales concretos, normalmente en grandes ciudades –profesiones técnicas, cuerpos de policía municipal- este nivel administrativo se ha caracterizado por emplear criterios laxos de ingreso –incluso normativamente, ya que el mérito no regía en la selección del personal laboral- por operaciones recurrentes y periódicas de consolidación laboral sin convocatoria, que darían lugar a un *aprendizaje* característico, consistente en el recurso a la estabilización posterior del personal. Las pautas vigentes dan idea de la inclusividad limitada de los criterios burocráticos en este nivel administrativo. Asimismo, se constatan patologías que evidencian la falta de objetivación funcional propia de un sistema burocrático. Al contrario, los caracteres son más bien los de una cierta patrimonialización de los empleos. En estas condiciones cabe concluir cómo, llegada la democracia, España no disponía de una burocracia local profesionalizada.

Sobre esta situación existente opera un conjunto de reformas entre los años 1984 y 1987. En dicho periodo encontramos cómo un conjunto de secuencias causales formalmente independientes –la alta politización de los gobiernos locales democráticos del segundo

mandato tras el empuje del 82, la reforma socialista de la función pública, fuertemente anticorporativa, la reforma del gobierno local operada por la Ley de Bases de 1985 y la LOREG del mismo año, cambios en la regulación del mercado de trabajo, todo ello en el horizonte de la integración económica en Europa-, convergen (o se *intersectan*) en un punto en el tiempo, dando lugar a lo que de acuerdo con el enfoque disciplinar adoptado se conceptúa como una "coyuntura crítica" (*critical juncture*) para la institución (Capoccia y Kelemen, 2006; Mahoney, 2000, Pierson, 2004). Es un periodo que abre oportunidades de agencia para los diversos actores que operan en el entorno institucional –la nueva clase política local, los partidos políticos, otros niveles de gobierno, los sindicatos – y que da lugar a que las decisiones que arraigan en dicho periodo se caractericen por ser incrementales, de difícil reversión e inerciales, dando lugar al fenómeno descrito en las ciencias sociales como de "dependencia de senda" (*path dependency*). De acuerdo con el marco analítico de Pierson (2004; 2000a) de los "rendimientos crecientes" (*increasing returns*), se argumenta que en dicho periodo se consolidan tres arreglos fuertemente inerciales en el marco institucional del empleo público local: su elevada laboralización y tasa de temporalidad característica en comparación con la Administración Central, la politización de los cargos burocráticos locales y, finalmente, el característico modelo de negociación colectiva en su gestión de recursos humanos. Para contrastar la hipótesis se opera del siguiente modo:

- a) En primer lugar, teniendo en cuenta que hablamos de un "proceso" de despliegue lento –*slow moving processes*–, se toma en consideración un periodo largo, el que va de la finalización de la coyuntura crítica –1987– hasta 2008. Un rasgo característico de los fenómenos *path dependents* es que, tratándose de acontecimientos con un horizonte causal corto,

su impacto sin embargo es prolongado, habida cuenta de su efecto acumulativo, creciente.

- b) En segundo lugar, se procede a identificar los concretos mecanismos causales implicados en los rendimientos y los agentes beneficiados, relacionándolos con los datos disponibles.
- c) Finalmente, se ha optado por una estrategia de investigación combinada, que aúne los datos macro, estructurales, con la atención al detalle propio de los estudios de caso.

7.3.1. Trayectoria 1: un EPL precario

Como se muestra en el capítulo 5º, en 1984 el personal al servicio de la Administración Local estaba formado por unos 241.000 efectivos. En 1990, con una tasa de crecimiento mayor que la de la década precedente se situaron en 327.000. En 1996 alcanzaron la cifra de 425.000. En doce años ingresaron más de 180.000 personas, la cifra alcanzada a lo largo del franquismo. El incremento es consecuencia de la fuerte ampliación de la oferta de servicios y políticas de los ayuntamientos españoles, pero también tuvo consecuencias en la composición de las plantillas. Si el personal laboral suponía el 18% en 1984, en 1990 se situaba cerca del 46% -un incremento de veintiocho puntos porcentuales-, pero en la primera década del nuevo siglo llegaría al máximo de cifras cercanas al 80%, para estabilizarse posteriormente en el 65% (tablas 5.1 y 5.3).

Pero no se trata solamente de un cambio por así decir, del mero vínculo jurídico. Una nota asociada a esta laboralización masiva fue la de la temporalidad del mismo, su precarización, es decir la falta de estabilidad de las plantillas. Si la tabla 5.3 elaborada a partir de datos de la FEMP refleja cómo la tasa de temporalidad era del 32% en

1999, la tabla 5.5 elaborada a partir de datos proporcionados por la Tesorería General de la Seguridad Social muestra cómo en el año 2000 esta tasa se situaba en el 41%. Es más, en lo que parece claramente una estrategia racional de adaptación a un entorno legal menos favorable, la tabla 5.6 constata cómo, si en 1996 los contratos denominados "de obra o servicio" eran apenas 3.500, cuatro años después eran más de 41.000, situándose en la década siguiente cerca de los cien mil. ¿Qué explica tamaño crecimiento? Se apunta como hipótesis que esta sería la respuesta a la aparición en el panorama de la gestión de plantillas en nuestra Administración Pública de la figura de la "Tasa de Reposición de Efectivos". No pudiendo ampliar vacantes, los gobiernos locales de nuestro país siguieron con sus dinámicas de contratación, dando lugar al fenómeno de los "indefinidos no fijos de plantilla" –una respuesta de los tribunales a los fraudes en la contratación temporal pero que impide su fijeza- que son los que probablemente se encuentren incluidos en esta cifra tan elevada.

¿Cómo se explican estos datos? Hay que tener en cuenta que en agosto de 1984 coincidieron dos reformas. Por un lado la Ley 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública, cuyo artículo 15 laboralizaba el empleo en la Administración. Este fue a su vez incorporado a la legislación local por el artículo 92 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Pero no solo de laboralización del empleo público se trataba. La Ley 32/1984 proporcionó una innovación: la generalización del contrato temporal como medida de fomento del empleo, *descausalizando* los contratos y generalizando las relaciones temporales de hasta tres años sin justificación. Este fue el mecanismo que explica el fenómeno. Se ponía así la *pista de despegue* no solo de la laboralización, sino de la temporalidad. De modo expreso, en la adaptación del marco del régimen local que se operó en 1986 se disponía que las entidades locales pudieran hacer uso de cualesquiera

modalidades de contratación laboral (art. 177 del Texto Refundido del Régimen Local de 1986). No obstante, por sí sola, esta reforma legal no hubiera sido suficiente para dar cuenta del alcance del fenómeno si no hubiera coincidido en el tiempo con un periodo de ampliación de servicios de los ayuntamientos, financiados además por los fondos estructurales de un modo notable (los conocidos Convenios INEM-Corporaciones Locales, provenientes del Fondo Social Europeo).

¿Cuáles fueron los rendimientos crecientes en esta trayectoria y cuáles fueron los actores beneficiados? La evidencia empírica citada, tanto la proveniente de los datos agregados como la obtenida en los estudios de caso, permite relacionar el fenómeno de la laboralización del empleo público local y su precarización, asociada con el carácter de mercado laboral "secundario" característico de los colectivos laborales, en un sistema de personal altamente formalizado como el público. Un actor beneficiado con el statu quo existente sería la nueva clase política local y especialmente la organización que los sustentaba, los partidos políticos. Si los gobernantes podrían disponer de unos efectivos menos independientes y más dóciles, producto de su inseguridad, los partidos tuvieron a su alcance un recurso político clave, los contratos temporales necesarios para dotar los nuevos servicios, que eran los incentivos selectivos para su base electoral municipal, a la que no solo se le ofrecían una mayor oferta de políticas, sino de empleos. Como muestran los casos, la contratación temporal fue la pauta de dotación de servicios municipales, dando lugar a la cadena de movilidad típica del empleo público español (primero contratación temporal, luego consolidación), y ello en un entorno económico donde el sector industrial era objeto de un duro ajuste, consecuencia de la crisis económica.

No fueron los partidos políticos los únicos agentes que obtuvieron rendimientos crecientes. Es preciso referirse también a las

comunidades autónomas, quienes suelen delegar parte de sus servicios en las entidades locales –los denominados por la FEMP como “servicios impropios”-, o los propios sindicatos más representativos. Al respecto y en muchas ocasiones, éstos jugarían un papel de intermediación en la estabilización profesional de los colectivos de personal precarizado, circunstancia también funcional para su propia consolidación institucional y que se ve favorecida por la orientación a corto plazo típica del ciclo político y por la densidad y complejidad típicamente jurídica de las administraciones de raíz napoleónica (Parrado, 2008) como la española, factores que, de acuerdo con Pierson (2004:40) intensifican los procesos de rendimientos crecientes.

7.3.2. Trayectoria 2: un EPL caracterizado por la politización de la gestión de recursos humanos

Los datos muestran cómo un fenómeno característico del panorama local en nuestro país es la ocupación política de puestos no ya de dirección política, sino puramente gestores. Junto a cierto fenómeno de *profesionalización* política –de los que se dio cuenta en el capítulo 5º- es destacable cómo se consolida otro aspecto relacionado, el de la *exclusividad* en su dedicación. La tabla 5.7 muestra cómo de los aproximadamente 68.000 concejales, unos 10.000 se encuentran dedicados solamente a la gestión, es decir, que son *liberados* con retribución por quienes la entidad local cotiza a la Seguridad Social, cifra proporcionada para esta investigación por la TGSS. Es importante destacar que esta cifra no incluye al personal eventual denominado de “confianza y asesoramiento especial” de libre nombramiento y cese discrecional, aunque sirve para dar cuenta de la magnitud del personal político, sobre todo si lo comparamos con las cifras de la Administración General del Estado.

Pero no se trata solamente de la cuestión de la exclusividad, sino de la politización de la propia gestión, que carece, estructuralmente, de elementos profesionales de dirección. A ello cabría añadir el descenso relativo de los Cuerpos Nacionales (tabla 5.7). Si en 1984 suponían el 2.27% del total de los efectivos, en 2006 se situaban en el 1.0%. Tal fenómeno de politización ha sido más grave si cabe, en la gestión de recursos humanos. Como muestran los estudios de caso, la política de personal en los gobiernos locales españoles ha funcionado sometida a los parámetros de la racionalidad política, más que económica o de gestión, dando lugar a la inexistencia de capacidades institucionales en un momento crítico, de explosión de servicios. Es más, la diferente trayectoria seguida en Santa Lucía de Tirajana y Rubí demuestra la relevancia de profesionalizar la misma. Donde el ayuntamiento fue capaz de consolidar un núcleo profesional en torno a la gestión de recursos humanos, la profesionalización –medida en términos de acceso meritocrático, pero también de menores costes y mayor flexibilidad- ha sido más elevada. Este elemento explicativo se ha revelado como central a la hora de dar cuenta de los diferentes niveles alcanzados en la variable dependiente, como el factor capaz de proporcionar una explicación plausible, a los contados casos de éxito existentes en la Administración local de nuestro país en materia de personal.

Para explicar este fenómeno hay que recurrir nuevamente a la coyuntura crítica. En 1985 la responsabilidad por la gestión fue atribuida a la esfera política. En concreto, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 declaró que el Alcalde sería el “jefe superior de personal”, deslindando esta responsabilidad de la figura del Secretario. Situaba el ámbito de decisión de la política de personal en un agente orientado al ciclo electoral y con poca capacidad de aprendizaje, habida cuenta de lo temporal de su mandato. De nuevo hay que destacar que esta reforma operaba sobre una previa, la que

en 1978 había suprimido el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y especialmente, la que en 1981 había suprimido las facultades del Ministerio de la Gobernación para supervisar las decisiones en materia de retribuciones y plantillas. El panorama se completó cuando en 1987 se suprimió el Instituto de Estudios de Administración Local. Desaparecía así la infraestructura institucional imprescindible para dotar de coherencia a la gestión del sistema en un Estado políticamente descentralizado, en proceso de construcción y en el que se daba entrada a nuevos actores.

Coincidían en el tiempo por tanto la supresión de órganos de supervisión *heterónoma* de la gestión de personal, así como de socialización y formación, junto a la circunstancia de que la gestión en el interior de cada entidad local se atribuía a los electos, desprofesionalizando los aspectos *autónomos* de la gestión. La reforma proporcionó así un mecanismo clave en la politización burocrática, la autonomía decisoria en el ámbito de los recursos humanos.

Al tiempo, este fenómeno de politización fue reforzado por un factor que demuestra la relevancia de los factores ideológicos en los resultados de política pública: en primer lugar, por el impacto limitado de la reforma del Régimen Local en nuestro país, ya que en materia de gobierno local, su impacto fue reducido. Tanto el *diseño orgánico* contenido en la LBRL (con un Pleno que no solamente controla, sino que gobierna), como las ideas subyacentes plasmadas por ejemplo en la noción de *corporación* representativa, que mezcla planteamientos de política y de gestión, jugaron paradójicamente a favor de la *administrativización* de las élites locales, que ocuparon parcelas burocráticas, imposibilitando no solo de facto sino desde el punto de vista discursivo (cognitivo), la separación weberiana (o

mejor, wilsoniana) entre política y administración. La reforma democrática de los gobiernos locales no modificó la característica *función concejal* en la dirección de los ayuntamientos españoles, sino que la "idea corporativa", al obviar la dimensión conflictual de la política y su dinámica de mayoría y oposición, se convertía en un diseño institucional inadecuado; y ello en un periodo en que no solamente se convertían legítimamente en *talk organizations*, es decir, ámbitos de decisión política, sino que, habida cuenta de su expansión gestora, eran asimismo *act organizations* (Gutiérrez Calderón, 1997), organizaciones prestadoras de servicios públicos. El resultado fue el de una elevada legitimación política, de mayor receptividad, pero al precio de una capacidad ejecutiva sumamente débil, que andando el tiempo tendría consecuencias en la eficiencia de la gestión.

Hay que destacar asimismo, cómo en un periodo crítico, de consolidación de una reforma burocrática y municipalista, la Administración Central *abdicó* a la hora de promulgar las normas que hicieran posible la implantación de un modelo de empleo público basado en los puestos de trabajo. Ni normas básicas de la carrera administrativa, de puestos-tipo o elaboración de relaciones vieron la luz. Ni tan siquiera fue derogado expresamente el obsoleto reglamento de funcionarios municipales de 1952.

El resultado es por tanto, una elevada politización de la gestión en general –que carecía de diferenciación del ámbito político– y de la de recursos humanos en particular. Ello no obstante, el mantenimiento del "statu quo" solamente puede explicarse atendiendo a los agentes beneficiados. En primer lugar, los partidos políticos. La coincidencia de una notable profesionalización en el ejercicio de la política local en forma de dedicación "full time", de cuadros administrativos disponibles para los partidos, así como la disposición de recursos

clientelares en forma de contratos temporales precarios explica su protagonismo en la gestión municipal. Son los partidos políticos los que han penetrado las estructuras administrativas municipales, sin distinción de ideologías. Más que rivalidad, los procesos de estabilización de personal precario han dado lugar a una cierta cooperación, una colusión de intereses, tanto entre partidos como entre los sindicatos que representan a estos colectivos precarios.

7.3.3. Trayectoria 3: un EPL caracterizado por la sindicalización de las condiciones de trabajo

Se ha constatado, a partir de datos de producción propia centrados en el análisis de más de un centenar de acuerdos de entidades locales de tamaño medio y grande, además de lo revelado en los casos, cómo el modelo de empleo público local vigente en nuestro país no puede ir asociado a la variante de “cerrado” o “abierto” con que se asocian habitualmente los sistemas de mérito, sino que refleja una notable contractualización o bilateralidad, en la fijación de las condiciones de trabajo, pese a las previsiones legales que contemplan un marco normativo basado en la unilateralidad de la Administración, el clásico dogma de la relación estatutaria, lo que además provoca que el marco institucional del EPL se caracterice por un elevado grado de informalidad (Del Campo; 2012), al menos en las ciudades medias y grandes.

Los datos macro muestran cómo el pacto, en su mayoría no publicado, es lo habitual a la hora de fijar no solo un tiempo de trabajo (la jornada y los horarios) sensiblemente inferior al que rige en la Administración del Estado (1.500 horas/año y 35 semanales de media), sino también las retribuciones (con conceptos en muchos casos no previstos en la ley, reproduciendo así una patología histórica de nuestro municipalismo, con cláusulas de revisión, beneficios sociales, sistemas de categorías en vez de puestos de trabajo). Se

evidencia el arraigo asimismo de cláusulas que limitan notablemente las facultades de organización, convirtiendo de hecho en muchos casos a los sindicatos en *actores con veto* (Tsebelis, 2006) a la hora de adoptar decisiones de gestión, al exigir su aquiescencia. Asimismo, distan de ser anecdóticas las cláusulas en materia de acceso al empleo estable. Al contrario, se evidencian prácticas de supervisión y control que, como recordó recientemente la Comisión Sánchez Morón (2005) ponían en cuestión el sistema constitucional de garantías. Algo que se aprecia en la *vocación restringida* de la mayoría de procesos de estabilización o consolidación, si se atiende al análisis de las bases de las convocatorias (composición de tribunales, ejercicios) y, en general, la presencia sindical en los órganos de selección del personal temporal. Es notable cómo la presencia sindical no ha desaparecido en muchos ámbitos aun tras la reforma de 2007 que así lo dispone. El resultado de estos datos muestra una gestión de personal rígida y unos costes laborales (medidos tanto en términos de jornada como de retribución) elevados.

Los estudios de caso muestran la centralidad del "convenio" y su rol como "norma en uso" a la hora de establecer la concreta política de personal seguida en cada entidad local, así como el papel predominante de los sindicatos más representativos en su determinación. De hecho no se entiende la evolución habida en materia de recursos humanos en los casos analizados si no es en referencia a los hitos de los diversos acuerdos concluidos. Muestra también la pertinencia del institucionalismo histórico y su énfasis en el poder, por cuanto al final nos hallamos ante un fenómeno que tiene que ver con su disposición efectiva. Allí donde se ha conseguido un modelo de relaciones laborales más equilibrado, la profesionalización ha sido más elevada. Donde la influencia sindical ha sido la nota encontramos dificultades para revertir el peso de los primeros años. Es asimismo destacable que el fenómeno ha ido

asociado al de la coexistencia de aspectos preburocráticos en la gestión del personal (falta de objetivación, personalismo funcional o inexistencia de relación de puestos de trabajo).

Como en las trayectorias anteriores, hay que indagar en la coyuntura crítica para encontrar la explicación de este fenómeno. Sobre unos antecedentes específicamente locales –una resolución de 1981- que autorizaba a los *comités de personal* a comparecer en los órganos municipales para fiscalizar los asuntos burocráticos, en 1984, la LMRFP, aun de modo implícito reconocía la participación de los funcionarios en la fijación de las condiciones de trabajo. Pero sería en los años inmediatamente posteriores cuando la misma se concretaría en tres reformas: la sindical (Ley Orgánica de 2 de agosto de 1985) que residenciaba en el *sindicato más representativo* (art. 6.3.c) el protagonismo en la representación funcionarial y posteriormente en 1987, cuando se promulgó la LORAP (Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre Órganos de Representación y Participación) que daba forma al Acuerdo/Pacto en materia de condiciones de trabajo, estableciendo así un nuevo mecanismo. Ya la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (en su artículo 95) declaró aplicable este modelo convencional al ámbito local, si bien la realidad era diferente que la autonómica o la estatal, bien por el predominio del personal laboral, bien por la dinámica mucho más convencional que regía en el personal de las entidades locales.

El resultado de esta coyuntura crítica fue el de configurar un marco institucional para la negociación colectiva municipal notablemente disfuncional, habida cuenta de su estructura de incentivos. Junto al diseño sumamente descentralizado del modelo, notablemente localista, quienes negocian por cuenta del principal –una ciudadanía desconocedora de la realidad de la gestión-, son unos políticos orientados al corto plazo –el ciclo electoral-, con una capacidad de

aprendizaje inferior que la de sus interlocutores, si se tiene en cuenta la rotación y menor permanencia de los primeros y con un nivel de información asimétrica respecto a la disponible por parte de los empleados públicos, mucho más informados por su condición de trabajadores a tiempo completo en la organización. En nombre de estos últimos negocian unos agentes –el sindicato más representativo- con un horizonte temporal mayor y que a priori dispone de las ventajas del aprendizaje y de la información, quien no obstante, negocia a su vez en un entorno de competencia con otras organizaciones sindicales, lo que favorece unos contenidos negociales de tipo distributivo (jornada, retribuciones) en detrimento de otros relacionados con el servicio público²¹⁸. El resultado es el del arraigo de un modelo de cogestión de las condiciones de trabajo, costoso en términos de agencia y en donde el interés público no siempre es el beneficiado.

