

¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas

Rafael Jiménez Asensio

Socio-director del Estudio de Consultoría Sector Público S.L.

Profesor de la Universidad Pompeu Fabra

“Una estrategia desprovista de táctica es el más largo de todos los caminos que conducen a la victoria, pero una táctica sin estrategia es el fracaso que anuncia la derrota.”

(Sun Tzu)

Sumario: 1. Presentación. 2. Una crisis diferente: un apunte. 3. Políticas de ajuste y reformas institucionales en el ámbito del Gobierno local. 3.1. Introducción: políticas de ajuste y políticas de reforma en el sector público para hacer frente a un contexto de crisis. La situación de los Gobiernos locales. 3.2. Modalidades de política de ajuste en el campo de la organización y de los recursos humanos. 3.3. Políticas de ajuste en el marco de una política de reforma, modernización o innovación de las organizaciones y de sus recursos humanos. 4. El empleo público local ante un contexto de contención fiscal. 5. Algunas medidas de choque sobre el empleo público para hacer frente al contexto de crisis fiscal en los Gobiernos locales.

5.1. Marco conceptual introductorio. 5.2. Medidas de reducción de los efectivos de empleados públicos. Algunas posibles consecuencias. 5.3. Procesos de racionalización y reasignación de efectivos como medidas para hacer frente a la crisis. 5.4. Procesos de modificación de las condiciones de trabajo y de afectación al sistema de retribuciones. 6. Algunas breves conclusiones finales.

1. Presentación

La situación económico-financiera del sector público español, y por lo que ahora interesa de los niveles locales de gobierno, está agravándose por momentos. Cuando este Curso organizado por el CEMCI se llevó a cabo (febrero de 2011) la situación era ciertamente compleja, y ya se aventuraba la posibilidad de que el cuadro descrito del problema empeorase notablemente en los meses siguientes. Aquellas primeras reflexiones que en su día presenté en aquel Curso coinciden en buena medida con un trabajo (redactado el último trimestre de 2010) que ha sido publicado en el número 25 de la Revista *Cuadernos de Derecho Local*.¹

Mi idea inicial era actualizar algunas de las cuestiones allí recogidas en torno a los problemas que plantea la crisis en los Gobiernos locales, y las posibles soluciones institucionales que, en ma-

¹ "Las instituciones locales en tiempos de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, febrero de 2011, p. 57-80. Una versión más reducida de este trabajo ha aparecido asimismo en el número 21 (correspondiente al mes de mayo de 2011) de la Revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, p. 8-19.

teria de organización y de gestión de recursos humanos, cabía suscitar para hacer frente a la misma. Sin embargo, el transcurso del tiempo y la aceleración de los acontecimientos me han hecho revisar en profundidad el planteamiento inicial.

Así, el trabajo que el lector tiene en sus manos pretende dar respuesta a algunas incógnitas que se pueden plantear en torno al futuro inmediato y mediato de la gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales, en un marco de contención fiscal y de duro ajuste del gasto público que se proyectará previsiblemente durante muchos años. Tal como decíamos en el trabajo antes citado, con toda seguridad nada volverá a ser igual que antes. Y el empleo público que actualmente tenemos deberá cambiar radicalmente en su configuración y en sus aplicaciones, si quiere ser una institución útil para la política local y para los propios ciudadanos.

Quien pretenda mantener las cosas como actualmente están y se mueva, en consecuencia, en prácticas inerciales que quieren conservar lo que claramente no funciona o funciona de modo muy inefficiente, está condenado al más brusco de los fracasos. Las instituciones que no apuesten por unos procesos combinados de ajuste e innovación, o dicho de otro modo por la renovación del empleo público, no sobrevivirán, y si lo hacen serán instituciones no competitivas que prestarán servicios caros y malos, lo que ciertamente los ciudadanos difícilmente podrán aceptar. Si las respuestas son tibias, inexistentes o equivocadas, el desarrollo económico se verá lastrado, y más temprano que tarde arribarán medidas traumáticas que pondrán en cuestión el funcionamiento y los propios fundamentos de la institución del empleo público local.

Los acontecimientos caminan de forma muy acelerada. De hecho, la redacción inicial de este trabajo ha tenido que ser corregida sucesivamente (antes de su entrega a imprenta), porque nuevos datos se acumulan sobre los anteriores y cada vez con mayor énfasis ponen en entredicho la viabilidad actual del modelo de Gobiernos locales (y, concretamente, del modelo de organización y gestión de recursos humanos en el ámbito local) que nos hemos dotado a través de los últimos treinta años.

El presente trabajo parte de la premisa de que (la mayor parte de) los Gobiernos locales deberán hacer frente a una situación de excepción financiera en los próximos meses y años. En verdad, no son pocos los entes locales que ya se encuentran en una situación límite, con dificultades reales de hacer frente a los pagos de los proveedores o, incluso, para poder hacer efectivas las nóminas de los empleados públicos. Solo hace falta asomarse a los medios de comunicación para encontrar no pocos casos de municipios que están al borde de la quiebra. Lo cierto es que la situación, salvo un cambio de coyuntura que a corto plazo no se advierte, puede empeorar en los tiempos venideros.

Ese punto de partida requerirá, necesariamente, llevar a cabo una serie de ajustes fiscales, así como un cúmulo de medidas complementarias. La política de ajuste será (ya lo está siendo) una primera medida en el proceso de contención fiscal, pero esa política requiere con carácter previo definir una hoja de ruta clara y precisa donde se concreten las prioridades políticas de cada Gobierno local, de acuerdo con la disponibilidad presente de recursos públicos, analizando cuáles son los posibles escenarios estratégicos que se plantean en el medio/largo plazo (con todas las incertidumbres

que ello acarrea), y siendo conscientes de que esas limitaciones se prolongarán durante algunos años.

Lo cierto es que el mandato 2011-2015 será, sin duda, el período más difícil y complejo para hacer política en nuestros Gobiernos locales desde la llegada de la democracia. La escasez de recursos derivados de la política de contención fiscal, así como la reducción drástica de algunos ingresos que han venido alimentando las Haciendas locales, unido a la necesidad de atender a unas bolsas de gasto social cada vez más importantes con el fin de salvaguardar la cohesión social, y paliar la quiebra de un modelo del bienestar que está fuertemente afectado, conducirá a nuestros gobernantes locales a una situación próxima a la “cuadratura del círculo”.

Este artículo pretende, en consecuencia, dibujar en primer lugar un cuadro muy somero de los males que aquejan a nuestro sector público local derivados de la crisis económico-financiera. En segundo lugar, quiere llamar la atención de nuestros políticos que gobiernan las entidades locales sobre un aspecto importante: es momento de hacer Política (con mayúsculas) y ello implica priorizar determinadas políticas sobre otras, por tanto optar por unas determinadas acciones y descartar o abandonar aquellas otras que en estos momentos no se consideran prioritarias, en un proceso complejo y difícil no solo de cuadradar las cuentas, sino de hacer sostenible en el tiempo a la institución del Gobierno local (llámesele Ayuntamiento o Diputación). La llamada a la eficiencia debería ser uno de los ejes centrales de esa nueva forma de hacer política local.

En tercer lugar, se pretende centrar la atención en un punto nuclear: para ser más eficientes debemos afrontar determinados pro-

cesos de ajuste de nuestras organizaciones locales y, más concretamente, de sus recursos humanos. No cabe ocultar el problema: los gastos de personal (Capítulo I) son francamente desorbitados en no pocos entes locales españoles. Y lo que es más grave: estanguan la acción política, puesto que difícilmente se podrá priorizar cuando se pretende mantener una plantillas muchas veces infladas, mal diseñadas, asentadas a través de un proceso histórico de acumulación de capas de personal sin orden ni concierto, y, en fin, con un estatuto de derechos (retributivos, de permisos y de condiciones de trabajo) muy favorable a los empleados públicos, a quienes no se les exige, por lo común, que acrediten un desempeño eficiente y productivo en el ejercicio de sus propias tareas.

Pero toda política de ajuste de las políticas de organización y personal se debe encuadrar en una hoja de ruta que apueste por la racionalización, modernización, reforma e innovación de las estructuras organizativas y de personal de los Gobiernos locales. Tal como decíamos en el artículo antes citado, una política de ajuste sin reforma empobrece la organización, tiene un importante efecto desmotivador y ahoga literalmente la capacidad de cambio y la incorporación del talento. Sobre ello nos detendremos más adelante en estas páginas.

Por consiguiente, nada cabe objetar a una política de ajuste o de redimensionamiento que muchos Gobiernos locales deberán poner en marcha, ajustando su cartera de servicios y adecuando a la misma sus necesidades de personal. Pero es necesario insistir en que esa política de ajuste debe venir necesariamente acompañada de un plan perfectamente trazado de reforzamiento de los recursos humanos y de mejora de su calidad, ofreciendo un nuevo modelo

de gestión de personas en las organizaciones locales que arrumbe el viejo modelo burocrático y las enormes bolsas de ineficiencia que aún subsisten en el ámbito de las organizaciones locales.

Se trata de apostar, en suma, por la organización y la planificación de los recursos humanos como dos medios imprescindibles para insertar los cambios necesarios que el nuevo paradigma del empleo público local está demandando. A partir de una correcta organización del empleo público y de la puesta en marcha de unas políticas de planificación de recursos humanos, es perfectamente factible, e incluso necesario, impulsar aquellos instrumentos que fomentarán el cambio de modelo de gestión (evaluación del desempeño; carrera profesional; dirección pública profesional; acceso y provisión profesionalizados; código ético en el empleo público local; entre otros). Pretender introducir medidas de ajuste en materia de personal sin enmarcarlas en un proceso de cambio de estas características es arruinar a la organización con vistas al futuro y, lo que es peor, condenarla a una hipertrofia de la que costará mucho tiempo salir, con los consiguientes costes sobre el funcionamiento del sector público local y, concretamente, de cada Gobierno local.

Es cierto, como también se dirá, que el marco normativo actual del empleo público apenas si recoge medidas efectivas para hacer frente a una crisis de las características y de la profundidad de la que estamos viviendo actualmente. El marco normativo, por lo que a la función pública se refiere, está regulado en la Ley 30/1984, según la reforma que se llevó a cabo en 1993. Y ese marco, junto con el resto de la legislación de empleo público, no ofrece muchas herramientas a los Gobiernos locales para hacer frente a la situación de excepción que deben acometer en estos momentos. El EBEP, como

también se dirá, guarda un sepulcral silencio sobre este tema, reenviando a la “legislación de desarrollo” la inserción de un conjunto de medidas de racionalización de efectivos dirigidas a hacer frente a un cuadro de crisis fiscal. Sobre esto nada se ha hecho, ni por parte del legislador del Estado ni tampoco por parte de la legislación de las comunidades autónomas. Sorprende esta inacción normativa, más aún cuando tanto el Estado como algunas comunidades autónomas (las que han reformado sus Estatutos de Autonomía recientemente) disponen del instrumento normativo del Decreto-ley, que podrían (e incluso, deberían) haber utilizado perfectamente para insertar en el ordenamiento jurídico una serie de medidas de choque para hacer frente a la situación descrita.

2. Una crisis diferente: un apunte

No cabe duda de que la crisis económico-financiera que arranca en el año 2008 es de una factura muy diferente a todas las anteriores que habían impactado sobre España en los últimos treinta años. Una crisis profunda, larga, de incierto desenlace, y cuyo epicentro se ha situado —a diferencia de otras relativamente recientes— en los países más desarrollados, y, particularmente, en Estados Unidos y Europa.