7.4. CONCLUSIÓN: UN MARCO INSTITUCIONAL DÉBIL

La consideración, en términos agregados, de los efectos materiales – los *outcomes* por emplear el lenguaje del análisis de políticas públicas- en la situación descrita da como resultado una falta de institucionalización del sistema de mérito en la Administración Local española. En primer lugar, la senda laboralizadora hace pensar en términos de la existencia de una burocracia “de salida”, esto es, donde rige la garantía de estabilidad, pero no tanto en términos “de entrada”, de acceso meritocrático. No es posible concluir la vigencia plena del mérito si se atiende a las rutinas y pautas bajo los cuales han ingresado cuatrocientos mil efectivos netos, en su mayoría

²¹⁸ Podría pensarse que la atribución de la capacidad negociadora a unos sindicatos más representativos favorece la centralización y por esta vía, estimular la negociación de contenidos más funcionales, pero como se apuntó en el capítulo 5º, el hecho de que esa mayor representatividad se base en un mecanismo de *audiencia electoral*, de resultados obtenidos en las elecciones a los órganos unitarios de representación estimula una dinámica de competición intersindical frente a *su principal*, los empleados públicos de cada una de las entidades locales.

laborales (obviamente mayor si de descuentan las vacantes habidas). Tales efectivos han accedido a los gobiernos locales en un contexto de racionalidad política en la adopción de decisiones de gestión, donde los partidos políticos han encontrado un amplio espacio de recursos para su afirmación, y donde también se constata la ausencia de mecanismos institucionales que profesionalicen la gestión de recursos humanos -la senda asociada-. A estos efectos hay que añadir la influencia de la negociación colectiva como medio de fijación de la política de personal, no solo de las condiciones de trabajo, pues los acuerdos han configurado en no pocas ocasiones a un actor con capacidad de veto en materias organizativas -el sindicato-, dando lugar a la última trayectoria.

Así las cosas, más que con un marco institucional capaz de asegurar el cumplimiento de los fines para los que fue diseñado, los resultados de la investigación apuntan hacia una notoria debilidad del mismo para cumplir sus objetivos; en última instancia, existen en el sistema pocos incentivos beneficiosos, entendidos estos como aquellos con capacidad de afectar el comportamiento de los agentes que interactúan en su seno en sentido beneficioso para el interés del principal, la ciudadanía. Más bien, como se desprende de los datos, es al contrario. Asistimos a lo que Sánchez Morón (2010; 2011b) ha denominado como un fenómeno de *captura* por los actores, de "colonización" del aparato administrativo profesional de los gobiernos locales; fenómeno que cabe atribuir a los partidos políticos principalmente y en menor medida, a las organizaciones sindicales. La conclusión es que en los términos en que está configurado y ha evolucionado, el marco institucional no garantiza la disposición de un bien público como la selección por mérito y la protección frente a cambios políticos (Hecló, 2003: e.o. 1977). La escala local es inadecuada por tanto para proveer este bien público.

La comprobación empírica de la hipótesis permite concluir que la explicación radica en un conjunto de actores limitadamente racionales que han aprovechado en su beneficio las oportunidades proporcionadas por el entorno. Con Geddes (1994: 42,85), cabría decir que, enfrentados al *dilema –politicians dilemma-* que suponía optar bien por la institucionalización burocrática bien por su consolidación organizativa, los partidos políticos españoles optaron, mayoritariamente, no todos, como se detalla en los estudios de caso, por lo segundo. Entre la reforma meritocrática y la disposición de recursos políticos en un contexto de lucha partidista optaron por lo primero. Contrariamente, la Administración Central sí contaba con un arreglo institucional de este tipo llegada la transición. La Administración Local no contaba con este factor político y la transición local no lo hizo posible.

La tabla 7-1 muestra un resumen de las conclusiones

Tabla 7-1 Resumen de la dinámica del EPL en la España democrática

<i>DEPENDENCIAS DE SENDA/ TRAYECTORIAS</i>	<i>MECANISMO IMPLICADO</i>	<i>AGENTE BENEFICIADO</i>	<i>RENDIMIENTOS CRECIENTES</i>	<i>ASPECTOS DEL CONTEXTO QUE REFUERZAN</i>	<i>EVIDENCIA EMPÍRICA</i>
Temporalidad	Contratación temporal	Partidos políticos	Mercado laboral secundario Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados partido	Ampliación oferta servicios Reforma laboral Subvenciones otras AAPP	Datos evolución laborales Datos GSS sobre contratos Casos 1 y 2
Sindicalización condiciones de trabajo	Negociación Colectiva	Sindicatos	Beneficios globales empleados públicos Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados al sindicato	Ciclo político limitado gobiernos Posibilidad aprendizaje sindicatos	Análisis Acuerdos CCTT Caso 2 y moderadamente, Caso 1
Politización de la gestión de personal	Autonomía decisoria	Partidos políticos Ejecutivo local	Ausencia supervisión decisiones Espacio político para afiliados	Abdicación AGE desarrollo modelo empleo público	Datos TGSS sobre exclusividad Caso 2 y moderadamente, Caso 1

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con Peters y Pierre (2010), cabe concluir que el empleo público local en España se caracteriza por su elevada politización. La situación descrita arranca de las decisiones adoptadas y favorecidas en el contexto temporal 1984-1987. La contextualización indica que el resultado no hubiera sido el mismo si las secuencias causales descritas –por ejemplo la reforma laboralizadora de la función pública-, hubieran tenido lugar de modo no simultáneo con la reforma del mercado de trabajo o con la masiva recepción de fondos característica de la integración europea; o incluso si todo ello no hubiera tenido lugar en una situación de intensa politización de los ayuntamientos españoles.

Así las cosas, el enfoque teórico utilizado habría demostrado su utilidad. De la mano de Elinor Ostrom (con constructos como una *arena de acción* donde son los individuos quienes encaran concretas situaciones y disponen de concretos incentivos en su interacción) y de Paul Pierson (una *path dependency* fundada analíticamente sobre los rendimientos crecientes que obtienen unos concretos actores) se ha elaborado un modelo explicativo capaz de dar cuenta de la evolución del EPL en la España democrática. La interacción estratégica entre individuos orientados intencionalmente es plausible, siempre y cuando el análisis se complemente dando entrada al *tiempo*, a la imprescindible perspectiva histórica que, por un lado, especifique secuencias y por otro, delimite cuál es el campo de juego que afrontan los actores, así como su capacidad de adaptación al contexto. De otro, los habituales efectos acumulativos y crecientes propios de la gestión pública, procesos de despliegue largo, demandan tiempo para apreciar los efectos de la acción política. La explicación causal ha atendido tanto al macroestado inicial –la situación estructural tras el legado franquista–, sobre el cual la acción de unos agentes conducidos por intereses, pero también por modelos mentales compartidos, que se valen de unos mecanismos proporcionados por un contexto de apertura –la coyuntura crítica– dará lugar a una nueva situación estructural resultante, las sendas características del EPL, constatables ya en los inicios del siglo XXI.

La estrategia de investigación también ha seguido este planteamiento: análisis de la evolución de los datos estructurales y estudios de caso a nivel micro, que han mostrado la plausibilidad del modelo para dar cuenta de la debilidad institucional, y ello con la notable excepción de casos como el de Santa Lucía, que, aun habiendo mostrado la presencia de los fenómenos de dependencia de senda, a través de la combinación inteligente de aprendizaje y de modelos mentales compartidos acerca de lo público, ha sido capaz de

apartarse de lo que es el patrón institucional predominante en el EPL en España. Justamente el estudio de caso permitió mostrar lo que de común y específico, tiene, mostrando cómo evitando las sendas habituales, es posible avanzar en la senda de la profesionalización. Tal era el propósito del diseño ecléctico del estudio de casos, a caballo entre la comparación de casos y las narrativas analíticas.

Justamente, no cabe desdeñar el papel de las ideas, de los esquemas cognitivos empleados por los actores. Anticorporativismo burocrático, legitimación electoral del poder local, negociación colectiva como extensión de la democracia laboral resultaron funcionales para unos actores políticos y sociales en trance de consolidación organizativa. Junto a los intereses, los sistemas de creencias y las posibilidades de aprendizaje, jugaron un rol relevante a la hora de explicar su comportamiento.

7.5. PROPUESTAS DE FUTURO

Para concluir, ante un panorama como el descrito, es notable que en el debate político no se encuentren aportaciones –bien provenientes del Derecho bien de las Ciencias Sociales- que den a la política de personal de nuestras ciudades la importancia que merece, ya sea cuando se analizan bien los aspectos relacionados con el buen gobierno (transparencia e imparcialidad), bien los relacionados con la eficacia de las políticas públicas locales. Como recuerda Hecló (2003) la profesionalización del empleo público, más que un conjunto de regulaciones es un intento de plasmar una idea básica: cómo hacer compatible receptividad política y protección frente al ejercicio del poder público. Es por tanto una cuestión netamente política, que debiera alejarla de cualquier tentación de ver en ella un ámbito especializado que solo interesa a lo sumo a los gobiernos, los partidos, los sindicatos o a los propios empleados públicos. De hecho

en nuestro país es sorprendente la poca atención que recibe de los medios de comunicación y lo alejado que se encuentra del debate público. Una aspiración de esta tesis era justamente reclamar la atención que la disposición efectiva de un bien público como este debiera merecer en la arquitectura institucional de los gobiernos locales y al tiempo mostrar su estrecha vinculación con la calidad democrática.

El objeto de la investigación ha sido el de describir la situación de este arreglo institucional en un contexto determinado: la España democrática de principios del siglo XXI. De nuevo con Hecló (2010) y a la vista de las conclusiones, cabe hablar de debilidad institucional, es decir, de unos estándares de funcionamiento inadecuados. A explicar cómo ha sido posible se ha dedicado la investigación, dando cuenta empíricamente de la relevancia de los momentos iniciales, formativos, de la institución como elemento determinante de su evolución posterior. Ahora bien, unas Ciencias Sociales vocacionalmente útiles, orientadas a la solución de problemas (*policy oriented*), no deben limitarse a *describir* y *explicar*. El reto, según Sartori (2011: 326) es cómo convertir la teoría en práctica. Cómo retornar a la sociedad la inversión efectuada en forma de proposiciones útiles e informadas que mejoren su rendimiento democrático.

No obstante, antes de abordar la factibilidad y los eventuales contenidos de una reforma profesionalizadora del EPL, resulta adecuada una consideración: la de que la misma no necesariamente se encuentra limitada por los aspectos por así decir, de *función pública*, sino que es afectada por otros elementos del marco institucional. En España, una reforma de cariz meritocrático resulta

inseparable del tamaño de los municipios²¹⁹. La *planta local*, el tamaño de las entidades locales en orden a prestar servicios públicos sobre el territorio resulta determinante, algo especialmente notable en un mapa local como el español caracterizado por el *inframunicipalismo*, y en donde más del 80 por ciento de los municipios tienen una población inferior a los cinco mil habitantes. También es relevante el propio *sistema de gobierno*. Ya se destacó cómo el *modelo corporativo* lastraba, por su propio diseño, cualquier intento de separar lo político de lo administrativo. No menos relevantes resultan las *competencias* locales, que configuran el perfil de la propia fuerza laboral (no es igual si la misma provee mayoritariamente políticas de educación y servicios sociales o de servicios urbanos, por no hablar de cómo se preste un servicio como la seguridad pública o la protección civil y las emergencias). Por último, es imprescindible sacar a colación una patología de nuestro sistema de relaciones intergubernamentales: las *subvenciones condicionadas* provenientes de otras Administraciones, que lastran cualquier intento autónomo de establecer políticas de personal razonables. Ello no obstante, las propuestas van referidas a los aspectos estrictamente calificables como de *empleo público*, dejando las cuestiones enunciadas para reformas más encuadrables como de *régimen local*.²²⁰

²¹⁹ Un reciente y oportuno estudio al respecto, habida cuenta de la intención gubernamental de modificar estos aspectos, en el momento de redactar estas líneas, es el elaborado por la Fundación Democracia y Gobierno Local (2012), titulado *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Además de describir las aportaciones más recientes en relación con el debate, muestra claramente la conexión existente entre tamaño de las entidades locales y ejercicio de las competencias atribuidas.

²²⁰ Un *camino* este, el de separación de los aspectos de empleo público y de régimen local, que considera a los primeros como iguales en todos los niveles de gobierno, que fue truncado recientemente y que de haberse materializado probablemente habría contribuido a limitar la *excepcionalidad*, la senda diferenciada, de la burocracia local con respecto a la estatal o la autonómica. El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, de 5 de febrero de 2007, establecía, en su Disposición Adicional Novena, sencillamente, que "El personal de las entidades locales se rige de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público". Como es sabido, esta ley nunca vio la luz, dando más

7.5.1. Ventanas de oportunidad para la reforma del EPL

Cualquier proposición de reforma proveniente de las Ciencias Sociales debe basarse en lo que la OCDE (2010: 30), expresivamente, denomina como “diseño de políticas basado en hechos”, esto es, la necesidad de tener en cuenta toda la información pertinente para tomar decisiones con conocimiento de causa. No es ociosa esta apelación en un entorno administrativo como el español, con unas élites políticas que propenden a una suerte de *reformas de papel*, esto es, que cifran en el recurso al boletín oficial la materialización de cualquier innovación política relevante, obviando así que no basta con su publicación para que la norma, el Derecho, se abra camino, sino que es necesario que los individuos que operan en el contexto lo adopten conforme a sus intereses y lo rutinicen, convirtiéndolo así en una *norma en uso* (Ostrom, 1999). En este sentido, las conclusiones aspiran a proporcionar información que ayude al debate informado y a la adopción de políticas más eficientes. Pero no solo la información empírica aportada resulta relevante, sino que las propuestas que compongan la agenda de reformas deben encuadrarse dentro del marco teórico del Nuevo Institucionalismo de la Ciencia Política. Debiéramos ser escépticos acerca de las posibilidades reales de cambio provenientes de reformas formales, si éstas no tienen en cuenta otros factores específicamente político.

Uno de los más relevantes se refiere a la viabilidad política de la reforma. Como demuestra la literatura politológica, una propuesta de política pública solamente entra en la *agenda política* en concretos

complejidad a la situación resultante tras la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007. Hubiera sido ciertamente un impulso reformista y que a los efectos que aquí interesan enfatizaba los aspectos políticos en detrimento de los corporativos, primando el principio de las relaciones políticas caracterizadas por la dinámica mayoría (que gobierna)-minoría (que controla), tal y como se reflejaba en su exposición de motivos. No obstante, parte de estos principios se plasmarían en un proyecto más limitado, como fue la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (BOJA nº 122, de 23 de junio).

momentos en el tiempo (Tamayo, 1997; Parsons, 2007). De ahí que a la hora de referirse a las estrategias de implantación de las reformas meritocráticas las propuestas que se han efectuado hayan utilizado un modelo proveniente del *policy analysis* como es la teoría de las "ventanas de oportunidad política" elaborada por John Kingdon²²¹. Para este autor, una propuesta de cambio tendrá una oportunidad de abrirse camino si la misma es el fruto de la coincidencia de tres corrientes o flujos (*streams*): la de los *problemas* (o mejor, la conciencia sobre su existencia), la de la *política* (en su acepción de *politics*, de lucha por el poder) y finalmente, la de las *soluciones* propuestas (la *policy*, o política pública). Su convergencia en un momento en el tiempo determina el fenómeno denominado como "*coupling*", en virtud del cual "se abre" una ventana de oportunidad para el cambio.

Como se destacó, la situación institucional existente en la actualidad puede describirse como un "*statu quo*" caracterizado por su captura política, y en menor medida, sindical. En este contexto, la existencia de numerosos *actores con veto* (Tsebelis, 2006) hace imprescindible contar con su concurso para el cambio, ya que la situación imperante es la de una suerte de "equilibrio estable. Ello permite concluir que si carecen de incentivos para ello la situación no variará (Levi, 2006: 17). La alteración real de ese *statu quo* requerirá de recursos políticos suficientes que permitan superar la oposición organizada al mismo (Pierson, 2006: 45), ya que como es sabido la adopción de una medida que afecte a un grupo social concreto –en un terreno tan alejado a priori de las preocupaciones de la ciudadanía como es el de la profesionalización burocrática- puede ser caracterizada en especial para los actores sobre el terreno –donde se juega el éxito de la

²²¹ De hecho autores como Villoria (2007) o Colino et. al. (2007) emplean esta conceptualización para analizar las posibilidades de la reforma meritocrática en Latinoamérica. En estos autores y en la actualización que Zahariadis (1997) ha operado de la teoría de las "policy windows" se basa este epígrafe.

misma- como una reforma con costes concentrados pero con unos beneficios difusos (Friedman, 1984: 15).

Así las cosas, el objetivo de una reforma meritocrática, despolitizadora, supone encarar un problema de acción colectiva: ¿Cómo conseguir la cooperación voluntaria de los agentes que operan en el entramado institucional en orden a conseguir los fines socialmente deseables? Sabemos, por Geddes (1994: 183), que el reto práctico es proporcionar herramientas que hagan posible superar el denominado "dilema de los políticos", esto es, cómo hacer que resulte racional la pérdida de un recurso político de primer orden como el clientelismo burocrático en un contexto de intensa competición partidista. De modo específico, la pregunta sería ¿Cómo estimular que los partidos políticos adapten su comportamiento a las premisas meritocráticas del empleo público local en España?

Ya se ha hecho referencia, desde la corriente de los problemas, de la inexistencia de percepción social acerca de problema alguno en relación con la situación del EPL. Ni los medios de comunicación –más allá de cuestiones puntuales surgidas con algunas oposiciones- ni los estudios periódicos de opinión (el más relevante es el que efectúa el Centro de Investigaciones Sociológicas para determinar los temas –*issues*- que preocupan a los ciudadanos) evidencian la existencia de reconocimiento social, de conciencia con respecto a esta cuestión. Ni por el lado de la eficacia o eficiencia de los servicios ni tampoco por el de la legitimidad en su funcionamiento²²².

¿Y por el lado de la política? Al respecto debe tenerse en cuenta que la experiencia comparada (Geddes, 1994) muestra cómo la implantación exitosa demanda cierto aislamiento inicial por parte del

²²² Así se evidencia analizando el imprescindible trabajo de Del Pino (2004:202 y ss.) donde se concluye que justamente los ayuntamientos gozan de un elevado apoyo ciudadano en comparación con los restantes niveles de gobierno.

emprendedor que lidera la provisión de un bien público como es una reforma meritocrática. Nos hallamos ante una especie de "*dilema del prisionero*" de un solo intento, teniendo en cuenta que la matriz de decisión estaría conformada por dos partidos políticos situados ante la disyuntiva de cooperar o no cooperar. No obstante, aun desde esta perspectiva, no hay que descartar que resultara, a priori, irracional protagonizar una conducta como la de "empezar cooperando" (Axelrod, 1984) por parte de un actor político, en este caso un partido o un ejecutivo local, bajo la expectativa de que en una situación similar su *competencia* por así decir, haga lo mismo. Es decir, que la cooperación voluntaria puede resultar racional y la adopción de esta conducta dependerá de lo que Ostrom, Walter y Gardner (2000) denominan como una combinación de *compromisos creíbles*, interacción repetida entre actores, comunicación efectiva entre ellos y mecanismos eficaces de sanción. En el caso del EPL estos requisitos se traducirían en acuerdos entre los actores, una percepción de reales oportunidades de alternancia política, sistemas transparentes y eficaces de rendición de cuentas, así como de la existencia de dispositivos de supervisión efectiva, como condiciones adecuadas. Por tanto, pudiera darse la iniciativa de reforma, pero resulta imprescindible complementarla con una efectiva demanda ciudadana al respecto, materializada en forma de transparencia, de conocimiento público e informado acerca de la situación de un entorno institucional caracterizado, como se evidenció, por la opacidad y la inexistencia de datos.

No obstante lo indicado, paradójicamente, una situación de crisis presupuestaria, económica y fiscal, como la que aqueja a las economías occidentales desde la Gran Recesión iniciada en 2008, por su carácter de *shock* exógeno y por la necesidad asociada de adoptar políticas eficientistas en el empleo público puede suministrar la *ventana de oportunidad* desde la corriente de la política para que los

actores interioricen la necesidad de implementar políticas profesionalizadoras²²³. Esta situación bien pudiera proporcionar el incentivo de cambio si tenemos en cuenta la situación concreta sobre el terreno. Y es que, sobre el papel, innovar en un sentido de eficiencia pudiera resultar menos complejo de lo que se desprende de un análisis apresurado. Por un lado, por cuanto recuerda Geddes (1994: 127) la existencia de un sistema mayoritario con dos partidos consolidados puede posibilitar la emergencia de un modelo de "finalización del expolio", ya que hace más viable un gran pacto entre los mismos tendente a evitar los usos políticos de la burocracia²²⁴. También la necesidad de acordar políticas eficientistas puede venir

²²³ Justamente esta recesión es la que ha venido a modificar las pautas de actuación de los gobiernos locales de nuestro país. A la dramática reducción de ingresos fiscales descritos por los analistas (véase, por todos, Jiménez Asensio, 2011) habría que añadir la *velocidad* de los cambios legislativos. Si ya al final del verano de 2011 asistimos a una reforma que constitucionalizó en su artículo 135 el "equilibrio presupuestario" obligatorio para los entes locales, en el primer trimestre de 2012 asistimos a la creación del denominado "Fondo para la financiación de los pagos a proveedores" (Reales Decretos-leyes 4/2012, de 4 de febrero y 7/2012, de 9 de marzo), un mecanismo de anticipación del pago por la Administración General del Estado que, sin embargo, lleva asociada la elaboración de unos "planes de ajuste" cuyo "modelo", divulgado por una Orden ministerial publicada el 16 de marzo, afecta como es lógico, a la política de personal. Si a las reformas legales que hacen referencia a la necesidad de "reformas estructurales" en el seno de cada entidad local, le unimos los cambios en el entorno socioeconómico, la situación empieza a parecerse a una nueva *coyuntura crítica* en términos del nuevo institucionalismo histórico. Lo que hace especialmente relevantes las decisiones que adopten los agentes en este nuevo contexto.