A finales del año 2011 se puede decir sin temor a equivocarse que la crisis, lejos de desaparecer, ofrece algunos visos de profundizarse en los próximos meses y años, pues ya se empieza a hablar sin ambages de un nuevo período de recesión en el que probablemente caigan las economías europeas y, por lo que a nosotros importa, la economía española en el año 2012. De momento, no es más que un pronóstico, pero que día a día va recobrando más fuerza.

Esta crisis, inicialmente financiera, ha terminado golpeando a la economía real, pero también está teniendo serios efectos sobre el euro, como consecuencia, principalmente, de la crisis de la deuda soberana de los países “periféricos” (los denominados inicialmente con el acrónimo “PIGS” y luego “PIIGS”) y de la lenta y dubitativa respuesta que están ofreciendo las instituciones de la Unión Europea. La evolución de los acontecimientos sobre este tema ha conducido a una distinción más sutil.

En efecto, tal como se ha dicho, el colectivo de economías periféricas europeas ha quedado dividido en dos grupos: a) los que se denominan PIG (Portugal, Irlanda y Grecia), que son los países en estos momentos “rescatados”, entre los cuales hay notables diferencias (Grecia parece irrecuperable y la crisis de su deuda amenaza con provocar movimientos sísmicos en todos los países europeos; Irlanda, después de una fuerte caída, parece ofrecer síntomas evidentes de recuperación; mientras que Portugal muestra unas debilidades también endémicas); y b) los BIS (Bélgica, Italia y España), que son los países que están sufriendo fuertes presiones de los mercados en lo que respecta a su colocación de títulos de deuda, pero que todavía no han sido objeto de “rescate”. Ni que decir tiene que “el tamaño” de estas economías, especialmente de Italia y España, complica sobremanera la solución final de la crisis de la deuda y su posible impacto (que podría ser letal) sobre la moneda única, caso de agravarse su situación.

El problema fundamental es que las necesidades financieras brutas de los BIS se elevarían a una cifra cinco veces superior a la de los PIG caso de necesitarse ayuda financiera. Solo España duplicaría la

cifra aplicable a todos los PIG.² En cualquier caso, el problema no es solo de los países periféricos, pues sin ir más lejos la banca alemana y francesa, entre otras, tiene una elevada exposición frente a la deuda griega, más aún en el caso de no poder hacer frente ese país a sus obligaciones financieras. La crisis de las entidades financieras europeas (y su más que posible necesidad de recapitalización) puede representar una vuelta de tuerca a la crisis económico-financiera de los países europeos, así como a la necesidad de tener que dedicar fondos públicos para esa finalidad (obviándolos de emplearlos en otros ámbitos).

Lo cierto es que, para poder afrontar con posibilidades de éxito una salida no excesivamente traumática a la crisis económico-financiera por parte del sector público español, es obvio que se necesitan una serie de "diques de contención". Y entre ellos el primero es, sin duda, reducir el déficit público de forma drástica y gradual hasta situarlo en el 3 por ciento sobre el PIB en el año 2013, un objetivo ciertamente difícil si tenemos en cuenta que en el año 2009 se situaba en el 11,2 por ciento, en 2010 en el 9,2 por ciento, y en el año 2011 se debería situar en torno al 6 por ciento, cuando los últimos datos disponibles apuntan a que posiblemente se supere el 7 por ciento. Rebajar más de cuatro puntos de déficit público en dos ejercicios presupuestarios (2012 y 2013) requerirá un esfuerzo importante por parte de todo el sector público español, y ello, sin duda, afectará directamente a los Gobiernos locales.

² J. J. TORIBIO, "Los 'salvamentos' europeos: ¿quién tiene razón?", *Comentarios de Coyuntura Económica*, año 24, número 10, julio 2011, IESE Business School.

Este abultado porcentaje de déficit público no se distribuye, sin embargo, por igual entre los diferentes niveles de gobierno. Si tomamos datos de 2010, el déficit público del Gobierno central ascendía a un 5,7 por ciento, mientras que el de las comunidades autónomas alcanzaba el porcentaje del 2,9 por ciento y los Gobiernos locales se situaban en un 0,5 por ciento. Si tomamos como referencia el total de deuda pública española, los municipios representan en torno al 6,4 por ciento del total. Pero lo preocupante es que el porcentaje de la deuda “central” sigue bajando, mientras que el de las comunidades autónomas sube. En cualquier caso, el nivel de gobierno local no puede ser “culpado” de la deteriorada situación de las finanzas públicas en España, todo lo más se le puede achacar que ha contribuido en pequeña medida a su estado actual, pero en todo caso con mucha menor intensidad que la Administración del Estado y las comunidades autónomas.

Sin embargo, la crisis ha afectado especialmente a los ayuntamientos, sobre todo en lo que respecta a sus ingresos fiscales como consecuencia de la caída de todos los ingresos derivados de la actividad de construcción, pero también debido a las menores transferencias de recursos que ha realizado la Administración del Estado a las entidades locales, como consecuencia de la reducción drástica de las entradas en la recaudación de los tributos estatales. Si a este duro contexto se le une que las entidades locales deben retornar a la Hacienda estatal miles de millones de euros en concepto de los anticipos a cuenta de los ejercicios 2008 y 2009, así como que muchos de sus ciudadanos no pueden hacer frente a las liquidaciones de los tributos municipales, porque se encuentran en desempleo y no tienen recursos económicos con los que hacer frente a esas deudas, bien se puede

concluir que la situación de auténtica emergencia se ha disparado ya en no pocas entidades locales. Los diarios y los medios de comunicación se hacen eco un día sí y otro también de las enormes dificultades financieras, en algunos casos de liquidez y en otros de solvencia, por las que atraviesan centenares, sino miles de ayuntamientos españoles.³