²²⁴ Sin embargo al tratar de los pactos entre partidos un riesgo a afrontar es el denominado en la literatura como el problema de la "*inconsistencia temporal de las preferencias*", esto es, la tentación racional de ceder al oportunismo e incumplir en un momento posterior pactos políticos formulados *ex ante*. En nuestro caso esto haría referencia a la diferente posición de un partido según se encuentre en el gobierno o en la oposición, y a la tentación de recurrir al clientelismo político una vez al frente del gobierno local. No resulta fácil incentivar la adopción de conductas que superen el *cortoplacismo* endémico de la política española, por lo que además de los costes reputacionales en caso de incumplimiento hay que prever sistemas eficaces de sanción a escala estatal en caso de incumplimiento sobre el terreno. Y ello sin perjuicio de apelar a lo que en el capítulo 2º de esta tesis se definió como una suerte de "egoísmo inteligente", esto es, la racionalidad para los agentes de adoptar una conducta beneficiosa a largo plazo, aun contando con los inconvenientes que la misma puede conllevar de modo inmediato, algo que partidos políticos y sindicatos debieran tener presente cuando se habla de profesionalización, que incide en la legitimidad de ellos mismos como actores sociales. Como recuerda Helen Hunt (2009:219) en su cita de la *teoría de los sentimientos morales* de Adam Smith "*Una combinación de invocaciones racionales de principios relativos a los derechos (...) puede hacer que la empatía sea moralmente eficaz*".

facilitada, no menos paradójicamente, por el arraigo de prácticas convencionales en el empleo público local. Pues bien, teniendo en cuenta que muy probablemente la negociación colectiva pública en la esfera local “ha venido para quedarse” contamos con la suerte de disponer de centrales sindicales altamente representativas y que cuentan a priori, con una estructura centralizada de decisión, lo que puede facilitar su concurso en un pacto imprescindible como el que se trata en el epígrafe siguiente.

7.5.2. Políticas de fortalecimiento institucional para el EPL

Es en este punto cuando resulta pertinente la referencia a la última de las corrientes, la de las propuestas, las *policies* propugnadas para el EPL. En este trabajo, coherentemente con el enfoque adoptado en el núcleo argumental, se sostiene que cualquier intento de reforma institucional debe conceptualizarse desde un doble plano. El macro o estructural, sistémico, y el micro. Cualquier innovación institucional debe considerar la configuración de la *arena de acción*. O lo que es lo mismo, de qué manera las reglas en uso acerca del acceso, información, consulta o decisión afectan a los intereses de los agentes. Situados en esta perspectiva, el reto es, por decirlo en términos hamiltonianos, cómo alinear los intereses individuales con los deberes posicionales²²⁵. Es decir, qué mecanismos establecer para incentivar la adopción por los agentes de pautas de comportamiento acordes con los intereses del *principal*, la ciudadanía. El planteamiento de esta tesis es que las reformas jerárquicas, verticales, “arriba-abajo” están condenadas al fracaso si no se reflexiona sobre las situaciones que afrontan los actores en el seno de las arenas de acción. Por decirlo de modo expresivo empleando una obra de referencia de la gestión pública, se trata de evitar que

²²⁵ La cita textual es como sigue: “(...) *La mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coincida con su deber*”. *El Federalista*, LXXII. 1778 (Hamilton).

"grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland" (Wildavsky, 1973). De ahí el énfasis micro en el análisis.

Estas son por tanto las premisas de la cualquier agenda de reforma del EPL: información acerca de la situación estructural, conocimiento preciso de las experiencias anteriores (en especial los proyectos de reforma de 1925, 1952 y 1984) y finalmente, especial atención a los microfundamentos, en una perspectiva *bottom up* en su conceptualización.

¿Qué estrategia puede resultar idónea para abordar esta estrategia profesionalizadora en un entorno como la esfera local actual de nuestro país? Desde mi punto de vista cabe tener en cuenta tres elementos. El primero, debe considerar lo que podría denominarse como la *escala* del bien público. Esto equivale a tener presente que en algunos componentes del EPL, como por ejemplo la selección o la carrera, el nivel municipal resulta ineficiente para proveer no solo en términos de eficiencia, sino de eficacia, el mismo. Un segundo elemento a considerar es lo que gráficamente podría denominarse como "por dónde empezar". Por último, resultaría conveniente emplear una estrategia que además de resultar de amplio espectro (una mezcla de medidas regulatorias, de supervisión e incentivadoras), resultara lo suficientemente pragmática como para construir sobre lo existente, obviando cualquier tentación de "tabula rasa", tan propia de nuestra historia administrativa.

La escala territorial se trata conjuntamente con la última de las estrategias. En este punto resultan convenientes unas reflexiones acerca de las prioridades de actuación. Al respecto y en una excelente monografía, Colino, Molina, Parrado y Del Pino (2007) ubican al reformista ante dos disyuntivas, a saber: entre enfatizar los aspectos de mérito o los de flexibilidad; y entre la de acometer una

reforma parcial o global (: 183). En el EPL español resulta claro que el contexto conduce hacia la eficiencia, lo que priorizaría la flexibilidad. No obstante, hay que tener en cuenta que los datos contenidos en esta tesis, si bien evidencian unos mayores costes, medidos en términos de más salarios y menor tiempo de trabajo, no proporcionan conclusiones suficientes acerca de una ineficiencia en su funcionamiento, superior a la de otros niveles de gobierno. Más bien al contrario, se constata una elevada legitimidad del mismo pese a sus defectos de reclutamiento, algo que se percibe claramente en los estudios de caso. De priorizar algún aspecto por tanto, este debiera ser el de la igualdad de oportunidades.

Ello nos conduce de modo natural a la segunda de las disyuntivas: reformas globales o parciales. Al respecto conviene tener presente que se va a reformar un nivel de gobierno cuya madurez institucional es relativamente reciente. Por ello, cabe tener presente la recomendación de estos autores, por lo demás compartida plenamente, referida a que en cualquier reforma sobre el empleo público, que introduzca temas como las competencias profesionales, la carrera o la flexibilidad, está condenada al fracaso si los cimientos meritocráticos del sistema son débiles, por lo que la estrategia de reforma debiera priorizar los temas de reclutamiento y selección (: 155). Algo que se corroboraría en la esfera local si tenemos en cuenta el resultado que han tenido novedades legales como la del reciente Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 y la suerte que han corrido innovaciones como la denominada carrera horizontal, prácticamente inéditas. Esta priorización es compatible con otros aspectos que faciliten la introducción de la racionalidad económica, por encima de la política, en la gestión del empleo público.

Finalmente, la estrategia de reforma debiera ser lo suficientemente amplia como para garantizar el éxito de la misma, no fiando la suerte

de la misma a su mera promulgación. Por ello, en una formulación cercana a la empleada por la OCDE en sus denominados "marcos de integridad" se postula que una reforma viable debe considerar al menos tres aspectos: a) la *gobernanza* del sistema, implicando a sus actores; b) la necesidad de descender a aspectos relacionados con los *procesos* de gestión de los profesionales (además de cómo se reclutan, como se desarrollan, retribuyen y cómo se negocian sus condiciones de empleo), y finalmente, c) las *estructuras* de gestión, esto es, los órganos de gobierno de nuestro EPL.

Los cimientos políticos de la innovación resultan imprescindibles. En esta línea Villoria (2007: 117) ha destacado el papel jugado por los denominados "Pactos por la integridad y el mérito" a la hora de garantizar el éxito de la reforma. En una situación como la que afrontan los gobiernos locales españoles, la conveniencia de un acuerdo de esta naturaleza, suscrito entre las principales fuerzas políticas (al menos entre el PP y el PSOE) resulta insoslayable. No solamente referido a la integridad o el mérito (desde mi punto de vista resultaría poco realista el reconocimiento implícito del clientelismo que supondría tal denominación), sino que, considerando temas más amplios de reforma del Régimen Local y de su eficiencia, contemplara de modo suficiente las cuestiones referidas al mérito en la selección y a la profesionalización en general. De este pacto debieran formar parte las organizaciones sindicales (en especial CCOO, CSI-F y UGT), algo que pudiera venir facilitado por la concreción del mismo en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Y es que hay que tener presente que, pese al carácter de público de las cuestiones relacionadas con la función pública, un *enfoque de gobernanza*, entendiendo por tal un modo de gestión menos jerárquico y cooperativo, realista acerca de las verdaderas capacidades de las entidades locales, resulta una aproximación idónea (Mayntz, 2005; Peters y Pierre, 2005; Iglesias,

2006). Mucho más ante una descentralización territorial como la existente, donde la concurrencia de las Comunidades Autónomas (CCAA) resulta insoslayable.

En lo que atañe a los procesos algunas cuestiones a abordar serían las siguientes. En primer lugar, simplificar el marco legal, calificado como de imposible manejo en términos de seguridad jurídica por la doctrina administrativista más autorizada. Desde mi punto de vista, no obstante el papel asumido por algunas CCAA, es conveniente cierto activismo legislativo por parte de la AGE. Normativa como la prevista en las leyes (normas básicas de la carrera administrativa, de provisión, de confección de las RPT, de puestos-tipo) son imprescindibles. La orientación de la mayoría de gestores, en la práctica, continúa siendo *estatalista*. Como mínimo, tal normativa de desarrollo, inédita desde 1985, debiera diferenciar en función de niveles de población (no es igual la problemática de un municipio de menos de 5.000 habitantes que otro de 20.000 o 50.000). Otro proceso imprescindible es el referido a la negociación colectiva, donde resulta conveniente cierta centralización de la misma, de la mano de las centrales sindicales. Además de ganar en poder de negociación por la *parte empresarial*, la elevación de su nivel de articulación facilitaría su extensión a municipios en los cuales, por su reducida dimensión, este tipo de normas convencionales suelen ser desconocidas. Al tiempo, es posible que unos contenidos negociales amplios facilitaran la desjudicialización de la gestión de personal, en beneficio de soluciones pacíficas de las controversias²²⁶.

²²⁶ En la línea, por ejemplo, de reciente "V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos laborales (sistema extrajudicial)" publicado en el BOE el 23 de febrero de 2012, que estimula prácticas de mediación y arbitraje. Hay que destacar que la disposición adicional tercera posibilita tratar los conflictos colectivos surgidos entre la AGE y sus empleados públicos. No obstante, para el mundo local resulta conveniente un acuerdo específico.

Por lo demás, procesos básicos como la retribución o la creación de plazas no debieran verse modificados. La escala municipal facilita su adaptación a las circunstancias. Sin embargo, el reclutamiento y la selección o la carrera profesional y la formación, requieren de una innovación profunda. La materialización en ámbitos territoriales mayores (como mínimo provinciales) es condición de posibilidad de su realización. No es aceptable seguir manteniendo la ficción de que la escala local de estos procesos es respetuosa con los principios del mérito y la capacidad. Situados en este punto, no cabe confundir empleo público y gestión de recursos humanos, por lo que es insoslayable potenciar las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Teniendo en cuenta que nuestro sistema de mérito se basa en un enfoque jurídico que proclama su aplicación "a priori" en todas las organizaciones públicas, no cabe pensar en una suerte de acogimiento al sistema de mérito como el que protagonizaron las ciudades norteamericanas entre los siglos XIX y XX. Pero ello no es óbice para estimular la adopción de *códigos de buenas prácticas* o incluso alguna certificación por parte de instancias externas que dieran cuenta de unas prácticas de gestión eficaces y eficientes, en términos de mérito y también de flexibilidad. Esta línea de trabajo facilitaría tanto la transparencia y la rendición de cuentas como la comparación (*benchmarking*) entre ciudades y en general la gestión del conocimiento en materia de recursos humanos, lo que puede estimular la adopción de políticas profesionalizadoras.

Por último, y dentro de su sumaria, hay que efectuar una referencia a la necesidad de estructuras de gobierno del sistema español de EPL. En primer lugar, las *heterónomas*, externas a las propias Entidades Locales. Ya se dio cuenta de la desaparición progresiva de organizaciones como el extinto Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL) y en general de la desaparición de

unidades de la AGE ocupadas del EPL²²⁷. Si bien el IEAL se encuentra subsumido en cierta medida en el actual Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) resulta conveniente potenciar la orientación municipalista de este instituto. Además de formación, su rol puede resultar reforzado en la publicación de guías técnicas sobre los distintos procesos o en ámbitos como la información²²⁸.

Un rol idóneo en materia de empleo público local pueden jugar los denominados "gobiernos locales intermedios", esto es, Diputaciones Provinciales y Cabildos y Consells Insulares. Se ha propuesto por autores como Jiménez Asensio y Castillo Blanco (2009) la creación de las denominadas "Agencias Provinciales de Empleo Público", una solución especialmente adecuada no solo para proveer la necesaria asistencia y cooperación técnica a los municipios en esta materia, sino para en la línea de lo que aquí se postula, protagonizar los procesos de gestión de recursos humanos en ámbitos como la selección²²⁹ (que bien pudiera tener la forma de alguna *habilitación* o credencial de capacitación, para a continuación proveer el puesto en cada entidad local) o la carrera profesional (en forma de acreditación de competencias del empleado público o de evaluación de su

²²⁷ No se trata solamente de la "desaparición" de unidades como las subdirecciones generales de función pública local, sino de que ámbitos de concertación como la Comisión Nacional de Administración Local (en la actualidad, regulada en su funcionamiento, composición y funciones por el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril), han demostrado su insuficiencia.

²²⁸ En el seno de la AGE, mediante Real Decreto 868/2010, de 2 de julio, se creó el denominado "Observatorio del Empleo Público", fruto del Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012 (aunque ya se contemplaba en el anterior acuerdo, el conocido como "Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas, de septiembre de 2004). Pese a su carácter de "órgano colegiado" y no de "unidad administrativa", se contemplaban funciones como el análisis y difusión de información en materia de empleo público y la realización de diagnósticos. Actualmente nada se sabe de este observatorio, pero la necesidad de acopiar este tipo de datos referidos a la Administración Local resulta imprescindible.

²²⁹ Esta escala de gestión haría posible asimismo la innovación en la selección, haciendo menos énfasis en el sistema memorístico clásico. No obstante, aun en el caso de seguir optando por este sistema, se le dotaría de más garantías, al hacer posible la corrección anónima, la doble corrección o la elaboración de temarios, lo que afinaría la elección de candidatos concretos (al respecto, véase Bagüés, 2010).

rendimiento). Es este un camino no imaginado, al menos hasta fechas recientes²³⁰.

Otro objetivo de actuación es el directivo. Como destaca Jiménez Asensio (2011: 71) en orden a proveer capacidad institucional, el establecimiento de una función directiva profesional es un elemento clave. En tanto que institución de mediación, asegura la disponibilidad de los recursos de conocimiento suficiente para implantar las políticas necesarias para la organización. En esta línea se inscribe una reforma no desarrollada hasta el momento plenamente, el artículo 13 del EBEP. Dejando de lado los contornos organizativos y jurídicos de esta figura²³¹, en este momento interesa dejar constancia de que la dirección pública profesional encuentra en el ámbito de la gestión de recursos humanos uno de sus espacios más necesitados de desarrollo. Este es justamente uno de los ámbitos de reforma si se quiere facilitar capacidad de innovación a los gobiernos locales²³².

²³⁰ En reflexiones especializadas como el denominado "Libro Blanco del Gobierno Local" (2005:79) o el "Libro Verde sobre los gobiernos locales intermedios en España" (2011:97) se ha abogado por atribuir este rol a las entidades provinciales e insulares. Una innovación al respecto ha sido la plasmada en el artículo 12.1.g de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que dispone que la provincia prestará al municipio asistencia técnica en materias tales como "Formación y selección de personal, así como la elaboración de instrumentos de gestión de personal, planes de carrera profesional y evaluación del desempeño". Esta debiera ser la línea a seguir. Otra posibilidad destacada es la protagonizada por la Diputación de Barcelona y su "Xarxa CORH" una comunidad de conocimiento formada por una red de profesionales relacionada con la gestión municipal de personal. En otro orden de cosas, cabe reseñar la reciente "Declaración de Valencia", hecha en esa ciudad el 18 de abril de 2012 por la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares de la FEMP, que justamente, en materia de "recursos humanos y empleo público", postula la asunción de un papel de cooperación para los municipios. Esta propuesta es desarrollada en el documento, emanado de esta comisión, de fecha 10 de abril de 2012, titulado "*Fortalecimiento institucional y modernización de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y demás Entidades Locales intermedias*" (FEMP, 2012).

²³¹ Un análisis completo de la función directiva desde la perspectiva institucional es la reciente monografía de Jiménez Asensio, Villoria Mendieta y Palomar Olmeda (2009). Es destacable asimismo la labor del grupo de investigación sobre el empleo público patrocinado por el INAP que ha producido también algunos documentos de relevancia en la materia.

²³² He tratado de sintetizar los ejes posibles de actuación para potenciar esta figura en un reciente trabajo: "*La profesionalización de la dirección de recursos humanos*"

Como se ha evidenciado en esta tesis, la gestión del sistema requiere no solamente contemplar instancias de supervisión heterónomas, sino autónomas, en el seno de cada arena institucional.

Un directivo público de recursos humanos (DRH) profesionalizado constituiría una figura que contaría con ventajas tales como su separación de la política (a la que rendiría cuentas no obstante mediante alguna figura parecida a un "contrato de gestión" como por ejemplo un plan estratégico, facilitando su evaluación). El control, debiera por su parte, corresponder a un órgano político colegiado (junta de gobierno local y pleno) evitando al tiempo la politización de las decisiones. Su selección y permanencia, temporal pero independiente de avatares políticos, haría posible por otro lado evitar la desventaja de la asimetría de capacitación e información, tan característica de los "concejales de personal".

La garantía del *mérito* se realiza a escala provincial, con un rol mayor del centro que el contemplado hasta la fecha. Por su parte, la consecución de la *flexibilidad* demanda una función directiva en esta materia en cada uno de los gobiernos locales. Ambas líneas de intervención debieran constituir el núcleo de una estrategia de fortalecimiento institucional viable para el empleo público local en España.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, L.F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

Alba y Vanaclocha (1997): "Presentación". En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.

Aguiar, F., De Francisco, A. y Noguera, J.A. (2009): "Por un giro analítico en sociología". En: *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 67. Nº 2. pp. 437-456

Alfonso Mellado, C. (2011): "Libertad sindical y negociación colectiva en el empleo público". En: *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*. Madrid. CCOO.

-(2000): "Cuestiones actuales en torno a los derechos colectivos de los empleados públicos". Ejemplar multicopiado.

Almond, G., Flanagan, S. y Mundt, R. (1993): "Crisis, elección y cambio". En: *Zona Abierta*. Nº 63-64. Monográfico sobre el nuevo institucionalismo. Madrid. Pp. 445-72.

Arce Monzón, L. (1962): "El obrero de plantilla en la Administración Local". En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. Nº 125, pp. 693-708. Madrid. IEAL.

Arellano, D. y Lepore, W. (2009): "Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea". En: *Gestión y Política Pública*. Vol. XVIII, Nº 2. México. Pp. 213-305.

Arenilla Sáez, M. (1993): *La negociación colectiva de los funcionarios públicos. Su tratamiento desde la Ciencia de la Administración*. Madrid. La Ley.

Arroyo Yanes, L.M. (2009): "Manuel Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)". En: *Las reformas administrativas en la II República. V Seminario de Historia de la Administración*. Madrid. INAP. Pp. 183-227.

Arrow, K. (1991; e.o. 1967): "Valores individuales y valores sociales". En: Colomer, J., coord.: *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 491-514.

Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (1999): *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Baena del Alcázar, M. (2010): *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid. Síntesis.

-(1997): "Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles." En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.

-(1985). *Ciencia de la Administración*. Madrid. Tecnos.

-(1963): "Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado y Reglamento de Funcionarios de Administración Local". En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. Nº 132. Pp. 801-848

Ballart y Ramió (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Bañón, R. (1986): "Función Pública Local en España: movilidad, carrera y profesionalización del personal", En: *CIVITAS, Revista española de Derecho Administrativo*. Nº 51, julio-septiembre 1986.

Bartolini, S. (1994): "Tiempo e investigación comparativa". En: Sartori, y Morlino, eds.: *El método comparativo en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza. Pp. 105-158

Batalla i Galimany, R. (1999): *Els casinos republicans: política, cultura i esbarjo. El Casino de Rubí (1884-1939)*. Barcelona. Publicacions de l'Abadia de Montserrat.

Bates, R. (2004): *Prosperidad y violencia. Economía política del desarrollo*. Barcelona. Antoni Bosch.

Beltrán M. (1977): *La élite burocrática española*. Madrid. Fundación Juan March-Ariel.

Bekke, H. y Frits, H. (eds.) (2000): *Civil Service Systems in Western Europe*. Chentelham. UK.

Bezes, P. y Lodge, M. (2006): "Historical Legacies and Dynamics of institutional change in administrative systems". IPSA World Congress, Fukuoka, Japón, 9-13 Julio.

Binmore, K. (2009): *La teoría de juegos: una breve introducción*. Madrid. Alianza.

Blanco, I. (2002): "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas". En: *VII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado*. Lisboa. Disponible en www.clad.org. Consulta realizada el 7 de enero de 2012.

Bolaños, S. (2006): *Los años de la ilusión. El cambio democrático en el municipio de Santa Lucía (1979-1983) y sus antecedentes*. Las Palmas de Gran Canaria. Anroart ediciones.

Boltaina, X. (2010): *La negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos locales*. Barcelona. Bayer Hermanos.

Botella, J. (1992): "La galaxia local en el sistema político español". En: *Revista de Estudios Políticos*, nº 76. Madrid. CEC.

Bresser, L., Maravall, J.M. y Przeworski, A. (1995): "Introducción". En: *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Madrid. Alianza. Págs. 11-26.

Borrajo Dacruz, E. (1989): *Introducción al Derecho del Trabajo*. Madrid. Tecnos.

Brugué, Q. y Gomà, R. (1998): *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Ariel.

Boix Reig, V. (1991): *Régimen Jurídico de la organización municipal: Estatutos del Concejal y del Funcionario*. Madrid. Trivium.

Caballero, G. y Arias, X. (2003): "Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transacción". En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 8. Madrid. Pp. 131-161.

Caïs, J. (2002): *Metodología del análisis comparativo*. Madrid. CIS.

Calvo Sotelo, J. (1975 [1931]): *Mis servicios al Estado*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.

Capó Giol, J. (1991): "Elecciones municipales, pero no locales". En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 56. Madrid. CIS. Páginas 143-164.

Capoccia, G. y Kelemen, D. (2006): "The Study of Critical Junctures in Historical Institutionalism". En: *Political Methodology*. pp. 1-30.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Documento aprobado por la V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 14-15 de noviembre de 2003.

Carrillo Barroso, E. (1991): *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

Casas Pardo, J. (2000): "Estudio introductorio". En: Casas Pardo, ed.: *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias sociales en la encrucijada*. Valencia. Diputación Provincial. Institut Alfons el Magnànim. Pp. 11-39.

Castillo Blanco, F. (2006): *La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*. Fundación para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Disponible en www.fiiapp.org. Documento consultado el 14 de julio de 2008.

Cenarro, A. (2006): "Instituciones y poder local en el Nuevo Estado". En: Juliá, coord.: *República y guerra en España (1931-1939)*. Madrid. Espasa. Pp. 421-447.

Chamberlin, J. (1991) [1974 "La provisión de bienes colectivos como función del tamaño del grupo". En: Colomer, ed.: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 153-172.

CLAD (1998): *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento aprobado el 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo.

Coller, X. (2005): *Estudios de caso*. Madrid. CIS. 2ª ed.

Collier, D. (1994): "El método comparativo: dos décadas de cambios". En: Sartori, y Morlino, eds.: *El método comparativo en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza. Pp. 51-79

Collier, P (2010): *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*. Barcelona. Mondadori

Coleman, J. S. (2010; e.o. 1986): "Teoría social, investigación social y teoría de la acción". En: Noguera, J.A., ed. *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid. CIS. Págs. 115-144.

Colino, C., Molina, I., Parrado, S. y Del Pino. E. (2007): *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana. Un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la Administración y la gestión pública*. Madrid. INAP.

Colom Canal, M. (1998): "Límites legales de los pactos colectivos funcionariales de la Administración Local". En: *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*. Nº 12. Junio. Madrid. Pp. 1803-1822.

Colomer, J. (2009): *Ciencia de la Política*. Barcelona. Ariel.

-(1991): "El enfoque de la elección racional en política". En: Colomer, ed: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 7-30.

Consejo Económico y Social (2004): *Informe 3/2004 sobre la temporalidad en el sector público*. Aprobado por el Pleno del Consejo en su sesión ordinaria del 22 de diciembre de 2004. Disponible en www.ces.es. Consulta efectuada el 20 de junio de 2008.

Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. (2010): *Guía de la negociación colectiva*. Madrid. Ministerio de Trabajo.

-(2001): *La negociación colectiva en el empleo público*. Informe elaborado por Tomás Sala, Ángel Blasco y Juan Antonio Altés. Madrid. Ministerio de Trabajo.

Corona, J.F. (1987): *Una introducción a la teoría de la decisión pública (public choice)*. Madrid. INAP.

Costa Castellá (1999): "La negociación colectiva en el empleo público: un planteamiento práctico". En: *Temas Municipales*. Valencia. Diputación Provincial. Pp. 64-92.

Crespo Montes, L.F. (2001): *La Función Pública española 1976-1986: de la transición al cambio*. Madrid. INAP.

Defensor del Pueblo (2003): Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público. Colección Informes, Estudios y Documentos. Documento disponible en www.defensordelpueblo.es. Consulta efectuada el 20 de junio de 2008.

Del Águila, R. (2008): *Crítica de las ideologías. El peligro de los ideales*. Madrid. Taurus.

Del Campo, E. (2012): "Instituciones y gobernanza en América Latina: la continuidad de las reglas informales". En: *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. Barreda, M. y Cerrillo, A., Coords. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 191-210

Del Pino Matute, E. (2004): *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las Políticas Públicas*. Madrid. INAP.

Del Rey Guanter, S. (1986): *Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la Función Pública*. Madrid. INAP.

Del Rey Guanter, S. y Luque Parra, M. (1997): "Criterios jurisprudenciales recientes sobre la negociación colectiva de los funcionarios públicos". En: *Relaciones Laborales*. Tomo I, pp. 308-323.

De Simón Tobalina, J.L. (1978): *Estatuto del Funcionario Local. Régimen Jurídico y Económico de los funcionarios locales*. Madrid. Biblioteca Certamen de Administración Local.

De la Vallina Velarde, J. L. (2005): "La reforma administrativa de López Rodó". En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 177-203

Dimaggio, P. y Powell, W. (1999): "Introducción". En: Dimaggio y Powell, eds: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México. Fondo de Cultura Económica. Pp. 33-75.

Doeringer y Piore (1983): "Los mercados internos de trabajo". En: Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid. Alianza. Páginas 341-368.

Downs, A. (1992; e.o. 1957): "Teoría económica de la acción política en una democracia". En: *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona. Ariel. Pp. 93-111.

Echebarría, K. (2006a): "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas." En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 34. Páginas 126-146.

-(2006b): *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington.

-(2001): "Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica". En: UIMP. *Seminario sobre Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo*. Agosto.

-(2000): "Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales". En: *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*. Caracas.

Eigen, P. (2004): *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder público*. Barcelona. Planeta

Elster, J. (2010): *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Barcelona. Gedisa.

-(2000a): "Normas sociales y teoría económica". En: Casas Pardo, ed.: *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias sociales en la encrucijada*. Valencia. Diputación Provincial. Institut Alfons el Magnànim. Pp. 63-87.

-(2000b): "Estudio sobre la racionalidad". En: Casas Pardo, ed.: *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias sociales en la encrucijada*. Valencia. Diputación Provincial. Institut Alfons el Magnànim. Pp. 251-257.

-(2000c): "El mercado y el foro: tres variedades de teoría política". En: Casas Pardo, ed.: *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias sociales en la encrucijada*. Valencia. Diputación Provincial. Institut Alfons el Magnànim. Pp. 261-288.

Etkin, J. (1997): "La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis". En: *Revista del CLAD. Reforma y democracia*. Nº 7. Caracas.

Evans, P. y Rauch, J. (1999): "Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" State structures on economic growth". En: *American Sociological Review*. Vol. 64. Nº 5 (Oct. 99). Págs. 748-765

Frohlich, N., Oppenheimer, J. y Young, O. (1991) [1971]. "Liderazgo político y bienes colectivos". En: Colomer, ed.: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 115-123.

Federación Española de Municipios y Provincias. (2012): *Fortalecimiento institucional y modernización de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y demás Entidades Locales intermedias*. Disponible electrónicamente en www.goblonet.es (consulta realizada el 19 de mayo de 2012).

-(2009): *Declaración institucional de la FEMP con motivo del XXX aniversario de las elecciones municipales democráticas*.

-(2006). *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Disponible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. Consulta realizada el 24 de mayo de 2008.

-(2002). *El empleo público en la Administración Local española: estabilidad y temporalidad*. Disponible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. Consulta realizada el 24 de mayo de 2008.

Federación de Asociaciones de Vecinos de Ventolera del sur. *X Aniversario. Más de 30 años de movimiento vecinal*. Sin fecha. Las Palmas de Gran Canaria.

Fundación Alternativas. (2009): *Informe sobre la democracia en España. Pactos para una nueva prosperidad en España. Hacia un nuevo new deal global*. Madrid. Fundación Alternativas.

-(2007): *Urbanismo y democracia: alternativas para evitar la corrupción*. Documento disponible en www.falternativas.org. Consulta realizada el 12 de febrero de 2008.

Fundación Democracia y Gobierno Local (2011): *Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios en España*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local

García, C.E. (2001): *Análisis económico de las organizaciones: enfoques y perspectivas*. Madrid. Alianza.

García-Bermejo Ochoa, J.C. (2008): "Algunas curiosidades intelectualmente fecundas sobre agregación y racionalidad". En: *Sociología y realidad social. Homenaje a Miguel Beltrán*. Madrid. CIS. Pp. 1273-1285.

García Cotarelo, R. y Paniagua Soto, J. (1989): *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid. UNED.

García de Enterría (1999) [1960]: "La organización y sus agentes: revisión de estructuras". En: *La Administración española. Estudios de ciencia administrativa*. Madrid. Civitas, pp. 169-206.

Garrido Falla, F. (1980): "La institución administrativa en la Constitución Española". En: *International Review of Administrative Sciences*. Nº 46, Vol. 1. pp. 1-8.

Geddes, B. (1994): *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. Univ. California Press. Berkeley.

Giménez, M., Gomà, R., Gutiérrez, E. y Riera, C.: "Nuevos escenarios de democracia local. Las experiencias de presupuestos participativos". En: Blanco y Gomà, eds.: *Gobiernos Locales y redes participativas*. Barcelona. Ariel. Pp. 65-91

González-Haba Guisado, V. M. (1985): "La Función Pública Local en el marco de la reforma burocrática española". En: *Revista de Administración Pública*, nº 107. Madrid. CEC. Páginas 329-356.

González Rodríguez, A. V. (2001): *El Sureste de Gran Canaria*. Madrid. Martel

Greener, I. (2005): "The Potential of Path Dependence in Political Studies". *Politics*, vol. 25 (1), pp. 62-72.

Greif, A. y Laitin, D. (2004): "A Theory of Endogenous Institutional Change". *American Political Science Review*. Nº 4. pp. 1-57.

Goldthorpe, J. (2010): *De la sociología: números, narrativas e integración de la práctica y la teoría*. Madrid. CIS

Grupo de Estudios de Política Criminal. (2010): *Una regulación alternativa contra la corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas*. Valencia. Tirant lo Blanch

-(2007): *Manifiesto sobre corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas*. Aprobado en Madrid por la Asamblea General los días 29 de noviembre y 1 de diciembre de 2007. Documento consultado el 8 de enero de 2008 en www.gepc.es

Hall, P. y Taylor, R. (1996): "Political Science and the Three New Institutionalism". En: *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.

-(1998): "The potential of Historical Institutionalism: a response to Hay and Wincott". *Political Studies*, XLVI, pp.958-962.

Hardin, R. (1991) [1982 "La acción colectiva y el dilema del prisionero". En: Colomer, ed.: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 81-123.

Harsanyi, J. (2010; e.o. 1969): "Los modelos de elección racional frente a las teorías conformistas y funcionalistas de la conducta". En: Noguera, J.A., ed. *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid. CIS. Págs. 145-172.

Hay y Wincott (1998): "Structure, Agency and Historical Institutionalism". *Political Studies*. XLVI, pp. 951-957.

Hay, C. (1997): "Estructura y actuación (*agency*)". En: Marsh y Stoker: *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid. Alianza. Pp. 197-213.

Hecló, H. (2010): *Pensar institucionalmente*. Madrid. Paidós.

-(2003; e.o. 1977): "The idea of a Civil Service. A third force? En: Thompson, F. Coord.: *Classics of Public Personnel Policy*. 3ª ed. Thomson. Canadá. Pp. 199-211.

Hedström, P. (2010): "La explicación del cambio social: un enfoque analítico". En: Noguera, J.A., ed. *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid. CIS. Págs. 211-235.

Heifetz, R. (1997): *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona. Paidós

Hernández de Frutos, T. (2008): "Elementos fundamentales de la estructura social: el grado cero de lo social". En: *Sociología y realidad social. Homenaje a Miguel Beltrán*. Madrid. CIS.

Hirschmann, A. (1991): *Retóricas de la intransigencia*. México. Fondo de Cultura Económica.

Iglesias, A. (2006): *Gobernanza e innovación en la gestión pública. Alcobendas 1979-2003*. Madrid. INAP.

Immergut, E. (1998): "The theoretical core of the New Institutionalism". *Politics and Society*. Vol. 26, nº 1, pp. 5-34.

-(1992): "The rules of game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden". En: *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Steinmo, S. y Thelen, K. (eds). Cambridge university press.

Jiménez Asensio, R. y Castillo Blanco, F. (2009): *Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local

Jiménez Asensio, R. (2012): "Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta". En: *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 13-65.

-(2011): "Les institucions locals en temps de crisi: reforma institucional i gestió de recursos humans en els governs locals". En: *Quaderns de Dret*

Local. Nº 25. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 55-74.

-(2009a): *El personal directiu a l'Administració Local*. Barcelona. Diputación Provincial.

-(2009b): "La Dirección Pública Profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación". En: Jiménez Asensio, R., Villoria Mendieta, M. y Palomar Olmeda, A.: *La Dirección Pública Profesional en España*. Madrid. Marcial Pons.

-(1996): *Altos cargos y directivos públicos*. Oñati. IVAP.

-(1989): *Políticas de selección en la función pública española: 1808-1978*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Jordana de Pozas, L. (1967): "La Administración Local en las Leyes Fundamentales españolas". En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. Nº 152. Pp. 207-214.

Juliá, S. (2011): *Elogio de Historia en tiempo de memoria*. Madrid. Marcial-Pons.

Kahneman, D. y Tversky, A. (1979): "Prospect theory: an analysis of decision under risk". En: *Econometría*. Vol. 47. Pp. 263-291.

Katz, R. y Mair, P. (2004; e.o. 1995): "El partido cartel. La transformación de los modelos de partido y la democracia de partido". En: Méndez, M. y Ramiro, L., coord.: *Las transformaciones contemporáneas de los partidos políticos*. Zona Abierta. Nº 108-109. Madrid. Pp. 9-42.

King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (2000): *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid. Alianza.

Krasner, P. (1984): "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics*, pp. 223-246.

Laitin, D. (1999): "Conflictos violentos y nacionalismo: un análisis comparativo". En: Waldmann, y Reinares, comps.: *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*. Madrid. Paidós. Pp. 45-85

Lago, I. (2010): *La lógica de la explicación en las ciencias sociales. Una introducción metodológica*. Madrid. Alianza.

Lapiente, V. (2010): "El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas". En: *Documentación Administrativa*. Nº 286-287, enero-agosto 2010. Madrid. INAP. Pp. 113-131.

Laufer y Burlaud (1989): *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid. INAP.

Levi, M. (2006a): "Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas". En: *Revista uruguaya de Ciencia Política*, nº 15.

-(2006b): "Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno". En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 14, abril 2006. Madrid. Pp. 9-40.

Lindner, J. y Rittberger, B. (2003): "The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions-Revisiting Historical Institutionalism". En: *JCMS*. Vol. 41, nº 3, pp. 445-473. Oxford. USA.

Llamazares, I. (1995): "El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas". En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Nº 89. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. Pp. 281-297.

Lliset Borrell, F. y Grau Ávila, S. (1992): "La Función Pública Local". En: *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid. MAP.

Lipjhart, A. (1971): "Comparative politics and the comparative method". En: *American Political Science Review*. Vol. 65. Pp. 682-693.

López-Nieto, L. y Delgado, I. (1994): "Innovación urbana española: ¿Una nueva clase política? (1)". En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Nº 86, octubre-diciembre, págs. 313-343

Longo, F. (2006): "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil". En: Echebarría, K. (editor): *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.

-(2004): *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona. Paidós.

-(2000): "Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas." En: Longo, F. y Zafra, M. *Pensar lo público*. Granada. CEMCI-ESADE, pp. 473-512.

-(1998): "Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español." En: Castillo Blanco, F. (coord.): *Estudios sobre los gobiernos locales*. Granada. CEMCI, pp. 59-78.

Mahillo, J. (1976): *La Función Pública Local y sus problemas actuales*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.

Mahoney, J. (2000): "Path Dependence in Historical Sociology". En: *Theory and Society*, Vol. 29, nº 4, pp. 507-548.

Majone, G. (2001a): "Políticas públicas y Administración: ideas, intereses e instituciones". En: Goodin, R. y Klingemann, editores: *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid. Istmo. Pp. 887-913.

-(2001b): "Ideas, interests and institutional change: the European Commission debates delegation problems." En: *Les Cahiers Européens de Sciences Po*, nº 4. París. Centre d'Etudes Européens at Sciences Po.

-(1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. Fondo de Cultura Económica

Malo, M.A., Garrido, L. y Cueto, B. (2011): "El empleo público en España". En: Dos ensayos de actualidad sobre la economía española. Madrid. FUNCAS.

March, J. y Olsen, J. (1993): "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". En: *El nuevo institucionalismo. Zona Abierta*. Nº 63-64. Madrid. Pp. 1-43.

Marí-Klose, P. (2000): *Elección racional*. Madrid. CIS.

Marijuan, J. y Rodríguez, E. (2003): *Camilo Sánchez. Alcalde militante*. Madrid. Movimiento cultural cristiano.

Manzana Laguarda, S. (1996): *Derechos y deberes del funcionario público*. Valencia. Tirant lo Blanch

Márquez Cruz, G. (2007): *Política y gobierno local. La formación de gobierno local en las entidades locales en España*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

-(1997): "Transición y normalización del sistema político local en España." En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Páginas 141-204. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.

-(1994): "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales." En: *Revista de Estudios Políticos*, nº 86, octubre-diciembre 1995. Páginas 261-311.

Martín Mateo, R. y Sosa Wagner, F. (1999): "Cincuenta años en la Administración Local". En. *Revista de Administración Pública*. Nº 150. Madrid. Pp. 285-316.

Martínez Blanco, A. (1972): "Personal contratado al servicio de la Administración Local". En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. Nº 173, pp. 103-122. Madrid. IEAL.

Martínez Fernández, J.M. (2000): "La negociación colectiva en las entidades locales". En: *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*. Nº 8. Madrid. Pp. 1319-1338.

Martín Pérez, P.A. (1999): "La negociación colectiva en la función pública local". En: *Actualidad Administrativa*. Nº 38. Madrid. La Ley. Pp. 1037-1073.

Matus, M. (2012): "Joan Prats y la difusión del Neo-Institucionalismo en América Latina". En: *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. Barreda, M. y Cerrillo, A., Coords. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 249-264

Mauri, J. (2012): "Vigencia del sistema de mérito y efectividad de la negociación colectiva en las entidades del sector público". En: *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. Barreda, M. y Cerrillo, A., Coords. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 265-287

-(2003): "Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la Función Pública Local". En: *Cuadernos de Derecho Local*, Nº 2. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 42-66.

-(1995): "Problemas de la representación sindical y de la negociación colectiva en la función pública: convergencias y divergencias con el empleo privado". En: *Documentación Administrativa*. Nº 241-242. Madrid. INAP. Pp. 125-272.

McGregor, E. (1991): *Strategic management of human knowledge, skills and abilities*. San Francisco. Jossey-Bass.