Los Planes de Inversión Local de 2008 y 2009, y el flujo de recursos que los mismos supusieron, quedan ya lejos. La crisis económica ha golpeado con fuerza a los municipios españoles, sobre todo a partir de 2010, con la circunstancia agravante de que no se ha adoptado medida alguna que sirviera para paliar una situación que ofrecía ya entonces síntomas evidentes de una más que evidente catástrofe en algunos casos. La proximidad de las elecciones de mayo de 2011 atenazó cualquier política de ajuste o recorte: las entidades locales siguieron viviendo (y gastando o, mejor dicho, “no pagando”) como si nada hubiera pasado. Superado el umbral de las elecciones de 2011, en buena parte de los Gobiernos locales se ha impuesto un “baño de realismo”, aunque cabe preguntarse por qué nuestros gobernantes locales no asumieron previamente la magnitud del problema y adoptaron las medidas precisas para afrontarlo. Ese cálculo utilitarista de no erosionar las expectativas de voto aunque ello implique la ruina de las arcas municipales y la inviabilidad futura de muchas políticas públicas lo-

³ Sobre la distinción entre liquidez y solvencia en la gestión financiera de los entes locales, véase la importante contribución de J. M. FARFÁN PÉREZ y A. VELASCO ZAPATA, *Guía práctica para la planificación presupuestaria de las entidades locales: diagnóstico económico-financiero y planes de saneamiento*, 2.^a edición, Aranzadi-Thompson Reuters, Pamplona, 2011.

cales, es algo difícil de comprender en un país que se dice moderno y en una clase política que se presume responsable.

En el ámbito autonómico ha pasado lo mismo. Trece comunidades autónomas han celebrado elecciones en 2011. El resto, con la excepción de Cataluña (atendiendo a la gravísima situación financiera por la que atraviesa), apenas nada ha hecho para hacer frente a las necesidades imperiosas de contención fiscal con las que se debía enfrentar ese sector público autonómico. Las comunidades autónomas que tuvieron sus procesos electorales en mayo de 2011 tampoco nada hicieron antes de esa fecha. Han debido ser los Gobiernos recién constituidos los que se enfrenten a una situación en algunos casos de alarmante excepcionalidad (los casos de Castilla-La Mancha, Murcia o Comunidad Valenciana, por ejemplo; aunque se podrían citar también otros muchos). Las comunidades autónomas pueden ser en este ejercicio de 2011 uno de los niveles de gobierno que más contribuya a la desviación del objetivo de déficit público, con las imprevisibles consecuencias de perdida de la maltrucha confianza que esa situación puede generar en los mercados de la deuda soberana.

Por lo que afecta al objeto de este trabajo, tal como se verá, la distribución del personal al servicio de las Administraciones Públicas concentra el mayor número de efectivos en las comunidades autónomas y, en menor medida, en los niveles de gobierno local. Esta concentración obedece esencialmente a que se trata de niveles de gobierno que, a diferencia de la Administración del Estado, tienen asignadas las competencias en materias típicamente puntuales o finalistas. Y, en consecuencia, los márgenes de materialización de las políticas de ajuste como consecuencia de la cri-

sis son más reducidos y, en todo caso, más traumáticos y visibles, pues han de proyectarse necesariamente sobre esa serie de ámbitos especialmente sensibles para la ciudadanía, y, sobre todo, volcarse en buena medida sobre el Capítulo I, relativo a los gastos de personal.

Ni que decir tiene que nada se ha hecho apenas antes de las elecciones de 2011, salvo en algunos municipios donde la situación era sencillamente insostenible. Formados los nuevos Gobiernos locales llega, por tanto, la hora de la política: hay que priorizar y, en consecuencia, prescindir de llevar a cabo determinados programas o acciones, o, incluso, sacrificar políticas públicas locales para dar preferencia a otras. Tal como se ha dicho, “la política es la elección, a veces ‘dramática’, entre bienes igualmente valiosos pero que no admiten realización simultánea”.⁴ Este lado duro de la política deberá ser transitado una y otra vez en los próximos años. Habrá que plantearse, por tanto, si una determinada política pública local ha de mantenerse, o si un equipamiento municipal debe seguir funcionando. Y ello tendrá serias consecuencias, inevitablemente, sobre la organización y los recursos humanos de la respectiva entidad, así como sobre las prestaciones que a tal efecto reciben los ciudadanos. Y aquí es donde entran en escena las políticas de ajuste, ya sean estas llevadas a cabo de forma aislada, o articuladas, como venimos defendiendo aquí, dentro de un programa de racionalización, modernización e innovación de la organización local y de sus recursos humanos.

⁴ M. ZAFRA, E. VARELA, en R. JIMÉNEZ ASENSIO (Dirección), *Política municipal. Guía para la mejora de la calidad institucional y la eficiencia de los Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local/FEMP, Madrid, 2011, p. 44.

3. Políticas de ajuste y reformas institucionales en el ámbito del Gobierno local

3.1. *Introducción: políticas de ajuste y políticas de reforma en el sector público para hacer frente a un contexto de crisis. La situación de los Gobiernos locales*

Una vez expuesto a grandes trazos el complejo contexto económico-financiero en el que deben desarrollar su actividad los Gobiernos locales, nos queda adentrarnos en definir el alcance de las políticas que los diferentes entes locales están llevando a cabo para hacer frente a una notable caída de ingresos fiscales y a una necesaria reducción o ajuste del gasto público. Evidentemente, por el alcance que tiene este trabajo, nos interesa en especial el impacto que esas políticas están teniendo en el ámbito de la gestión de recursos humanos, aunque este punto será tratado con mayor atención en los epígrafes siguientes de este trabajo.

Como ya expusimos en otro lugar siguiendo y completando el esquema que en su día aportara Koldo Echebarría,⁵ las Administraciones Públicas afrontan los ciclos de crisis fiscal mediante la puesta en marcha de unas determinadas políticas:

⁵ K. ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, Presentación sobre “Crisis y Empleo Público en España”, Congreso Internacional de Recursos Humanos, Vitoria-Gasteiz, junio, 2010. Del mismo autor; “Crisis fiscal y empleo público en España: algunos datos para la reflexión”, en R. JIMÉNEZ ASENSIO (Ed.), *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2011. En lo que afecta a la reforma institucional, ver nuestro trabajo citado en nota 1.

- a) Ajuste fiscal sin reforma.
- b) Reforma eficientista.
- c) Reforma de mercado.
- d) Reforma gerencial.
- e) Reforma institucional.

No es momento de desarrollar en qué consiste cada una de estas modalidades de reforma, pero conviene precisar que no se excluyen entre sí, pudiendo por tanto solaparse entre ellas, y, en consecuencia, no es descartable que instrumentos de una modalidad de intervención se sumen a los de otra. Se podría afirmar, incluso, que pueden llegar a ser grados o estadios de una escala, aunque no necesariamente se han de cumplimentar todos ni han de ser necesariamente secuenciales para llegar al último de ellos, que sería la reforma institucional cuyo objeto no es otro que un cambio de paradigma en la forma de configurar la organización y el empleo público, cuya finalidad es un fortalecimiento de la institución del empleo público a través de una serie de reformas estructurales y otras de trasfondo cultural de la Administración Pública que pretenden mejorar la eficiencia y la calidad institucional del modelo.

De todos es sabido que las respuestas más inmediatas frente a la crisis económico-financiera que se han dado en el plano del empleo público por los diferentes niveles de gobierno, han girado desde el principio hacia fórmulas de ajuste fiscal sin reforma. El conocido Decreto-ley 8/2010 es paradigmático de esa forma de reaccionar frente a unos acontecimientos que habían agravado la posición de España en la crisis de la deuda soberana, y erosionando la confianza de los mercados. Las reformas “estructurales” que se han impulsado a partir de esos ajustes han sido, sin embargo,

tenues, poco incisivas o timoratas. En la retina colectiva queda el “recorte” como una de las políticas estrella derivadas de la crisis; esto es, ajuste sin reforma, que en el caso de la Administración y del empleo público es una verdad contundente. Aunque algunas voces, no muchas, siguen lanzando la imperiosa necesidad de proceder a una reforma de la Administración y del empleo público, ni los poderes centrales ni los autonómicos, como tampoco los locales, han dado un paso adelante en esta dirección.

No fue el único ejemplo, ni previsiblemente será el último. La Región de Murcia, tuvo que adoptar asimismo unas medidas muy duras sobre su estructura administrativa y de personal ante el crecimiento del gasto público y la caída en picado de los ingresos públicos. En efecto, la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas, se dictó con el objetivo de reducir el déficit público y garantizar la sostenibilidad fiscal, insertando una serie de medidas de naturaleza extraordinaria que iban encaminadas preferentemente a la reducción del gasto público y que afectaban, entre otras cuestiones, a las condiciones de trabajo del personal al servicio del sector público y a la reestructuración (*rectius*, redimensionamiento) del sector público con el fin de reducir sus costes de funcionamiento. No obstante, las presiones sindicales y la proximidad de las elecciones autonómicas de 2011, llevaron a la Región de Murcia al poco tiempo a modificar puntualmente la citada Ley y a extender su eficacia únicamente hasta el 31 de diciembre de 2011.⁶ Ya veremos

⁶ Ver, en concreto: Ley 1/2011, de 4 de febrero, de modificación de la Ley 5/2010, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas. La Ley 5/2010 estuvo vigente en su integridad, por tanto, apenas unas semanas.

qué respuesta da esta Comunidad Autónoma durante el mandato 2011-2015 si no consigue reducir su déficit público a los porcentajes previamente marcados por el Gobierno central.

En unos términos menos formalizados, pero con una profundidad inclusive mayor, hay que señalar aquí el conjunto de medidas de reducción del sector público y de reestructuración de su Administración Pública que se han puesto en marcha en Cataluña desde que tomó posesión el nuevo Gobierno de la Generalitat a finales del año 2010. Las reducciones lineales del 5 por ciento de plantilla del sector público exigidas por el Gobierno de la Generalitat, han venido acompañadas de un proceso de redimensionamiento del sector público instrumental, que ya fue iniciado tímidamente por el anterior Gobierno tripartito,⁷ y se han manifestado sobre todo en una serie de fuertes recortes en las diferentes partidas del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2011 y que tendrán continuidad, sin duda, incluso serán más profundos, para el ejercicio 2012.⁸ El Gobierno de la Generalidad de Cataluña está introduciendo una política de recortes en los ámbitos típicamente prestacionales (sanidad, educación, universidades, servicios socia-

⁷ Véase Decreto-ley 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalidad de Cataluña. (DOGC de 4 de agosto de 2010).

⁸ Cuando esto se escribe todavía no se tienen datos sobre los criterios para la elaboración de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cataluña para el ejercicio 2012, pero tal cual es la desviación del déficit público tanto en el ejercicio 2010 (que ha movido en torno al 4 por ciento) como en 2011, que será en torno al 2,5 por ciento (frente al objetivo del 1,1 por ciento), cabe imaginar que los recortes serán posiblemente más intensos, salvo que se pretenda sufragar los desequilibrios presupuestarios a través de una subida de los ingresos tributarios.

les) que, en lo que afecta a personal, ha implicado dirigir primariamente las medidas sobre los círculos de especial vulnerabilidad (personal contratado temporal e interinos), pero que, ante el tamaño de la crisis, ha debido afrontar medidas excepcionales también sobre determinados colectivos (personal del Instituto Catalán de la Salud, al que se le pretenden reducir parte de sus retribuciones), y que posiblemente haya que ampliar en un futuro próximo su radio de acción a todo el personal al servicio de la Generalidad tanto en lo que respecta a los colectivos afectados como a sus condiciones de trabajo y retribuciones, cuando no a su estatus.