Maravall, J. M. (2010): "Presentación". En: Goldthorpe: *De la sociología: números, narrativas e integración de la práctica y la teoría*. Madrid. CIS.

Marsh, D. y Stoker, G. (1997): "Conclusiones". En: Marsh, D. y Stoker, G., eds: *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid. Alianza. Pp. 293-301.

McCormick, R. y Tollison, R. (1984): "Análisis del Estado". En: Buchanan, J., McCormick, R. y Tollison, R.: *El análisis económico de lo político*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

McAdam, D., McCarthy, T. y Zald, M., eds. (1999): *Movimientos sociales. Perspectiva comparada*. Madrid. Istmo.

Mayntz, R. (2005): "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En: Cerrillo, A. (Coord.): *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. INAP.

Medina Ortega, M. (1961): "El personal contratado en la Administración Local". En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. Nº 115, pp. 3-23. Madrid. IEAL.

Methe, D. y Perry, J. (2003: e.o. 1980): "The impacts of collective bargaining on local government services". En: Thompson, F. editor: *Classics of Public Personnel Policy*. Westview. Pp. 412-431.

Ministerio de Administraciones Públicas. (2005a). Estatuto Básico del Empleado Público. *Informe de la Comisión*. Madrid. Abril 2005.

- (2005b). *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid. 2005.
- (1992): *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid. MAP-Fundació Pi i Sunyer.
- Mintzberg, H. y Quinn, J. (1993): "La ideología y la organización misionaria". En: *El proceso estratégico. Concepto, contextos y casos*. México. Prentice-Hall. Pp. 394-401.
- Mintzberg, H. (1992): *El poder en la organización*. Barcelona. Ariel.
- (1987): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona. Ariel.
- Mir, J. (1996): "Las competencias de los Entes Locales." En: *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. IVAP. Oñati.
- Moe, T. (1994): "Integrating politics and organizations: Positive theory and Public Administration". En: *Journal of Public Administration Theory and Research*. Nº 4, Vol. 1. pp. 17-25.
- Molero, F. y Morales, J.F. (2011): *Liderazgo: hecho y ficción. Visiones actuales*. Madrid. Alianza.
- Molinero, C. e Ysàs, P. (1986): "Rubí al segle XX: una vila en transformació". En: *Aproximació a la historia de Rubí*. Barcelona. Pp. 221-280.
- Morell Ocaña, L. (1988): *El Régimen Local español*. Madrid. Civitas.
- Moreno, L. (2009): "NURSOPOB: presentación, contexto del bienestar y nuevos riesgos sociales". En: Moreno, L. editor: *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid. Siglo XXI. Pp. 1-34.
- Morlino, L. (2010): *Introducción a la investigación comparada*. Madrid. Alianza.
- (1994): "Problemas y opciones en la comparación". En: *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza. Pp. 13-28.
- Mosher, F. (1999 [1968]): "La democracia y el servicio público: los servicios colectivos". En Shafritz, J. y Hyde, A. (eds.): *Clásicos de la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica. PP 817-838).
- Munduate, L. y Medina, F.J. (2006): *Gestión de conflicto, negociación y mediación*. Madrid. Pirámide.
- Natera, A. (2001): *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nieto, A. (1996a): "Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica." En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7-8, pp. 67-72. Madrid. INAP.

-(1996b): *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la regencia de Maria Cristina*. Barcelona. Ariel.

North, D. (2000): "La evolución histórica de las formas de gobierno." En: *Revista de Economía Institucional*, nº 2. Primer semestre. Págs. 133-148. Colombia. Universidad Externado.

-(1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.

Nye, J. (2011): *Las cualidades del líder*. Barcelona. Paidós

Observatorio de la Negociación Colectiva (2010): *Empleo Público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización*. Madrid. CINCA.

OCDE (2010): *Panorama de las Administraciones Públicas*. Madrid. INAP.

Olías de Lima, B. (1995): "Modelos de ordenación del empleo público. El sistema actual". En Olías (coord.): *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Páginas 29-47.

Ollé, J. (1986): "Rubí medieval. Siglos X-XV". En: *Aproximacions a la història de Rubí*. Barcelona. Pp. 57-87.

Olmeda Gómez, J. A. (1999): *Ciencia de la Administración. Volumen 1: Teoría de la Organización y Gestión Pública*. Madrid. UNED.

-(1995): "Perspectiva histórica". En Olías de Lima (coord.): *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid. Editorial complutense, pp.48-68.

Olson, M. (1992) [1956. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México. Limusa.

-(1986): *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona. Ariel

Orduña Rebollo, E. y Cosculluela Montaner, L. (2008): *Historia de la legislación de Régimen Local*. Madrid. Fundación Democracia Gobierno Local-Iustel.

Orduña Rebollo, E. (2005): "La reforma de la Administración Local: de la frustración maurista al Estatuto de Calvo Sotelo". En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid. INAP, pp. 143-176.

-(1998): "El Instituto de Estudios de Administración Local: los orígenes institucionales de la formación de empleados públicos". En: *El Instituto Nacional de Administración Pública: cuarenta años de historia*. Madrid. INAP. Páginas 55-72.

Orren, K. y Skowronek, S. (1999): "Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico". En: Farr, J., Dryzek,

J. y Leonard, S.: *La ciencia política en la historia*. pp. 378-405. Istmo. España

Ostrom, E., Walter, J. y Gardner, R. (1992): "Covenants with and without sword: self-governance is possible". En: *American Political Science Review*. Vol. 86. Pp. 404-417.

Ostrom, E. (2011; e.o. 1990): *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México. Fondo de Cultura Económica.

-(2005): "Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies". En: Menard, C. y Shirley, M. eds.: *Handbook of new institutional economics*. Holanda. Springer. Pp. 819-848.

-(1999): "Institutional rational choice. An assessment of the institutional analysis and development framework". En: Sabatier, P., editor: *Theories of the policy process*. Westview. Pp. 35-71.

Palomar Olmeda, A. (1990): *Derecho de la Función Pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid. Dykinson.

Parrado Díez, S. (2008): "Failed policies but innovation through "layering" and "diffusion" in Spanish Central Administration". En: *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21 No. 2, pp. 230-252

-(2001): "El control político de la Administración Central española: continuidad y cambio en 1982 y 1996". En: Matas, J. ed.: *El control político de la Administración*. Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Pp. 129-161.

-(2000): *Sistemas Administrativos Comparados*. Madrid. Tecnos.

Parras, J. y Santirso, M. (2007): *Rubí als pupitres. Una crònica escolar de 1812 a 2006*. Barcelona. Ed. Agulla de Cultura Popular.

Parejo Alfonso, L. (2005): "La primera década del desarrollo de la Constitución". En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid. INAP, pp. 205-232.

-(1997): "El régimen jurídico de la Administración Local hoy" En: Alba y Vanaclocha, eds.: *el sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid. BOE-Univ. Carlos III.

Parsons, W. (2007): *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas*. México. FLACSO.

Pan-Montojo, J. (2009): "La depuración de funcionarios del Ministerio de Agricultura (1936-1942). En: Cuesta, Dir.: *La depuración de funcionarios bajo dictadura franquista (1936-1975)*. Madrid. Fundación Largo Caballero. Pp. 232-246.

Panebianco, A. (1994): "Comparación y explicación". En: Sartori y Morlino, eds.: *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza. Pp. 81-104

-(1990): *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid. Alianza.

Pérez Luque, A. (1989): *Personal temporal de las Corporaciones Locales*. Madrid. Abella.

-(1982): *Creación, contratación y selección del personal de las entidades locales*. Madrid. Hesperia.

Peters, G. (2003): *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Gedisa.

Peters, G. y Pierre, J. (2010): "La politización de la función pública: conceptos, causas y consecuencias.". En: Peters, B.G. y Pierre, J., coords.: *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*. Madrid. INAP.

-(2005): "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" En: Cerrillo, coord.: *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. INAP. Pp. 37-56.

Petersen, R. y Bowen, J. (1998): "Mechanism and cases in comparative Studies". En: *Comparative Politics*. Vol. 9, nº 1. Pp. 15-20

Piedrafita, S., Steinberg, F. y Torreblanca, I. (2007): "La europeización de España (1986-2006)". En Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano nº 39/2007. www.realinstitutoelcano.org. Consulta efectuada el 9 de julio de 2008.

Pierson, P. y Skocpol, T. (2002): "Historical institutionalism in contemporary political science". En: *Political Science: the state of discipline*. Berkeley.

Pierson, P. (2006): "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado del Bienestar en las sociedades desarrolladas". En: Del Pino, E. y Colino, C., coords.: *La reforma del Estado del Bienestar. Zona Abierta*. Nº 114-115. Madrid. Pp. 43-120.

-(2004): *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*. Princeton.

-(2000a): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". En: *The American Political Science Review*, Vol. 94, nº 2, pp. 251-267. USA.

-(2000b): "The limits of design: explaining institutional origins and change." En: *Governance*, Vol. 13, nº 4., pp. 475-499.

Piore (1983): "Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo." En: Toharia (Comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid. Alianza. Páginas 193-221.

Pocock, J.G.A. (2011): *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método*. Madrid. Akal.

Portes, A. (2006): "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". En: *Cuadernos de economía*. Vol. XXV. Nº 45. Pp. 13-52.

Prados de Reyes, F.J. coord. (2007): *La negociación colectiva en los entes públicos locales de Andalucía*. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública.

Prats Català, J. (1996): "Derecho y management en las Administraciones Públicas". En: Brugué y Subirats, eds.: *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. INAP. Pp. 181-197.

-(1995): "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público". En: Documentación *Administrativa*, nº 241-242. *Monográfico sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una función directiva pública en España*, páginas 11-59.

Posada, A. (1982) [1910: *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909)*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local

Przeworski, A. (2010): *Qué esperar de la democracia*. Buenos Aires. Siglo XXI

Przeworski, A. y Teune, H. (1970): *The logic of Comparative Social Inquiry*. New York. John Wiley and sons.

Prieto, L. y Barranquero, E. (2009): "Depuración de funcionarios en los años de posguerra. El caso de la provincia de Málaga". En: Cuesta, (Dir.): *La depuración de funcionarios bajo dictadura franquista (1936-1975)*. Madrid. Fundación Largo Caballero. Pp. 280-297.

Putnam, R. (2011; e.o. 1993): *Para que la democracia funcione. Las transformaciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid. CIS.

Quiroga-Cheyrouze, R. y Fernández, M. (2011): *Poder local y transición a la democracia en España*. Granada. CEMCI-Diputación Provincial.

Ramió, C. y Salvador, M. (2005): *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona. Fundación CIDOB.

Real, J. (2006): "Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas". En: Pérez, M. ed.: *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada. Pp. 77-107.

Rhodes, R.A.W. (1997): "El institucionalismo". En: Marsh y Stoker: *Teoría y métodos en la ciencia política*. Madrid. Alianza. Pp. 53-61.

Roca Roca, E. (1965): "El concepto de funcionario en la Administración Local". En: *Revista de Administración Pública*. Nº 48, pp. 341-376. Madrid. Instituto de Estudios Políticos.

Rodríguez Álvarez J. M. (2010): "El gobierno local en España desde mediados del siglo XX. Continuidades y cambios". En: Arenilla, M., coord.: *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena*. Madrid. INAP. Pp. 627-640.

-(2005): "Administración Local: acceso y temporalidad de los nombramientos, provisión de puestos de trabajo, retribuciones y estructura de niveles, movilidad e instrumentos de planificación de los recursos humanos y definición de puestos". En: *Presupuesto y Gasto Público* nº 41. Páginas 271-286. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

Rodríguez Labandeira, J. (2005): "El descuaje del caciquismo, la disolución de los ayuntamientos y la reforma municipal del directorio". En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid. INAP, pp. 333-351.

Rodríguez Piñero, M. (1997): "Ley y negociación colectiva en la Función Pública". En: *Relaciones Laborales*. Nº 14. pp. 1-10.

Rodríguez Socorro, A. (1975): "Estudio estadístico de los funcionarios de las Corporaciones Locales en el periodo 1969-1973". En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. Nº 187, pp. 547-574. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.

Rodríguez Vera, E. (2011): "La negociación colectiva de los empleados públicos". En: *Revista del Ministerio de Trabajo e Integración*. Nº 93. Madrid. Pp. 167-207.

Rodríguez Villasante, T. (1999): "Desde las experiencias españolas hacia un tercer sistema democrático". En: *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. Nº 14. Pp. 1-14.

Rodrik, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona. Antoni Bosch.

Rose-Ackermann, S. (2001a): *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid. Siglo XXI.

-(2001b): "Desarrollo y corrupción". En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 21. Madrid. INAP. Pp. 5-21.

Román Masedo, L. (2010): "La politización de la Administración Pública. El concepto y su aplicación en la Administración General del Estado". En: Arenilla, M. Coord: *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid. INAP. Pp. 837-860.

-(1997): *Funcionarios y Función Pública en la transición española*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Roqueta Buj, R. y Sala Franco, T. (2005): *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Roqueta Buj, R. (2008): "La negociación colectiva de los funcionarios públicos tras el Estatuto Básico del Empleado Público". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nº 307. Madrid. INAP. Pp. 9-26.

-(2004): "El contenido de la negociación de los funcionarios públicos en la Administración Local". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nº 294-295. Madrid. INAP. Pp. 67-103.

-(1996). *La negociación colectiva en la Función Pública*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Rothstein, B. (2010): "Corruption, happiness, social trust and the welfare state: a causal mechanistic approach". En: *Quality of Government working series papers*. Abril 2010. Disponible en: www.qog.pol.gu.se consulta realizada el 9 de octubre de 2010.

-(2001): "Las instituciones políticas: una visión general". En: Goodin y Klingemann, eds.: *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid. Istmo. Pp. 199-246.

Ruiz Almansa, J. (1948): *El personal de la Administración Municipal: los funcionarios administrativos, técnicos, de servicios especiales y subalternos según las Estadísticas realizadas por el Instituto*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.

Sala Franco, T. (1989): *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*. Madrid. INAP.

Salvador, M. (2005): "La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya". En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 12 pp. 129-151.

Sánchez Morón, M. (2011a): "El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro". En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Monografía nº 13. Zaragoza. Pp. 19-27.

-(2011b): "Sobre la captura del empleo público". En: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Nº 1, marzo 2011. IVAP. Bilbao. Pp. 71-79

-(2010): "La situación actual del empleo público". En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Nº 10. Madrid. IUSTEL. Pp. 58-67

-(1998): "Balance de la Función Pública". En: *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Oñati. IVAP:

-(1996): *Derecho de la Función Pública*. Madrid. Tecnos

Sanders, D. (1997): "El análisis conductista". En: Marsh y Stoker: *Teoría y métodos en la ciencia política*. Madrid. Alianza. Pp. 69-84.

Sánchez-Cuenca, I. (2004): *Teoría de Juegos*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Sanz Menéndez, L. (2001): "¿Por qué cambian las políticas: las políticas europeas de investigación y desarrollo tecnológico". En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 4. Madrid. Pp. 97-121.

Santirso, M. y Rufé, A. (1986): "Evolució i canvi al Rubí del dinou". En: *Aproximació a la història de Rubí*. Barcelona. Pp. 169-219.

Sartori, G. (2011): *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid. Taurus.

Sarrión i Gualda, J. (1982): *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*. Barcelona. Escola d'Administració Pública de Catalunya

Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Westview.

Serrano Pascual, A. (1997): *El personal de las entidades locales: análisis de su régimen jurídico*. Madrid. El consultor de los ayuntamientos y los juzgados.

Sen, A. (2009): *La idea de la justicia*. Madrid. Taurus

-(1987): *Sobre ética y economía*. Madrid. Alianza.

Shand, D. y Sohail, S. (2001): "El papel de la reforma del funcionariado en la lucha contra la corrupción". En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 21. Madrid. INAP. Pp. 63-72.

Shepsle, K. (1999): "El estudio de las instituciones: lecturas del enfoque de la elección racional". En: *La Ciencia Política en la Historia*. Madrid. Istmo. Pp. 354-387.

Skocpol, T. (1985): "Bringing the State back in: strategies of analysis in current research". En: Evans, Rueschemeyer y Skocpol, eds.: *Bringing the State back in*. Cambridge university press. Pp. 3-44.

Skocpol, T. y Pierson, P. (2002): "Historical Institutionalism in contemporary Political Science". En: *Political Science: the state of discipline*. Berkeley.

Snidal, D. (1991 [1979]). "Bienes públicos, derechos de propiedad y organizaciones políticas". En: Colomer, ed.: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 173-217.

Suleiman, E. (2000): "Es Max Weber realmente irrelevante". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 17-18 (enero-agosto). Madrid Instituto Nacional de Administración Pública.

Solana, A. (2009): *La negociació col·lectiva de les retribucions dels funcionaris d'Administració Local: possibilitats i límits*. Barcelona. Federació de Municipis de Catalunya.

Sosa Wagner, F. (1996): *Manual de Derecho Local*. Madrid. Tecnos.

Subirats, J. (1997): "Gobiernos Locales y Políticas Públicas: apuntes en la España de los noventa." En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.

Tamayo, M. (1997): "El análisis de las políticas públicas." En: Bañón, R. y Carrillo, E. (Eds.): *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza. Págs. 281-312.

Tarrow, S. (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid. Alianza.

Thelen, K. (1999): "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 369-404.

Tolivar, L. (2008): "El personal de la Administración Local y el nuevo marco regulador de la Función Pública". En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*. Nº 308. Madrid. INAP. Pp. 9-46.

Torreblanca, I. (2001): "Principios, intereses, instituciones y preferencias: un análisis de la racionalidad de la ampliación de la Unión Europea." En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 4, pp. 71-95.

Tolbert, P. y Zucker, L. (1983): "Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935". En: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 28, nº 1 (marzo 1983), pp. 22-39.

Tresserras, J. M. (2001): *Rubí en molts sentits*. Barcelona. Lunnars editores.

Tribunal de Cuentas (2006): *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales*. Aprobado por el Pleno del Tribunal el 20 de julio de 2006. Presentado en la Comisión Mixta Tribunal de Cuentas-Cortes Generales el 21 de noviembre de 2006. Documento disponible en www.tcu.es Consulta efectuada el 20 de marzo de 2008.

Tsebelis, G. (2006): *Jugadores con veto. Como funcionan las instituciones políticas*. México. Fondo de Cultura Económica.

Tusell, J. y Chacón, D. (1987): *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.

Tusell, J. (2006): "La evolución política de la zona sublevada". En: Juliá, S. (Coord.): *República y guerra en España (1931-1939)*. Madrid. Espasa. Pp. 363-420.

Urruchi Ortiz, J. (1994): *La población de Santa Lucía: 1802-1975*. Gran Canaria. El Ateneo Municipal.

Ward, M. (1997): "La teoría de la elección racional". En: Marsh y Stoker, eds.: *Teoría y métodos en la ciencia política*. Madrid. Alianza. Pp. 85-101.

Varela Ortega, J. (2001): *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Madrid. Marcial Pons. 2ª Ed.

Waterman, R. y Meier, K. (1998): "Principal-agent models: an expansion". En: *Journal of Public Administration Theory and Research*. Nº 8, Vol. 2. pp. 173-202.

Weber, M. (1992) [1919. "La política como profesión". En: *El político y el científico*. Edición a cargo de Joaquín Abellán. Madrid. Espasa-Calpe. Págs. 93-164.

-(1993) [1922]: *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. España. Décima reimpresión.

Weingast, B. (2001): "Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional". En: Goodin y Klingemann, eds.: *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid. Istmo. Pp. 247-283.

Wellington, H. y Winter, R. (2003; e.o. 1971): "The limits of collective bargaining in public employment". En: Thompson, F. editor: *Classics of Public Personnel Policy*. Westview. Pp. 392-411.

Villacorta Baños, F. (1989): *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*. Madrid. Siglo XXI.

Villoria Mendieta, M. (2009): "La Función Directiva Profesional". En: Jiménez Asensio, R., Villoria Mendieta, M. y Palomar Olmeda, A.: *La Dirección Pública Profesional en España*. Madrid. Marcial Pons.

-(2007): *El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y propuestas*. Madrid. INAP.

-(2006): *La corrupción política*. Madrid. Síntesis.

-(2000): *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid. Tecnos-Universitat Pompeu Fabra.

-(1999): "El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación". En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 1. Madrid. Pp. 97-125.

-(1997): "Modernización administrativa y gobierno posburocrático". En: Bañón y Carrillo, coords.: *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza.

Viroli, M. (2009): *De la política a la razón de Estado. La adquisición y transformación del lenguaje político (1250-1600)*. Madrid. Akal.

Wildavsky, A. (1998; e.o. 1963): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. FCE.

Wolin, S. (2001; e.o. 1960): *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Buenos Aires. Amorrortu.

Xarxa-CORH: *Anàlisi dels acords de condicions de treball i Convenis Col·lectius dels Ajuntaments de la Xarxa CORH*. Diputació de Barcelona.