Cataluña, al igual que otras muchas comunidades autónomas, optó inicialmente por una serie de medidas de “reducción del gasto público” de naturaleza ejemplificadora, pero con limitados efectos reales. Tal fue el caso de la reducción de eventuales, altos cargos, así como mediante un proceso de racionalización y supresión de estructuras, principalmente entes instrumentales (que en la Generalitat de Cataluña alcanzaban la cifra de 600, en 300 de los cuales la participación de la Generalitat era mayoritaria). Las medidas de reducción de altos cargos, personal eventual, o, incluso, otras que afectan a retribuciones en especie, son medidas de un impacto real muy tenue, sus efectos tienen más resonancia en el plano mediático y se adoptan como una suerte de “banderín” con frecuencia mal entendido de difundir “por decreto” la ejemplaridad pública y la interiorización de unas políticas de austeridad, tan necesarias en estos momentos de crisis.⁹

⁹ En esa clave hay que leer, sin duda, la “renuncia” de todos los altos cargos de la Generalitat de Cataluña a la percepción de la paga extra de navidad en el ejercicio de 2011, con el fin de acallar el alud de críticas que ha acarreado el anuncio de reducción de los emolumentos del personal del Instituto Catalán de la Salud.

El resto de las comunidades autónomas, tal como decíamos, han permanecido calladas al menos hasta las elecciones autonómicas de mayo de 2011. A partir de la constitución de los nuevos Gobiernos autonómicos —y ante las evidentes desviaciones en el cumplimiento de los objetivos de déficit público para 2011 de buena parte de los niveles autonómicos de gobierno— se ha abierto una carrera más o menos expresa por poner en marcha medidas de contención fiscal, con reducción drástica —por lo que ahora importa— de las plantillas del personal, afectando incluso de forma directa a sectores prestacionales típicos como son la educación y la sanidad. Esas medidas se han proyectado asimismo sobre los citados “círculos de vulnerabilidad” en el empleo público, cuales son los empleos temporales e interinos. Así, en el campo de la enseñanza, han sido varias las comunidades autónomas que no han procedido a la renovación del nombramiento de personal interino (se cifra en varios miles las personas que han ido a incrementar las listas del desempleo) para el curso 2011-2012.

En todo caso, esas medidas no son más que el comienzo de un proceso que se agudizará de forma notoria a partir de la celebración de las elecciones legislativas de noviembre de 2011, y más aún tras las autonómicas andaluzas de marzo de 2012. Se han puesto en marcha las medidas más urgentes en aquellos lugares donde era sencillamente imprescindible, como es el caso paradigmático de la Comunidad de Castilla-La Mancha, en la que el déficit público había crecido en el último tiempo de forma constatable, y donde se plantean problemas de liquidez para hacer frente a los créditos de los proveedores, e, incluso, ha sobrevolado en algunos momentos la duda sobre la hipotética dificultad del Gobierno autonómico para pagar la nómina de todos los empleados

públicos en un futuro inmediato, lo que ha obligado a adoptar medidas ciertamente drásticas.

En la Administración local, que es el objeto de estas líneas, los planes de ajuste y de racionalización del gasto están apareciendo por doquier, sobre todo a partir también de la conformación de los Gobiernos locales tras las elecciones locales de mayo de 2011. Hasta entonces, según decíamos, daba la impresión de que nada realmente serio pasaba, aunque era obvio que se ocultaban los problemas reales, y que algunos de nuestros políticos locales no querían asumir la gravedad de la situación financiera de sus respectivas entidades. El inicio del mandato 2011-2015 ha supuesto para unos (quienes continuaban en el ejercicio de sus responsabilidades públicas) reconocer expresamente lo que antes no se atrevían a hacer, mientras que para otros (quienes han asumido de nuevo las responsabilidades de gobierno) encontrarse en muchos casos con unas finanzas públicas literalmente rotas y con unos niveles de endeudamiento que era imposible afrontar con los magros ingresos previstos en los próximos años.

La situación, en efecto, es de extrema gravedad en un número indeterminado de ayuntamientos. Los niveles intermedios del Gobierno local (diputaciones, cabildos y consejos insulares) parecen ofrecer una situación financiera mejor, en líneas generales. Pero lo más serio es que nada apunta, sino todo lo contrario, a que haya expectativas de mejora a corto/medio plazo. A la caída de los ingresos fiscales de las entidades locales derivados de sus propios tributos (el caso más paradigmático son los relativos al urbanismo o, mejor dicho, a la construcción), se une una necesaria afectación, así como una mayor dependencia, a los ingresos derivados de las transferencias de

otras Administraciones Públicas.¹⁰ Estas, como también decíamos, están sufriendo igualmente un recorte generalizado de ingresos fiscales, por lo que resulta obvio que ello implica una menor disponibilidad de ingresos derivados de esta vía. Si no se adoptan medidas en breve plazo dirigidas a sanear las finanzas locales, el estrangulamiento financiero de las entidades locales (y especialmente de los ayuntamientos) será una realidad incontestable a corto plazo.

No cabe duda, por tanto, de que los Gobiernos locales deberán profundizar en la política de austeridad que habían iniciado durante los últimos años del mandato 2007-2011, pero sin duda ello no será suficiente en la mayoría de los casos. La política de austeridad implica una reducción de gastos superfluos o no justificados y la búsqueda de la eficiencia en la puesta en marcha de las políticas públicas. Este segundo aspecto es la clave del futuro: no se trata solo de ser austeros, sino que sobre todo hay que ser eficientes en el uso de los recursos públicos. Tal como se ha dicho de forma muy certera hay que poner el foco de atención en los costes de producción de los servicios locales y procurar que estos sean eficientes en sus resultados.¹¹ No se puede malgastar ni un solo euro de las arcas públicas municipales, puesto que todo lo que se ahorre en un ámbito servirá para mantener aquellos servicios y prestaciones públicas que persigan la cohesión social y la equidad, aspectos ambos imprescindibles

¹⁰ Sobre estas cuestiones: M. LI. CASTELLANOS GARIJO, "Las entidades locales en momentos de crisis: ¿es este el mejor tiempo para las reformas?", *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2011, p. 322-323.

¹¹ F. A. CHOLBY y C. VIVAS, en R. JIMÉNEZ ASENSIO (Dirección), *Política municipal. Guía para la mejora de la calidad institucional y la eficiencia de los Gobiernos locales*, cit., p. 91 y ss.

en una crisis que está ahondando las diferencias entre los colectivos más ricos (cada vez menos y más poderosos) y pobres (cada vez más y más indigentes), así como expulsando a la marginalidad a cientos de miles de personas cada año.

En verdad, como se señalará más adelante, los gobernantes locales (o, al menos, un buen número de ellos) van a tener que adoptar en los próximos tiempos medidas muy duras. En primer lugar, habrán de establecer unas prioridades políticas y, por tanto, dar preferencia a la realización de determinados servicios o prestaciones frente a otros. Pero no cabe sorprenderse, ello está en la misma raíz o esencia de lo que es la Política Municipal: establecer prioridades o, si se prefiere, asignar recursos escasos a determinadas políticas en detrimento de otras.

En segundo lugar, tendrán que adoptar decisiones sobre qué tipo de medidas quieren aprobar para hacer frente a una situación de excepcionalidad fiscal: ¿llevar a cabo solo medidas de ajuste fiscal sin reforma?; ¿incrementar los ingresos públicos a través de subidas tributarias?; ¿acompañar estas medidas de ajuste con reformas de mercado?; ¿apostar por una política de ajuste acompañada de la introducción de una nueva cultura de gestión por resultados y de la configuración de una estructura directiva profesional?; ¿o, en fin, mediante una apuesta por las reformas de carácter institucional que reforzencen la profesionalidad y control por resultados del empleo público e introduzcan la innovación y adecuación de las estructuras y procesos a los nuevos requerimientos de las Administraciones locales?

Y, en tercer lugar, dependiendo de cuál o cuáles sean las estrategias de ajuste y/o reforma puestas en marcha, habrá que saber comuni-

car muy bien a los ciudadanos el porqué de su puesta en marcha, pues muchas de ellas, como decíamos, serán duras, muy duras: reducción de plantillas, medidas de afectación a las condiciones del empleo público, redimensionamiento y racionalización del sector público local, subida de impuestos, fórmulas de copago o próximas al copago en la prestación de determinados servicios, externalización de determinados servicios, venta de bienes patrimoniales, reformas de carácter gerencial que serán objeto de resistencias al cambio por los sistemas burocráticos, reformas institucionales que refuercen la gobernanza y aboguen por una gestión eficiente, etc.

Tal como indicamos en su día, la política de ajuste fiscal sin reforma (que es la que mayoritariamente están poniendo en marcha nuestras Administraciones Públicas desde el año 2010) conduce a magros resultados en el medio/largo plazo. Es cierto que, en un momento de grave crisis fiscal como en el que estamos, resulta imprescindible acudir a tales medidas de ajuste, pero no lo es menos que se debe estudiar su impacto sobre el crecimiento económico y sobre todo su profundidad y su proporcionalidad. La política de “tijera”, que se manifiesta en recortes lineales e indiscriminados, es muy poco o nada eficiente en el medio/largo plazo: descapitaliza a las Administraciones Públicas, desmotiva seriamente a sus empleados públicos, impide el acceso del talento y conduce al sector público a un proceso de necrosis y de muerte súbita de cualquier elemento de innovación y cambio.

Esas políticas de ajuste duro sin reforma llaman, por otro lado, a la resistencia, a la supervivencia lisa y llana (ya sea de estructuras o de empleados), no introducen ningún tipo de incentivos en el desarrollo del sector público y, sobre todo, le hacen perder competitividad institucional, lo que supone un efecto letal en un marco

económico-social globalizado en el que las Administraciones Públicas (y, por lo que ahora importa, las ciudades) compiten entre sí.

3.2. *Modalidades de política de ajuste en el campo de la organización y de los recursos humanos*

Las políticas de ajuste se pueden manifestar de muchos modos. Todas ellas tienen la finalidad última de reducir el déficit público y, en consecuencia, ajustar el gasto público a los ingresos que se pretendan recaudar en cada ejercicio fiscal.

Sin pretender ser exhaustivos en el planteamiento de sus posibles manifestaciones, pueden traerse a colación las siguientes modalidades de políticas de ajuste que actúan sobre la organización y los recursos humanos:

Tipo de política de ajuste	Algunas modalidades	Observaciones
<i>Ajuste institucional</i>	<ul style="list-style-type: none">• Reducción de departamento o sectores.• Reducción de altos cargos.• Reducción de eventuales y personal de confianza.• Reducción de retribuciones directas o indirectas de personal político.	Muy extendido en esta primera fase. Es muy fácil de implantar. Tiene inicialmente un efecto ejemplificador sobre la opinión pública. Sus efectos reales sobre la reducción del gasto público son testimoniales. Puede transformarse en un ajuste "cosmético" que tape la necesaria realización de los ajustes necesarios.