Zafra, M. (2010): "El liderazgo en el ámbito público local". En: *Cuadernos de Liderazgo*. Nº 29. Barcelona. ESADE.

Zahariadis, N. (1997): "Ambiguity, Time and Multiple Streams." En: Sabatier, P. (Ed.): *Theories of the Policy Process*. Colorado. Westview.

Zucker, L. (1987): "Institutional Theories of Organization". En: *Annual Review of Sociology*. Vol. 13 (1987). Págs. 443-464

-(1977): "The role of Institutionalization in cultural persistence". En: *American Sociological Review*. Vol. 42. nº 5, pp. 726-743

Zurbriggen, C. (2006): "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". En: *Revista uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 26., nº 1.

Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010): "The weakest link: the bureaucracy and civil service systems in Latin America". En: Scarrucini, Stein y Tommasi, eds.: *How democracy Works: political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. Cambridge, Mass. BID-Harvard University Press.

ANEXOS

**ANEXO A: LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EPL
DESDE LA CIENCIA POLÍTICA Y DE LA
ADMINISTRACIÓN**

INTRODUCCIÓN

Un fenómeno con incidencia en la evolución del EPL en la España democrática es, tal y como se detalló, el surgimiento y consolidación de la negociación colectiva en los gobiernos locales españoles. Pues bien, hasta ahora tal fenómeno ha sido analizado con las herramientas analíticas propias del Derecho, específicamente del Derecho del Trabajo. Si bien los esquemas conceptuales procedentes de esta disciplina ayudan a entender las ideas de algunos de los actores (en especial las organizaciones sindicales), resultan más limitados a la hora de explicar su apogeo y en especial, para dar cuenta de su impacto en términos institucionales.

Este anexo se centra en calibrar tal impacto. Para ello se desciende al análisis de las estrategias y recursos desplegados por los actores. Tal y como se argumenta, tratando de ir más allá de los mecanismos descriptivos disponibles en la literatura jurídica, ensayando una aproximación propia de la Ciencia de la Administración.

Es justamente el plano jurídico el que ha debido acomodarse a la aparición en el entorno institucional de un actor como las organizaciones sindicales, algo para lo que las coordenadas conceptuales empleadas habitualmente se han visto con dificultades para poder dar respuesta. Ello es así por cuanto en nuestro país, como es sabido de cultura jurídico-pública francesa, la aproximación en materia de función pública ha sido el dogma de la *relación estatutaria*, esto es, es el poder público el que regula unilateralmente el contenido de la prestación funcional en materia no solo retributiva, sino de condiciones de empleo y de derechos sociales. Una visión contrapuesta a la procedente de la negociación colectiva, donde la fuente reguladora de los derechos y obligaciones –por expresarlo también en términos jurídicos- es más *bilateral*, más

negociada, al dar entrada al instrumento típico de intervención sindical en el mundo del trabajo, el *convenio*, instrumento colectivo que busca justamente paliar la desigualdad básica entre dos partes materialmente desiguales. Ambos marcos cognitivos, de tipo legal-formal han sido los empleados habitualmente para analizar la dinámica de las relaciones laborales en el empleo público local.

Cabe decir que si bien la libertad sindical en el seno de la función pública no encontró mayores dificultades jurídicas (algo ya reconocido en la propia Constitución de 1978, en su artículo 28.1) o prácticas (era un hecho sociológico el fenómeno del asociacionismo funcionarial, bien de índole corporativa o bien mediante federaciones propias en los sindicatos “de clase”), mucho más problemático ha resultado encajar la contractualización de las condiciones de trabajo de los funcionarios, es decir, la posibilidad de reconocer los pactos o acuerdos (el término que en la función pública ha recibido el “convenio”) suscritos por la Administración y los sindicatos, al punto de que nos encontramos ante un curioso problema de falta de adecuación de los instrumentos formales a la realidad material, a la dinámica que acontece a ras de suelo. Al respecto la propia doctrina jurídica ha dado respuestas muy distintas sobre tal posibilidad²³³ de realización material. En esta línea un actor importante en la evolución

²³³ Encontramos posturas diferentes en los tratadistas a la hora de reconocer la negociación colectiva en la Administración española. No es objeto de esta tesis efectuar un análisis de la cuestión en términos estrictamente jurídicos, aun cuando puntualmente se recurra a los mismos. Baste decir eso sí que no es posible efectuar una evaluación realista de la institución sin profundizar en este apartado. Para análisis doctrinales recientes ceñidos a la esfera local pueden citarse los de Roqueta (2008), Boltaina (2010) o Solana (2009). Más antiguos aunque de consulta recomendable y también específicamente municipalistas son los trabajos de Martínez Fernández (2000), Costa (1999), Martín Pérez (1999) o Colom (1998). Para indagar sobre la negociación colectiva pública en general son imprescindibles las aportaciones de Rodríguez Vera (2011) Alfonso Mellado (2010 y 2000), Rodríguez Piñero (1997), Del Rey (1997), Roqueta (1996; 2004), Sala Franco y Roqueta (1995), todas ellas desde la óptica del Derecho del Trabajo. Desde una óptica ius administrativista son de lectura necesaria los trabajos de Sánchez Morón (1996), Manzana Laguarda (1996), Parada (1995 y 2008), Mauri (1995) o Palomar Olmeda (1990).

institucional como son los tribunales de justicia se ha mostrado notoriamente remiso al reconocimiento del convenio colectivo “al modo laboral” en la Administración²³⁴.

Una conclusión preliminar de lo visto es que en esta materia, como en otras referidas a los arreglos institucionales del empleo público, las respuestas provenientes del campo del derecho han mostrado sus insuficiencias. Y al respecto, si se quiere ponderar los impactos de la negociación colectiva en la esfera local, el marco analítico debe ser complementado. Tal esquema debe centrarse tanto en reconocer las peculiaridades del “empleador” como en las herramientas y recursos desplegados por unos actores racionales en arenas concretas, como en fin, en proporcionar un indagación empírica a la cuestión, todo ello con el objetivo de ser capaces de explicar lo que recientemente un tratadista como Sánchez Morón (2011a: 20) ha denominado como el

²³⁴ Tempranamente el Tribunal Constitucional –en puridad no un órgano judicial pero de igual influencia práctica- limitó el alcance de la posibilidad de negociación colectiva “laboral” en la Administración. Para ello desligó tal posibilidad del derecho fundamental a la libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 de la Constitución (sentencia 57/1982, de 27 de julio, fundamento jurídico 9º). Otras sentencias importantes han sido la 89/2003 o la 80/2000. En términos legales, el de negociación será un derecho de configuración legal ordinaria, pudiendo el legislador optar por diversos modelos. Otro actor jurisdiccional que concretó el camino formal de la negociación colectiva, de consulta imprescindible, ha sido el Tribunal Supremo. No se trata ya de que en sus sentencias vedara cualquier veleidad *laboralizante* (sentencias de 30 de mayo de 1992 y 22 de octubre de 1993, principalmente) es que las sentencias dictadas en los años noventa incluso mutaron en parte el diseño del legislador operado en LORAP (ley de 1987 y reforma de 1990) al personificar en la práctica el órgano de interlocución de los funcionarios con la Administración, la *Mesa de Negociación*, devenidos en *órganos estables* de interlocución en detrimento de las organizaciones sindicales (al respecto, sentencias de 3 de noviembre de 1994 y 30 de junio de 1995). Recientemente, la sentencia de 21 de marzo de 2002 estableció cuáles son los principios de la negociación colectiva pública: los de legalidad, competencia, jerarquía normativa, reserva de ley y reserva presupuestaria. Estos principios fueron de inclusión recomendada por la Comisión que en 2005 redactó el Informe sobre “Estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”, habitualmente conocida como la Comisión Sánchez Morón por el nombre de su presidente. Tales preceptos pasaron casi íntegros a la nueva ley del Estatuto Básico del Empleado Público, promulgada en abril de 2007. Es justamente la postura matizada de Miguel Sánchez Morón probablemente la más recomendable a la hora de analizar el encaje de la negociación colectiva. Como recuerda este autor (1996:60,226). El funcionario público, en la mayoría de sus actividades profesionales, es un trabajador “en sentido material”, con lo que reconocida esta circunstancia más sociológica que jurídica, la cuestión es cómo conciliar dicho principio con la peculiaridad de un empleador como el sector público.

fenómeno de la "entronización" de la negociación colectiva en el empleo público español. Es decir, si pese a las limitaciones dogmáticas existentes la *cogestión* práctica de la política de personal ha alcanzado niveles de generalidad, especialmente acusados en la Administración Local, habrá que ensayar explicaciones científicas diferentes. Y al respecto las ciencias sociales tienen algo que aportar²³⁵.

Una aportación no menor, por empezar con las cuestiones a las que dar respuesta, supone destacar cuáles son los *rasgos diferenciales* de la Administración Pública en las relaciones laborales. El convenio colectivo en el ámbito de las relaciones industriales cumple un papel, el de asegurar la democracia industrial y la paz laboral, mediante la interlocución política que asume la representación de los trabajadores, en una eficaz sustitución de la negociación individual, al punto de erigir el convenio colectivo en fuente reguladora de la prestación de servicios del trabajador, junto a las leyes. Por decirlo en los términos doctrinales típicos del derecho laboral, el convenio colectivo es "un híbrido con cuerpo de contrato y alma de ley" (Borrajo, 1989:267, con cita de Carnelutti)²³⁶.

²³⁵ Hay que decir que la tradicional aproximación "ius laboralista" a la negociación colectiva, que seguía considerando a la Administración como un "empresario" ordinario" tuvo algunas notables excepciones con autores como Del Rey Guanter, quien ya en 1986, en una monografía editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (*Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la Función Pública*), o como Sala Franco quien en otro trabajo también publicado por el mismo Instituto en 1989 (*Incidencia de legislación laboral en el marco de la Función Pública*) destacó las notas distintivas del poder público como interlocutor en las relaciones laborales. Esta circunstancia, junto a los instrumentos empleados por los sindicatos o la racionalidad propia del empleador, la política, convierten a la negociación colectiva en la función pública como algo peculiar, para lo cual la Teoría convencional de las Relaciones Laborales mostraba sus limitaciones, reclamando una colaboración disciplinar con la Ciencia de la Administración (:17:28). Justamente es la perspectiva de la Ciencia de la Administración la que efectúa la otra aportación imprescindible en la literatura existente, la de Arenilla (1993), que destaca lo que de político tiene la participación sindical en el empleo público.

²³⁶ Esta construcción ha sido la usualmente manejada en la esfera de las relaciones industriales: el Convenio Colectivo como "fuente" de derecho, el cual, una vez acordado se impone a las partes de manera automática. Al respecto pueden verse las sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de

Esta construcción conceptual es de difícil aplicación en el entorno administrativo. En el terreno público, como argumenta la Ciencia Política no hay consumidores en un mercado capitalista, sino contribuyentes, quienes financian con sus impuestos los servicios y programas públicos, lo que convierte al intercambio empleador-sindicato en un elemento no medible económicamente, al menos no solamente; no hay un producto, sino costes sociales financiados con el presupuesto. Por tanto es necesario repensar el esquema de raíz industrialista con el que el Derecho del Trabajo, prácticamente en exclusiva, analiza el fenómeno de la negociación colectiva municipal, donde como indican Wellington y Winter (2003, e.o 1971), el paradigma imperante no es el de un empresario, sino el de una municipalidad electa que negocia con unas organizaciones sindicales.

El punto de partida no es por tanto el del beneficio privado en un entorno de competencia, sino que atendiendo a la idea de sistema de mérito que se defiende, elemento imprescindible para la garantía de un bien público que se defiende, uno de sus problemas fundamentales en su articulación es el que destaca Mosher (2003:35; e.o. 1968): ¿cómo institucionalizar un servicio público para que opere de modo compatible con la democracia? O lo que es lo mismo ¿cómo conseguir que los empleados públicos actúen en interés del pueblo? Es por tanto una cuestión de diseño institucional concreto, teniendo en cuenta tal y como destaca Moe (1994:21) que a la hora de enfrentarnos a la organización burocrática nos hallamos ante una cuestión de poder. De las normas y procesos de gestión de personal desplegados por unos actores, entendidos como mecanismos de

1982, 9 de diciembre de 1983, 24 de enero de 1992 o 29 de abril de 1993, recogidas en la más reciente de 28 de septiembre de 2011. Su interés estriba en que permite calibrar el significado de la contratación colectiva como elemento de autocomposición de dos partes autónomas, empleador y sindicato, esquema conceptual de difícil importación en muchos ámbitos de la esfera pública, donde una de las partes, el "empleador" actúa mediante las herramientas típicas del Estado de Derecho, y donde la función ejecutiva es responsable ante el órgano titular del poder legislativo.

control político, constatando que hay un agente –la burocracia- que trabaja por cuenta de otro –el ejecutivo- mandado a su vez por el cuerpo electoral, para gestionar en beneficio del interés público. Es decir, que consistente con el marco teórico empleado en esta tesis – la elección racional institucional-nos hallamos ante el problema típico de la relación Principal-Agente. Y una plasmación clásica de esta aproximación ha sido la del estudio de las relaciones sociales entre un ejecutivo electo y el aparato burocrático subordinado (McCormick y Tollison, 1984: 185).

Es este planteamiento analítico el que ha conocido un impulso destacado en la Ciencia Política reciente. En un destacado artículo Waterman y Meier (2003), han depurado sus bases teóricas para poder aplicarlo al fenómeno burocrático. Así, sobre la base de la existencia de preferencias a priori distintas entre políticos y burócratas (los primeros interesados en la reelección, frente a los segundos, interesados en su estabilidad y aumento retributivo), la situación habitual es la del *desajuste de objetivos* entre ambos. Ya se vio en el análisis empírico que no necesariamente es así, sino que cabe cierta compatibilidad de objetivos entre agentes que obvian al principal (paz social por políticas incrementales de personal, básicamente). El reto es justamente como asegurar el comportamiento de los agentes respecto a los fines establecidos en beneficio del principal. Y ello en un marco de relaciones caracterizado por problemas de control y seguimiento derivados de la asimetría de información, en donde nociones como la de “riesgo moral” o “selección adversa” son centrales para analizar la dinámica de unas relaciones concebidas, tal y como se destacó en el capítulo segundo, de orden básicamente *contractual*.

Tal y como señalan Waterman y Meier (2003: 179) en el ámbito público no todas las relaciones son “díadas”, es decir, una única

relación principal-agente. Justamente la realidad es la contraria: la existencia de múltiples *relaciones cruzadas*²³⁷. En un ámbito como el del empleo público con multitud de actores el enfoque es útil para analizar dinámicas de interlocución ejecutivo local-empleados públicos, pero adaptándolo a una realidad de múltiples grupos y de relaciones representativas. No solamente la referida a un cuerpo electoral y su ejecutivo, el gobierno local, sino la de varios agentes representando a varios principales. Aquí se sostiene la fertilidad del enfoque, de su capacidad analítica para dar cuenta de las relaciones laborales en la administración local española, sobre la base de no considerar únicamente la burocracia, sino a sus organizaciones representativas de intereses. No habría una, sino realmente dos relaciones representativas. La tabla A-1 ilustra este esquema:

tabla A.1: la teoría principal-agente en la negociación colectiva local

	PRINCIPAL	AGENTE
BUROCRACIA	Los empleados públicos de la entidad local	Los sindicatos
ENTIDAD LOCAL	Los vecinos del municipio o la provincia	El ejecutivo local

Fuente: elaboración propia

La relación social de intercambio, típica de la negociación colectiva pública, cuasi contractual en tanto suele venir caracterizada por una negociación de tipo distributivo, está protagonizada por una doble relación representativa: la que mantiene el agente-gobierno local con su principal-ciudadanía y la que al mismo tiempo protagonizan los sindicatos-agentes respecto a los empleados locales a quienes representan, en calidad de principales. Y es sobre la base de este planteamiento –desde el lado de los agentes– con el que hay que analizar cuestiones tales como la de la asimetría de información

²³⁷ De hecho, como recuerda Geddes (1994: 47), hay realmente *un principal*, la ciudadanía y *dos agentes*, los políticos y los burócratas.

existente, ya que por definición los políticos locales, sometidos al ciclo político y la no posibilidad de reelección, carecen de la *expertise* y de la posibilidad de aprendizaje de la que gozan los empleados públicos, por definición profesionales estables, lo que ocasiona un sesgo en esta materia y por ende, debilita el control. También el análisis desde el lado de los principales ilustra la dinámica de la relación: es claro que las expectativas en la negociación colectiva de los empleados públicos no son iguales que las de la ciudadanía²³⁸.

Este intercambio asimétrico entre electos locales y organizaciones sindicales como paradigma típico tiene lugar además con otra característica estructural: la de su *atomización*. Formalmente cada ayuntamiento posee personalidad jurídica propia. Por ello, cada ayuntamiento con independencia de su tamaño, es una *unidad de negociación*, lo que profundiza más la asimetría existente entre estos los agentes.

El concepto principal-agente ilustra los retos a los que se enfrenta la contractualización de las condiciones de empleo en la función pública, por definición, un sistema pensado para un entorno diferente, el industrial, lo que aconseja tenerlo en cuenta tanto en su análisis como en su puesta en práctica. El de negociación colectiva “pura” es un modelo, disponible entre otros, a la hora de instituir un arreglo institucional en el empleo público de un país, junto al sistema de mérito o al simple patronazgo político, pero cuyos principios de

²³⁸ La ciudadanía sería definida como el “principal primario” y a este respecto la dinámica evidencia que el mismo es el gran olvidado. No cabe obviar que como tal, tiene unas preferencias, las de unos servicios públicos eficaces, equitativos y con unos costes sociales razonables. Un elemento de innovación democrática es propiciar su implicación por la vía del conocimiento y del debate, de la transparencia en los procesos de negociación colectiva municipal. No debiera ser descartable a priori, al socaire de su complejidad técnica el objetivo de facilitar una mayor participación vecinal en un ámbito tan relevante a la hora de establecer los costes de los bienes públicos. Si los mismos no son reconducibles a la lógica de la racionalidad económica –por cuanto cubren fallos de mercado- no habría que obviar la racionalidad política.

diseño no siempre son compatibles sin una labor de adaptación previa.

La tabla A-2 ilustra lo que se acaba de indicar y permite comparar los tres principios de diseño de modelos de empleo público que Mosher formulara en 1968 y que McGregor reformuló en 1991. En ellos los elementos se han adaptado al contexto legal español. Así, se recogen ideas como la de la "relación estatutaria" propia de nuestro modelo formal de función pública consagrado en la Constitución. Hecha esta adaptación el cuadro resulta ilustrativo. Por lo demás, se han tomado de la legislación laboral los principios de diseño del modelo de negociación colectiva. Está claro por lo demás que ni en este modelo laboral puro el ingreso se reserva en nuestro ordenamiento jurídico a afiliados al sindicato, pero efectuada esta reserva es posible entresacar los rasgos básicos del modelo.

Cuadro A.2: los modelos de empleo público y sus principios de diseño

VARIABLE DEL MODELO	MODELO POLITIZADO O "DE PATRONAZGO"	MODELO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA O "SINDICALIZADO"	MODELO PROFESIONAL O "DE MÉRITO"
FUENTE ORDENADORA RELACIÓN SERVICIO	Los resultados electorales obtenidos por el partido	Bilateral: el "Convenio Colectivo"	Unilateral matizado: teoría de la "relación estatutaria"
SISTEMA ESTRUCTURACIÓN	Clasificación por posiciones obtenidas en función confianza política	Plan de Clasificación negociado sindicalmente (generalmente por "categorías")	Sistema de puestos de trabajo ordenados objetivamente en función de la responsabilidad
ACCESO	Visto bueno del político: "clientela"	Puestos "de ingreso" asignados a afiliados del sindicato	Examen abierto y competitivo abierto a las diversas Escalas
CARRERA PROFESIONAL	Conexión con los candidatos triunfadores	Basada en la antigüedad	Competitiva y previa evaluación del mérito individual, tanto en promoción interna como en provisión
SISTEMA RETRIBUTIVO	Fijado por el partido político	Negociable, sujeto al poder de intercambio del sindicato, normalizado por "tablas salariales por categorías"	Basado en la "valoración de puestos de trabajo" y limitada por Ley de Presupuestos
CONDICIONES DE TRABAJO	Fijadas por el partido político	Negociables y aplicadas según el principio de norma mínima y de carácter más favorable	Establecidas en norma reglamentaria y aplicadas según las "necesidades del servicio"
CESE DE LA RELACIÓN DE SERVICIO	Por pérdida elecciones o por voluntad del "patrón"	Por antigüedad: el último contratado es el primer despedido	Relación protegida. Despido solamente por causas disciplinarias muy graves y con formación de expediente
QUEJAS	Apelación a través del partido político	Apelación con representación sindical ante terceros imparciales (árbitros, jueces)	Apelación a organismo protector de sistema de mérito (recurso judicial)

Fuente: elaboración propia sobre adaptación de Mosher (1968:836), McGregor (1991:82) y Olmeda (1999:636)

**ANEXO B: FUENTES Y METODOLOGÍA EMPLEADAS EN
EL ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL EMPLEO PÚBLICO
LOCAL EN ESPAÑA**

FUENTES UTILIZADAS

Lo primero que constata cualquier investigador interesado en el fenómeno del empleo público en España es la inexistencia de un centro público dedicado a este menester que disponga de información fiable y actualizada del personal que ocupa el sector público en nuestro país, en su variada panoplia y niveles administrativos. Ni siquiera las Comunidades Autónomas -con excepción de Catalunya, que en 2010 inició un proyecto en este sentido- disponen tampoco de cifras de efectivos del personal de las entidades locales radicadas en su territorio²³⁹.

Así pues, la fuente empleada usualmente para analizar los aspectos cuantitativos relacionados con el personal al servicio de la Administración en nuestro país es el boletín estadístico del Registro Central de Personal (RCP), editado desde 1990 por el centro directivo encargado de la función pública en la Administración General del Estado, con una ubicación ministerial variable y que dos veces al año (enero y julio) suele resumir el volumen y evolución de los efectivos dedicados profesionalmente a la *Administración*. Esta es justamente, como señalan Malo, Garrido y Cueto (2011:90) su principal limitación: no abarcar la totalidad del empleo público, ya que excluye

²³⁹ Esta carencia ha intentado corregirse debido al interés de los agentes sociales. Diversos acuerdos Administración-Sindicatos han tratado de subsanar esta carencia. Así, la "Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas" suscrita el 21 de septiembre de 2004 por el Gobierno y los sindicatos UGT, CCOO y CSI-CSIF, recogía como meta la constitución de un "Observatorio del Empleo Público". Este compromiso fue reiterado en el siguiente acuerdo, el suscrito en septiembre de 2009 por el Gobierno socialista y las organizaciones sindicales UGT, CCOO y CSIF, denominado "Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012". Este pacto recogía (epígrafe 18) igualmente el compromiso de constituir tal observatorio. Finalmente, el Real Decreto 868/2010, de 2 de julio, crea el "Observatorio del Empleo Público" como órgano colegiado adscrito a la secretaría de Estado para la Función Pública -hoy suprimida- y cuya misión es justamente, la de "recoger, analizar y difundir información en materia de empleo público de las Administraciones Públicas" (art. 3). Es deseable que las estrecheces presupuestarias del contexto no den al traste con un proyecto susceptible de ofrecer transparencia en un ámbito sensible para una democracia avanzada.

el personal dependiente de empresas y otras organizaciones similares.

Más fiable a este respecto resulta la Encuesta de Población Activa (EPA), si bien debe tenerse en cuenta que la misma solamente proporciona datos totales, con un bajo grado de desagregación. Las cifras de ocupados únicamente permiten seguir el total de asalariados del sector público (tabla 3.45), o la referida a los asalariados del sector público por sexo y tipo de contrato y relación laboral. Únicamente es aprovechable la información más interesante, referida al total de asalariados del sector público por tipo de administración, sexo y grupo de edad (tabla 3.49). No es posible sin embargo conocer la composición cualitativa de dichas cifras (variables anteriores referidas solamente a un tipo de administración, la local). La única utilidad estriba en contrastar los totales con respecto a otras fuentes de información, al proporcionar cifras más completas y por ello superiores a las del boletín del RCP del respectivo ministerio.

Junto a la limitación referida al universo contemplado por el boletín estadístico del Registro, en lo que se refiere concretamente a la denominada "Administración Local" hay que tener en cuenta que este utiliza como fuente los datos provenientes de la Seguridad Social, hasta 1993 proporcionados por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) y a partir de esa fecha, tras la integración en el Régimen General, facilitados por la Tesorería General de la Seguridad Social, y como indica el propio boletín del RCP correspondiente a enero de 2010 "(...) comprende a todos los efectivos que están en situación de alta en el Fichero General de Afiliación de la Seguridad Social y que pertenecen a colectivos identificados como Ayuntamientos y Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares."

Así pues, la principal fuente estadística en nuestro país, por relevancia, fiabilidad y por su potencial para diferenciar la evolución cualitativa de diversos elementos es la obrante en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Con esta finalidad se interesó de este organismo público el acceso a un conjunto de datos, los cuales, tras su procesamiento por la Gerencia de Informática fueron facilitados en forma de microdatos que hacían posible su tratamiento estadístico. Justo es dejar constancia en este trabajo de la colaboración obtenida por parte de los funcionarios de dicha institución, haciendo especial referencia a quienes a lo largo de 2011 facilitaron la información demandada, D. Felipe Pérez Sánchez, subdirector general de afiliación de la Tesorería y D. Fernando López Huerta, secretario general del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Han sido dos por tanto las fuentes utilizadas para cuantificar de modo agregado la composición y evolución del total de efectivos dependientes de los gobiernos locales –excluyendo empresas públicas- por tanto: el boletín del RCP y los datos ad hoc obtenidos de la TGSS. No obstante, se ha optado por emplear los datos de la Tesorería en el caso de los colectivos laborales, por su complejidad y necesidad de afinar más en el análisis, utilizando en cambio los datos del RCP para describir la evolución del funcionariado de administración local.

No obstante, tales datos han adolecido de limitaciones temporales. Solamente a partir de 1990 en el caso del boletín del Registro y desde 1996 en el caso de los datos proporcionados por la Seguridad Social. Esta circunstancia ha aconsejado el recurso a fuentes secundarias para cuantificar el volumen del empleo público local con anterioridad a 1990. Bien citando la de autores que han estimado

cifras, como el caso de Carrillo Barroso (1991) o el de Mahíllo Santos (1976), ambos en estudios pertenecientes a organismos oficiales.

También se ha contado con algunos estudios especializados sumamente valiosos. Al respecto, el impagable Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) existente hasta 1987, fecha en la que se fusionó con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) publicaba regularmente algunas monografías cuyo acceso ha permitido ilustrar el volumen de personal dependiente de las entidades locales con anterioridad a 1990. Hay que dejar constancia de que el IEAL, en sus memorias anuales al menos hasta 1975, publicaba sus "Estadística de Organización y Servicios de las Entidades Locales", la "Colección de Estudios y Estadísticas de la Vida Local" y el imprescindible "Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales". Pues bien, la explotación de los datos efectuada por municipalistas ligados al Instituto como Ballester Ros (1963; 1972), Rodríguez Socorro (1975) ha permitido aproximarse al fenómeno. De igual modo, otras publicaciones como la referencial *Documentación Administrativa* también publicaban ocasionalmente estudios en esta materia. Al respecto, se cita el seminal estudio de un administrativista entonces en ciernes, de manejo imprescindible, el de Beltrán Villalba (1964). Por otra parte la visita a la biblioteca del actual INAP y la diligencia de un funcionario del extinto IEAL, Antonio Fernández Vaquero, permitió acceder al que probablemente fue el primer estudio estadístico del personal local, el realizado en 1943 y publicado en 1948 por Javier Ruíz Almansa. Finalmente, los datos referidos a los funcionarios con Habilitación de carácter nacional fueron proporcionados por la hoy también extinta Subdirección General de Función Pública Local, gracias a la colaboración de Enrique Orduña, titular de este centro directivo.

METODOLOGÍA

Una parte relevante de la tesis es dar cuenta de la evolución reciente del empleo público local en España, en especial en sus aspectos cuantitativos en la etapa objeto de estudio. Así, se ha pretendido:

1. Cuantificar el crecimiento de las plantillas locales entre 1979 y 2006.
2. Cuantificar el peso relativo del personal laboral respecto del funcionarial.
3. Cuantificar el número de cargos electos con dedicación exclusiva.
4. Dar cuenta de la evolución total entre laborales temporales y laborales fijos.
5. Finalmente analizar los niveles de precarización laboral (entendido como la relación entre personal no permanente sobre el total del personal fijo, en sus diversas tipologías).
6. Detallar la evolución de colectivos profesionales concretos (personal de oficios, policía local, personal de los servicios de prevención y extinción de incendios).

El diseño de investigación de información se realizó mediante el recurso a tres tipos de ficheros que posibilitaron el acceso a una información diversa, como fueron los denominados "Códigos de Cuenta de Cotización" (anteriormente conocidos como "números patronales"; las "Claves de Contrato" y finalmente, los "Epígrafes de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales".

CÓDIGOS DE CUENTA DE COTIZACIÓN.

En lo que respecta a este fichero hay que decir que su utilidad ha sido limitada, por lo que finalmente la fuente empleada para cuantificar la magnitud y evolución del personal de las entidades locales ha sido la

procedente del boletín estadístico del RCP. No obstante, la cifra de laborales fijos que se ha manejado ha sido la procedente de la TGSS por entender que la misma resulta más fiable. Cuestión distinta es la que referente a los funcionarios, ya que como es sabido, los funcionarios de Administración Local, hasta 1993, pertenecían a una mutualidad especial, la conocida como MUNPAL (Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local). En abril de dicho año los funcionarios se integraron en el Régimen General de la Seguridad Social, pero tal y como hicieron constar los propios técnicos encargados de suministrar la información, en dicha fecha la TGSS recibió de la MUNPAL un fichero con los datos de las personas que en ese momento estaban en activo sumamente incompleto, lo que dificultó el manejo con homogeneidad de las fuentes disponibles por el investigador. La información obtenida únicamente resultaba fiable, con ciertas reservas, a partir de 1996. En lo que respecta a los cargos políticos con dedicación exclusiva la información obtenida ha permitido su cuantificación, ya que el año 2006 se promulgó la Ley 37/2006, de 7 de diciembre "relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección desempleo a determinados cargos públicos y sindicales", la cual al contemplar la protección por desempleo obligó a las entidades locales a cotizar mediante un código de cuenta específico, lo que ha posibilitado su identificación.

En resumen, el objetivo 1º se ha obtenido con los datos obrantes en el entonces Ministerio de Administraciones Públicas, el citado boletín estadístico del Registro Central de Personal, el 2º se ha cuantificado recurriendo a ambas fuentes, el boletín del RCP y los datos proporcionados por la TGSS y finalmente, el objetivo 3º, también con los datos obrantes en el Fichero General de Afiliación de la Seguridad Social, resumidos por la TGSS.

CLAVES DE CONTRATO

Los datos obtenidos van referidos al periodo respecto al cual se cuenta con datos fiables, el año 1996 en adelante. El acceso a estos ficheros se ha planteado para dar respuesta a los objetivos 4º y 5º de esta tesis, a saber: describir la evolución cuantitativa entre laborales temporales y laborales fijos, así como analizar los niveles de precarización laboral (definido como la el total de personal no permanente sobre el total del personal fijo). Desafortunadamente no ha sido posible cuantificar la magnitud de funcionarios interinos, pero hay que decir que los datos proporcionados han permitido cuantificar plenamente la incidencia de la contratación laboral temporal en la Administración Local, que ha alcanzado niveles sorprendentes, tal y como se detalla en el capítulo 5º. Se formuló la hipótesis que la mayor parte de relaciones temporales se instrumentó mediante unas modalidades contractuales determinadas, estructurales, algo que los datos confirman.

Al respecto, la clave 100 permitió analizar la evolución del personal "fijo". Por su parte, las claves 401, 402, 420,421 y 410, posibilitaron calibrar el alcance de la contratación laboral temporal en las modalidades de "obra o servicio" y "eventual por circunstancias de la producción" "interinidad", ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial respectivamente. De hecho, tal y como se desprende de las cifras, la circunstancia de que en términos porcentuales se mantenga el personal laboral "fijo ordinario" hace sospechar que la evolución de un colectivo concreto, el denominado de "laborales indefinidos no fijos de plantilla", una figura de creación jurisprudencial de amplia vigencia en la esfera local, destinada a englobar las irregularidades contractuales, se encuentra dentro del epígrafe de contratos denominados por obra o servicio, que encubrirían relaciones formalmente temporales pero materialmente permanentes, un

endemismo propio de los gobiernos locales de nuestro país, pero que las cifras permiten cuantificar, aun de modo indirecto.

La información que atañe a este código ha permitido cuantificar por vez primera el alcance de la precariedad laboral existente y su evolución, que era el objetivo pretendido.

EPÍGRAFES DE ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL

La información englobada en esta codificación se ha empleado para analizar la evolución de dos colectivos singulares en el empleo público local: los Cuerpos de Policía Local y el personal perteneciente a los SPEIS, o "Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento" (comúnmente conocidos como bomberos).

Sobre la base del RD 2930/1979 que fue el que codificó todas las actividades profesionales de nuestro país, la información requerida se refería a los siguientes:

- el epígrafe 116 (policía local),
- y el 118 (bomberos).

No obstante, la información proporcionada ha sido contrastada con otras fuentes, por así decir, cualitativas, ya que estos epígrafes engloban otras actividades. Así por ejemplo con epígrafe 116, figuran o pueden figurar:

- Guardas y serenos de edificios y explotaciones mercantiles e industriales
- Agentes de autoridad y guardas jurados
- Alguacil de Ayuntamiento

- Celadores
- Personal subalterno de escuelas profesionales
- Vigilantes nocturnos
- Miembros de las mesas electorales

Por su parte, en el epígrafe 118 (bomberos), además de estos figuran:

- Limpieza y conservación de acequias y canales
- Canalizaciones, saneamiento y drenajes
- Bomberos.

Esta clasificación afecta tanto a funcionarios, como interinos y laborales. Hay que decir no obstante, que las cifras obtenidas son consistentes, en términos generales con las obtenidas por los medios indirectos. Tanto en el caso de bomberos como en el de policías locales las cifras de contraste fueron las contenidas en actuaciones y procedimientos iniciados por sus sindicatos para conseguir una reclamación largamente demandada, como era la posibilidad de jubilarse anticipadamente. Pues bien, en ambos casos los respectivos informes actuariales manejados, que cuantificaban el número de empleados públicos de cada colectivo –si bien superiores- han posibilitado contrastar las cifras²⁴⁰.

²⁴⁰ En relación con los Cuerpos de Policía Local, la plataforma denominada “Confederación de Seguridad Local” estimaba en 58.000 los efectivos pertenecientes a este colectivo. Es una cifra aproximada a la obtenida por la Seguridad Social, la cual en 2006 estimaba en 56.000 el total de policías locales. En lo que respecta a los bomberos, la cifra correspondiente a ese año recogida es la de 11.000, mientras que los cálculos actuariales del Ministerio de Trabajo recogían la cifra de 20.000. En este caso sí existe una discordancia, si bien hay que indicar que los cálculos incluían a todos los bomberos, no solamente los dependientes de las entidades locales –la mayoría- sino también los dependientes de empresas privadas y de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AENA) lo que explicaría esta diferencia.

**ANEXO C: ACUERDOS ANALIZADOS EN EL ESTUDIO
CUALITATIVO SOBRE LAS PRÁCTICAS DE
NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO
LOCAL EN ESPAÑA**

METODOLOGÍA

El estudio se ha centrado en el análisis de los documentos emanados como resultado del proceso de negociación colectiva, los "Acuerdos" "Pactos" o "Normas Regulatoras" suscritos entre las organizaciones sindicales y los representantes de los gobiernos locales, limitando la investigación a la negociación colectiva "funcionarial" y excluyendo a la laboral.

Se ha pretendido proporcionar evidencia empírica sobre las pautas en vigor, su dinámica real, lo que conocida la informalidad que caracteriza a la negociación colectiva en la esfera local resulta ciertamente problemático. Por ello no se pretende ningún tipo de representatividad estadística, ya que tal y como se sostiene –y demuestran los resultados- los contenidos publicados no suponen necesariamente los pactos en uso en todas las entidades locales. Este es uno de los rasgos de este ámbito del empleo público local y que por ello mismo limita el alcance de los pocos estudios realizados para conocer los contenidos y prácticas negociales en el ámbito local²⁴¹.

²⁴¹ El primer intento realizado de dar cuenta empírica de la negociación colectiva en la Administración Local es el dirigido en 2001 por Tomás Sala Franco y Juan Antonio Altés por encargo de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo. La investigación se realizó mediante una "cata" en tres niveles distintos (ayuntamientos y capitales de provincia, otros municipios y diputaciones provinciales). No obstante centrarse en el personal laboral, sus conclusiones dan pautas de lo convenido en los funcionarios, dada su similitud: 35 horas semanales, mejora de permisos y licencias, o participación en procesos de selección. Otros estudios de interés, limitados también a la negociación colectiva del personal laboral, pero de consulta imprescindible, son los coordinados por Prados de Reyes (2007), o el realizado en 2010 por el denominado "Observatorio de la Negociación Colectiva, dependiente de la Fundación 1º de mayo, ligado a la confederación sindical de Comisiones Obreras. Todos los estudios citados comparten, además del hecho de no contemplar la negociación colectiva de los funcionarios locales, otra limitación: la de limitarse a analizar los contenidos convencionales publicados, opción analítica que como en esta tesis se sostiene, limita el conocimiento real de la dinámica seguida. Sí obvia sin embargo esta limitación otro estudio de factura interesante, el realizado por la Diputación de Barcelona (2011) a través de su servicio de asistencia al gobierno local, que ha constituido una notable comunidad de apoyo a los gestores locales de recursos humanos, la denominada "Xarxa CORH". Obviamente lo sintetizado por esta publicación se limita a la provincia de Barcelona, pero sus contenidos se

No obstante, el estudio goza de una representatividad "cualitativa", ya que la "cata" realizada, tal y como se expone seguidamente, ha pretendido reflejar una negociación colectiva local que es básicamente "urbana", es decir, centrada en las ciudades de tamaño medio y medio/grande, además obviamente de las grandes entidades provinciales o insulares.

Los medios utilizados para acceder a los más de cien textos analizados son variados y procedentes de diversas fuentes, entre los que se encuentran:

- Organismos públicos especializados, tales como el CEMICAL (organismo dependiente de la Diputación de Barcelona, dedicado a las relaciones laborales en la Administración Local), la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (dependiente del Ministerio de Trabajo) o el "Consejo Andaluz de Relaciones Laborales". Para estas instituciones la fuente de análisis ha sido tanto la página web como diversas publicaciones que se citan en la bibliografía.
- Buscadores jurídicos como "noticiasjurídicas.com", cuya validez, como la de los organismos públicos citados se limita lógicamente a los textos publicados en los boletines oficiales.
- Las páginas web de las entidades locales y de las organizaciones sindicales más representativas (CCOO, UGT y CSI-F, normalmente, pero incluyendo puntualmente el acceso a

aproximan mucho más a la realidad del fenómeno, ya que como recoge la publicación, de los más de setenta acuerdos/pactos analizados, más del 70% son textos no publicados en el boletín oficial de la provincia, un requisito este, el de la publicación, además de obligatorio para asegurar su eficacia jurídica (art. 38.6 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) ineludible en una sociedad democrática avanzada, respetuosa con el Estado de Derecho y con principios actuales de la gobernanza como la transparencia y la rendición de cuentas.

sindicatos minoritarios, de tipo corporativo o ámbito autonómico). En especial, para las grandes entidades locales, esta ha sido una fuente para acceder a los documentos negociados pero no publicados en los boletines oficiales.

- ☑ Los procedentes de las redes profesionales de las cuales forma parte el redactor de la presente tesis, tales como las asociaciones valenciana y canaria de técnicos de personal en la administración local, además de la oportunidad que ha supuesto la participación en diversos foros con ocasión de la realización de actividades formativas, tales como el Instituto Nacional de Administración Pública, la Diputación de Barcelona o la Federación Catalana de Municipios, cuyos gestores han facilitado amablemente los acuerdos requeridos.

El resultado es una “foto” ampliamente representativa de cuál es la realidad a la hora de analizar los contenidos y estilo de los procesos de concertación social, de las prácticas de negociación colectiva. La “cata” documental a la que se ha hecho referencia se ha organizado sobre la base de una división en cuatro grandes segmentos elaborados en función del tamaño poblacional, de los ciento ocho documentos, ciento dos correspondientes a pactos reguladores de entidades locales territoriales y seis provenientes de acuerdos de ámbito autonómicos suscritos por las federaciones de municipios y los sindicatos más representativos.

➤ **GRUPO 1: ENTIDADES PROVINCIALES.** Se han analizado 17 textos, subdivididos a su vez en tres grupos. A saber:

- 12 Diputaciones de régimen común
- 4 Cabildos o Consejos Insulares
- 1 Diputación Foral

⇒ **GRUPO 2: GRANDES CIUDADES Y CAPITALS DE PROVINCIA.** Se han estudiado un total de 40 textos convencionales, según la siguiente composición del grupo:

- 11 ciudades comprendidas entre los 50.001 y los 75.000 habitantes
- 7 ciudades comprendidas entre los 75.001 y los 100.000 habitantes.
- 15 ciudades comprendidas entre los 100.001 y los 250.000 habitantes.
- 7 ciudades mayores de 250.000 habitantes.

⇒ **GRUPO 3: CIUDADES MEDIAS O PEQUEÑAS.** Se han estudiado un total de 46 textos convencionales, según la siguiente composición del grupo:

- 5 ciudades de menos de 5.000 habitantes.
- 16 ciudades comprendidas entre los 5.001 y los 20.000 habitantes.
- 25 ciudades comprendidas entre los 20.001 y los 50.000 habitantes

⇒ **GRUPO 4: OTROS TEXTOS CONVENCIONALES.** Que comprende 6 acuerdos suscritos por organizaciones sindicales más representativas y federaciones de municipios, con alcance provincial o comunitario.

Los concretos documentos son los que se citan a continuación, con la denominación que el propio texto recoge, indicando la referencia de publicación para el caso de que haya constancia de la misma. Al respecto cabe indicar que la no constancia de la misma no significa necesariamente que se haya omitido el trámite de publicación,

aunque en la mayoría de supuestos se deba precisamente a esta circunstancia.

GRUPO 1: ENTIDADES PROVINCIALES

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Acuerdo de aplicación al personal funcionario de la Diputación Provincial de Burgos 2007-2009"	No consta
"Acuerdo Marco Único para el personal funcionario de la Diputación de Lugo"	No consta
"Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos funcionarios y laborales de la Diputación de Toledo y sus Organismos Autónomos 2008-2011"	No consta
"Acuerdo Regulador de las condiciones económicas, sociales y de empleo aplicables al personal de la Excma. Diputación Provincial de Soria 2003-2005"	No consta
"Condiciones de empleo del personal funcionario de la Administración General de la Diputación Foral de Álava 2004-2005"	No consta
"Acuerdo Marco para el personal funcionario de la Excma. Diputación Provincial de Salamanca"	No consta
"Acuerdo de mejoras 2005-2007 de los funcionarios de la Diputación de Cádiz"	No consta
"Acuerdo económico, social y sindical de los funcionarios de la Diputación de Almería 2008-2011"	BOP de 30 de enero de 2009
"Acuerdo 2006-2009 sobre condiciones económicas de los funcionarios del Cabildo Insular de Tenerife"	No consta
"Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario y Convenio Colectivo del personal laboral de la Diputación de Huesca 2010-2013"	No consta
"III Acuerdo Marco del personal funcionario de la Excma. Diputación Provincial de Guadalajara 2007-2008"	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Acuerdo para el personal funcionario de la Diputación Provincial de Valladolid 2009-2011"	BOP de 1 de agosto de 2009
"Acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios de la Diputación Provincial de Valencia 2002-2005"	No consta
"Acuerdo Marco del personal funcionario de la Excm. Diputación Provincial de Ciudad Real 2010-2013"	No consta
"Acuerdo del personal funcionario del Excmo. Cabildo Insular de Fuerteventura 2004-2007"	No consta
"V Acuerdo sobre regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de la Diputación Provincial de Alicante (2005-2008)"	BOP de 17 de agosto de 2005
"Pacto de condiciones de trabajo para el personal funcionario del Consell Insular d'Eivissa i Formentera 2006-2010"	BOIB de 2 de diciembre de 2006

GRUPO 2: GRANDES CIUDADES/CAPITALES DE PROVINCIA

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Acuerdo de funcionarios del Ayuntamiento de Getafe y sus organismos autónomos 2004-2007"	No consta
"Texto refundido sobre jornada, horario y vacaciones de la Policía Local de Santa Cruz de La Laguna"	No consta
"Acord de condicions de treball del personal funcionari de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat 2009-2012"	No consta
"Acuerdo de la Mesa General de los Empleados Públicos sobre condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos para el periodo 2008-2011"	BOAM de 1 de marzo de 2011

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Acuerdo General sobre condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de Alcorcón 2008-2011"	No consta
"Acuerdo-Convenio Colectivo para el Ayuntamiento de Móstoles 2008-2011"	No consta
"Acuerdo Marco regulador de las condiciones de trabajo y retribuciones del personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de Ponferrada 2005-2007"	BOP de 24 de febrero de 2005
"Acuerdo de los Empleados del Ayuntamiento de Segovia"	No consta
"Acuerdo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Valladolid 2008-2011"	No consta
"Acuerdo de Mejoras para los funcionarios del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) 2007-2009"	No consta
"Acuerdo sobre condiciones de trabajo comunes de los Empleados del Ayuntamiento de Gijón y de las Fundaciones y Patronatos dependientes del mismo para el periodo 2008-2011"	No consta
"Acuerdo-Convenio de condiciones laborales de los Empleados Municipales del Ayuntamiento de Alicante" (2003)	No consta
"Acuerdo de los funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Soria para los años 2005-2008"	No consta
"Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento de Huelva" (2001-2003)	No consta
"Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz" (2007)	No consta
"Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo y retributivas del personal funcionario al servicio del Excmo. Ayuntamiento de Zamora 2000-2001"	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Acuerdo de condiciones comunes a todo el personal que presta sus servicios al Ayuntamiento de Burgos" (2007)	BOP de 2 de febrero de 2007
"Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Ávila 2008-2011"	No consta
"Acuerdo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Palencia 2009-2012"	BOP de 6 de marzo de 2009
"Acuerdo de Funcionarios 2008-2011 del Ayuntamiento de Almería"	BOP de 17 de junio de 2008
"Acuerdo económico y social para el personal funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Jaén" (1998-1999)	No consta
"Acuerdo de Funcionarios del Ayuntamiento de Arrecife 2004-2007"	No consta
"Acuerdo Regulador de Funcionarios 2007-2010"	BOP de 25 de octubre de 2007
"Acuerdo Colectivo 2001-2004"	No consta
"Acuerdo de los funcionarios del Ayuntamiento de Valencia 2004-2007"	No consta
"Acuerdo Regulador de las relaciones entre la Corporación y el personal 2004-2008"	BOP de 29 de febrero de 2008
"Acuerdo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Córdoba 2006-2007"	No consta
"Reglamento para el personal funcionario del Ayuntamiento de Sevilla" (1997-1998)	No consta
"Normas Reguladoras de las relaciones entre el Ayuntamiento de Gandía y el personal funcionario a su servicio" (2000-2002)	No consta
"Pacto Laboral de los funcionarios del Ayuntamiento d'Eivissa"	No consta
"Acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena y sus Organismos Autónomos 2011-2015"	BORM de 30 de mayo de 2011
"Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria" (1986)	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Pacto de condiciones retributivas del personal funcionario del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria"	No consta
"Acord de condicions econòmiques i de treball per al període 2004-2007"	No consta
"Acord Regulador de les condicions de treball dels empleats públics de Santa Coloma de Gramenet 2010-2012"	BOP de 16 de septiembre de 2011
"Acord-Conveni de condicions de treball 2008-2011 de l'Ajuntament de Sabadell"	No consta
"Acuerdo sobre determinadas condiciones de trabajo del personal del Ayuntamiento de Estepona" (2008)	No consta
"Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento de Huelva" (2001-2003)	No consta
"Acuerdo de funcionarios 2004-2007 de Arganda del Rey"	No consta
"Conveni per al personal de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú" (2001-2003)	No consta

GRUPO 3: CIUDADES MEDIANAS Y PEQUEÑAS

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Aldaia para el periodo 2004-2007"	BOP de 28 de septiembre de 2005
"Acuerdo entre la Junta de Personal y el Iltr. Ayuntamiento de Granadilla de Abona 2005-2007"	BOP de 29 de marzo de 2006
"Acuerdo de condiciones de trabajo del Ayuntamiento de San Javier y su personal funcionario para los años 2010-2012"	No consta
"Acuerdo Marco del personal funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Consuegra 2008-2011"	No consta

DENOMINACIÓ	REFERENCIA PUBLICACIÓ
"Acord Regulador de matèries i condicions de treball comuns dels empleats públics de l'Ajuntament de Esparraguera i els seus Organismes Autònoms 2009-2011"	No consta
"Acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Xàtiva" (2000-2003)	No consta
"Acord econòmic Corporació-Sindicats 2008-2011 de l'Ajuntament de Benicàssim"	No consta
"Normes Reguladores de les relacions entre l'Ajuntament d'Algemesí i el seu personal funcionari" (2000-2003)	No consta
"Ajuntament de Solsona, Conveni-Pacte de personal 2004"	No consta
"Acuerdo-Convenio Colectivo del personal laboral y funcionario del Ayuntamiento de Villalbilla" (2007-2009)	No consta
"Convenio del Excmo. Ayuntamiento de Castro Urdiales para los funcionarios, años 1997, 1998 y 1999"	No consta
"Acuerdo Marco de relaciones laborales, sociales y sindicales de los Empleados del Ayuntamiento de Doña Mencía (Córdoba) 2006-2008"	BOP de 29 de enero de 2007
"Acuerdo Colectivo del personal funcionario del Excmo. Ayuntamiento de La Rambla" (2006-2009)	BOP de 30 de enero de 2007
"Convenio para los empleados públicos del Ayuntamiento de Laujar de Andarax"	No consta
"Pacte de condicions de treball 2008-2011 de l'Ajuntament de Premià de Mar"	No consta
"Pacto de personal funcionario del Ayuntamiento de La Almunia de Doña Gomina" (2008-2011)	BOP de 5 de septiembre de 2008

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Acuerdo Regulador de condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de San Roque 2005-2008"	No consta
"Acuerdo de condicions laborals del personal funcionari de l'Ajuntament de Llinars" del Vallés, per al període 2006-2008"	DOGC de 22 de agosto de 2007
"Xé Acord de condicions de treball del personal funcionari de l'Ajuntament de Martorell" (2006-2009)	No consta
"Acuerdo de funcionarios del Ayuntamiento de Candelaria"	No consta
"Acord de condicions de treball del personal funcionari al servei de l'Ajuntament d'Arenys de Munt"	No consta
"Pacte-Conveni Col·lectiu dels empleats públics de l'Ajuntament de Llançà"	No consta
"Acuerdo Marco por el que se regulan las relaciones entre el Ayuntamiento de Yecla y el personal a su servicio" (2000-2003)	No consta
"Conveni entre els representants de l'Ajuntament i els delegats del personal relatives a les condicions econòmiques i laborals del personal funcionari de l'Ajuntament de Palamós per als anys 1994-1995"	No consta
"Acuerdo Marco por el que se regulan las relaciones entre el Ayuntamiento de Montilla y el personal a su servicio 2005-2007"	No consta
"Acuerdo para determinar las condiciones de trabajo del personal del Ayuntamiento de Peñíscola" (1996-1999)	BOP de 3 de marzo de 1998
"Pacte de condicions de treball del personal funcionari de l'Ajuntament de Roda de Barà" (2008-2011)	No consta
"Acord sobre les condicions de treball dels funcionaris de l'Ajuntament de Sitges" (2002-2004)	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Acord de condicions de treball del personal funcionari de l'Ajuntament de Sant Feliu de Codines 2000-2003"	No consta
"Acuerdo Marco para el personal funcionario del Ayuntamiento de Hondón de Las Nieves" (1998-2000)	BOP de 7 de junio de 1999
"Acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de Onil" (1999-2000)	BOP de 23 de noviembre de 1999
"Acuerdo Marco de condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Villena 1998-2000"	BOP de 3 de septiembre de 1998
"Acuerdo del personal funcionario del Ayuntamiento de Ibi"	BOP de 3 de octubre de 1998
"Acuerdo de las condiciones socio-profesionales de los funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Teulada"	BOP de 4 de noviembre de 1998
"Acuerdo para el personal funcionario 2000-2003 del Ayuntamiento de Úbeda"	No consta
"Acuerdo de condiciones de trabajo para los funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Arucas" (2001-2003)	No consta
"Acuerdo Marco del personal funcionario del Ayuntamiento de Rojasles 2006-2007"	No consta
"Acuerdo de los funcionarios del Iltre. Ayuntamiento de la Villa de Ingenio (Gran Canaria) 2008-2011"	BOP de 30 de mayo de 2008
"Acuerdo Marco para el personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Totana"	BORM de 17 de junio de 2010
"Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos del Ayuntamiento de Tres Cantos" (2005-2008)	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Normas Reguladoras para el personal funcionario del Ayuntamiento de Quart de Poblet 2005-2007"	BOP de 1 de agosto de 2005
"Pacto-Acuerdo de los funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Gáldar 2006-2007"	BOP de 9 de junio de 2006
"Acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Alzira"	No consta
"Acuerdo Regulador de las relaciones laborales entre el Ayuntamiento de Albalat dels Sorells y el personal funcionario a su servicio" (2005-2007)	BOP de 7 de octubre de 2005
"Acuerdo sobre condiciones de trabajo entre la Corporación y los funcionarios al servicio del Ayuntamiento de Bétera"	No consta
"Acuerdo en materia económica, social y asistencia que afecta al personal funcionario del Ayuntamiento de Los Realejos" (2008-2009)	BOP de

GRUPO 4: OTROS TEXTOS CONVENCIONALES

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
"Acuerdo Marco Regulador para el personal al servicio de las Administraciones Locales suscrito por la Federación de Municipios de Madrid y los sindicatos más representativos" (2004-2007)	No consta
"Acuerdo Marco Regulador para el personal al servicio de las Administraciones Locales suscrito por la Federación de Municipios de Madrid y los sindicatos más representativos" (2008-2011)	No consta
"Acuerdo Marco suscrito por la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y los sindicatos CCOO, UGT y CSIF"	No consta
"Acuerdo entre la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y los sindicatos CCOO, UGT y CSI-F para las Administraciones Locales de la Comunidad Valenciana" (2004-2007)	DOCV de
"XV Acuerdo Regulador de las condiciones de empleo de la Administración Local y Foral de Euskadi" (1999)	No consta
"UDALHITZ. Protocolo Marco de Relaciones Laborales de las Instituciones Locales de Euskadi" (2006)	No consta

ANEXO D: METODOLOGÍA SEGUIDA Y PERSONAS ENTREVISTADAS EN LOS ESTUDIOS DE CASO

Se han seleccionado a los actores con influencia en las decisiones o bien aquellos que sean testigos de los eventos institucionales más importantes, buscando la obtención de una muestra cualitativamente representativa, elaborada con criterios de heterogeneidad y accesibilidad. A partir de esta muestra inicial se ha ampliado el abanico de entrevistas mediante el empleo de la técnica conocida como "*bola de nieve*" (sugerencia de nombres efectuadas por el propio sujeto entrevistado).

Se ha prestado una especial consideración a la validez y fiabilidad del trabajo de campo. Para ello se ha operado mediante la "saturación informativa" (las entrevistas necesarias para asegurar las aseveraciones) y el uso de la técnica de la "*triangulación*" (el contraste de hechos relevantes mediante más de un actor).

Las entrevistas fueron realizadas sobre el terreno y con estancia física en los municipios estudiados. Se ha procurado en la medida de lo posible valerse del rigor propio de las Ciencias Sociales. El empleo de la técnica conocida como 'entrevistas en profundidad', ha cuidado la ejecución. Técnicas como el "embudo" (el tránsito progresivo de las preguntas abiertas a la focalización en los temas buscados) facilitaron su desarrollo. Si bien las entrevistas no han sido grabadas, se solicitó a los informantes el permiso para la redacción de notas y la consulta del "Guión Semiestructurado de Entrevista", conformado por las dimensiones hechas a partir del marco analítico: la situación existente al inicio (el "legado"); las decisiones más importantes adoptadas en los primeros mandatos (la "coyuntura crítica") y las inercias posteriores vigentes a partir de tales decisiones (los "patrones de dependencia") y la dinámica de funcionamiento en la arena institucional concreta que supone la política de personal en esa concreta Entidad Local.

Se previeron tres grupos de entrevistados, en función de su cercanía a los procesos de funcionamiento en materia de política de personal: el grupo primero, el *núcleo decisor* de la política; el grupo segundo o “segunda corona”, compuesto por otros actores organizativos con influencia y el grupo tercero o “corona externa”, más alejado conformado por actores significativos pertenecientes al entorno. Los tres grupos componen la “diana de la decisión”. Los grupos y perfiles son los siguientes:

Tabla D.1: perfiles de entrevistas en los casos

<i>GRUPO</i>	<i>PERFILES</i>
Núcleo decisor	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personal político: alcalde, concejal-delegado de personal; hacienda. ▪ Técnicos municipales: habilitados, responsable de recursos humanos ▪ Otro personal político: portavoces de los grupos políticos y otros concejales delegados
Otros actores organizativos con influencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Técnicos/jefes de servicio municipales. ▪ Representantes de los empleados municipales. ▪ Expertos procedentes de la universidad o consultoras.
Actores externos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otras instituciones ▪ Sociedad civil: líderes de asociaciones

Fuente: elaboración propia

La ejecución de las entrevistas tuvo lugar en varias fases: contacto inicial, telefónico o por correo electrónico, realización material y análisis posterior.

CASO 1: AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DE TIRAJANA (GRAN CANARIA)

- Carlos Alemán. Secretario General de la sección sindical de Comisiones Obreras (CCOO) en el Ayuntamiento. Ex-Presidente de la Junta de Personal. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011
- Benigno López. Sección Sindical de CCOO en el Ayuntamiento. Presidente de la Junta de Personal. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011
- Victoriano González. Funcionario. Interventor accidental. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011
- Aurelio Falcón. Teniente de Alcalde delegado de Hacienda y Personal. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011
- Silverio Matos. Alcalde-Presidente. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011
- Gloria Alemán. Funcionaria. Administrativa. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011
- Miguel Ricarte. Concejales entre 1987 y 1999. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011
- Benjamín Álvarez. Funcionario. Encargado General de Servicios Públicos. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011
- Pino Sánchez. Concejales de Participación Ciudadana. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011
- Sebastiana González. Activista ciudadana. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011
- José Domínguez Martel. Funcionario. Administrativo. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011
- Marcos Rufo. Portavoz del Partido Popular en el ayuntamiento. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011
- María González. Funcionaria. Jefa del Servicio de Recursos Humanos. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011
- Carmen Santana. Técnico de la Federación Canaria de Municipios (FECAM). Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011

- ☑ Maria del Carmen Sosa. Funcionaria. TAG. Secretaria accidental. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011
- ☑ Isora López. Funcionaria. Archivera. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011
- ☑ Carmelo Ramírez. Alcalde entre 1979 y 1995. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011
- ☑ Ernesto Pérez Reyes. Concejal del Partido Popular y Consejero del Cabildo Insular entre 2003 y 2007. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011
- ☑ Carmen Benítez. Personal Eventual. Gerente de Acción Social y Mayores del ayuntamiento. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011
- ☑ Antonio Ruíz Pérez. Maestro. Concejal entre 1987 y 2007. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011
- ☑ Ana Pérez. Funcionaria. Jefa del Servicio de Fomento y Aperturas. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011
- ☑ Carmelo López. Abogado. Portavoz del PSOE entre 1999 y 2006. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011
- ☑ Antonio Guedes. Funcionario. Coordinador del Área de Solidaridad. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011
- ☑ Juan Pérez. Presidente de la Asociación de Comerciantes de Vecindario (ASCOIVE). Entrevista realizada el 27 de mayo de 2011
- ☑ Rosario Bolaños. Profesora de Enseñanzas Medias. Escritora y activista ciudadana. Entrevista realizada el 27 de mayo de 2011

CASO 2: AYUNTAMIENTO DE RUBÍ (BARCELONA)

- ☑ Antonio Merino. Gerente municipal. Entrevistas realizadas el 3 de noviembre y el 1 de diciembre de 2011
- ☑ Àngels Granados. Empleada pública. Directora de Hacienda. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2011
- ☑ Manuel Tornadijo. Empleado público. Jefe del Servicio de "Pla d'Impuls" e Innovación y Desarrollo de Recursos Humanos. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2011
- ☑ Lola Rider. Empleada pública. Jefa de los Servicios Jurídicos y de Contratación. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2011
- ☑ Maribel Güell. Empleada pública. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2011
- ☑ Ramón Capolat. Empleado público. Representante sindical de CCOO y Presidente del Comité de Empresa. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011
- ☑ Carles Longan. Empleado público. Tesorero y ex representante sindical de UGT. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011
- ☑ Gisela Juncarol. Empleada pública. Jefa del Servicio de Compras. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011
- ☑ Imma Gallardo. Empleada pública. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011
- ☑ Félix Soto. Empleado público jubilado. Ex secretario general de la sección sindical de CCOO en el ayuntamiento. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011
- ☑ Manuel Velasco. Portavoz del PSC y Teniente de Alcalde de Planificación, Ecología Urbana y Seguridad. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011
- ☑ Andrés Cano. Empleado público. Jefe del Servicio de Salud Pública. Entrevista realizada el 11 de enero de 2012
- ☑ José Luís Ariño. Empleado público. Coordinador del Ámbito de Servicios Sociales. Entrevista realizada el 11 de enero de 2012
- ☑ Carmen García Lores. Alcaldesa-Presidenta desde 2003. Entrevista realizada el 11 de enero de 2012

- Ariana Cendón Barneto. Consultora. Entrevista realizada el 28 de marzo de 2012.