Tipo de política de ajuste	Algunas modalidades	Observaciones
<i>Reducción de estructuras instrumentales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Supresión de estructuras instrumentales. • Creación de nuevas estructuras instrumentales a través de la fusión de otras existentes. • Integración de las estructuras instrumentales en la organización matriz. 	<p>También ha sido explorada con bastante frecuencia por los diferentes niveles de gobierno, pero hasta la fecha con escasa intensidad. Falta valentía política o coraje para eliminar unas estructuras instrumentales muy extendidas en todas las Administraciones Públicas. La supresión de este tipo de entidades rara vez conlleva la rescisión de los contratos laborales o la desvinculación definitiva del personal. La cultura de clientela sigue haciendo estragos en este ámbito, así como la pretendida "huída" del Derecho Público.</p>
<i>Simplificación de estructuras, procedimientos y trámites</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de cargas administrativas para racionalizar plantillas y procedimientos. • La simplificación de estructuras organizativas de carácter interno. • Simplificación de circuitos y procedimientos como consecuencia de la Administración electrónica y de las TIC. 	<p>Son una modalidad de políticas de ajuste "inteligente". No es propiamente hablando "política de ajuste", sino de innovación o modernización. Inversión de futuro. Los procedimientos de simplificación de estructuras, procedimientos y trámites son uno de los retos mayores de las Administraciones Públicas,</p>

Tipo de política de ajuste	Algunas modalidades	Observaciones
<i>Simplificación de estructuras, procedimientos y trámites</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación derivada de la incorporación de la Directiva de servicios y de la VUDS. 	<p>pues tienen impactos importantes sobre la reducción del gasto, la eficiencia y la reducción de la burocracia (y del personal). Se está avanzando en esta línea en algunas Administraciones Públicas, sobre todo a través de la implantación de la Administración electrónica, la transposición de la Directiva de servicios y la liberalización de actividades locales. Es, en todo caso, muy desigual el proceso.</p>
<i>Medidas de racionalización de los recursos humanos para hacer frente a un contexto de crisis fiscal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reasignación de efectivos. • Formación para la reasignación (desarrollo de competencias y reorientación profesional). • Suspensión de nuevas incorporaciones y tasa de reposición. • Interinos por programas. • Reducción o ampliación de jornada y reducción de retribuciones. • Modificación de las condiciones de trabajo para hacer frente a un contexto de crisis fiscal. • Racionalización de los procesos de negociación colectiva. 	<p>Las medidas de racionalización de efectivos representan la cara “más amable” de las operaciones que sobre el personal se pueden llevar a cabo en cada Administración Pública, aunque puedan tener contenido “traumático” (en todo caso menor que las medidas de reducción; por ejemplo, en materia de reducciones de retribuciones o afectación a las condiciones de empleo). No cabe duda de que si se quiere reducir el déficit público y limitar el gasto público hay que operar sobre el Capítulo I.</p>

Tipo de política de ajuste	Algunas modalidades	Observaciones
<p><i>Medidas de racionalización de los recursos humanos para hacer frente a un contexto de crisis fiscal</i></p>		<p>Y el abanico de intervenciones es en este ámbito muy amplio. En este apartado se incorporan aquellas medidas que pretenden “racionalizar” los recursos humanos, pero a ellas se les deberían añadir (si se quiere una “racionalización eficiente”) las medidas de innovación de las políticas de personal que luego se incluyen.</p>
<p><i>Reducción del Capítulo I (definitiva o temporal): desvinculación temporal o definitiva de empleados públicos del sector público</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Supresiones o amortizaciones de plazas. • Jubilaciones anticipadas y excedencias voluntarias incentivadas. • Expedientes de regulación de empleo. • Planes de empleo (expectativas de destino o excedencia forzosa). • Eliminación de los contratos temporales y de interinidad. • Suspensiones temporales de contratos o excedencias forzosas temporales. 	<p>Es la opción más “traumática” en lo que a personal respecta, aunque algunas medidas pueden tener efectos más amables (jubilaciones anticipadas o excedencias incentivadas). Puede ser consecuencia de una necesidad objetiva derivada de otras prioridades políticas o de una reducción de la cartera de servicios. En todo caso, hay que diferenciar claramente entre los colectivos funcional y laboral, porque las opciones son diferentes en ambos casos. También hay que tener en cuenta</p>

Tipo de política de ajuste	Algunas modalidades	Observaciones
<i>Reducción del Capítulo I (definitiva o temporal): desvinculación temporal o definitiva de empleados públicos del sector público</i>		la profundidad e intensidad de las medidas, que van desde fórmulas relativamente suaves (por su temporalidad) a fórmulas más graves, que implican desvinculación (aunque entre los funcionarios públicos la desvinculación no sea nunca completa).

No es posible llevar a cabo en estos momentos un análisis detenido de todas las alternativas que sucintamente se han expuesto como medidas de las políticas de ajuste de carácter organizativo y de recursos humanos, aunque en la columna de observaciones ya se detectan aquellas cuestiones más relevantes de cada modalidad indicada.

En todo caso, nadie puede obviar que algunas de las políticas de ajuste que hemos recogido se están llevando a cabo en determinados niveles de gobierno. Pero, tal como decíamos, tales políticas de ajuste se han detenido hasta ahora en las modalidades menos incisivas y con resultados muy “blandos” si se quiere reducir frontalmente el gasto público. En efecto, las políticas de ajuste “institucional” se han aireado por doquier, pero sus consecuencias reales sobre el saneamiento financiero de las Administraciones Pùblicas son prácticamente irrisorias. En el aspecto organizativo interno, las expectativas reales de racionalización y reducción

de estructuras (departamentos, personal directivo, eventuales, etc.) tropiezan habitualmente con fuertes resistencias culturales de tipo partidista o burocrático. Los intereses políticos o funcionariales tejen una madeja de la que es muy difícil desprenderse, salvo que la decisión política se lleve a cabo con coraje y decisión, atributos con frecuencia ausentes en nuestro panorama público. Las consecuencias son obvias: se contemporiza en exceso, se reduce lo mínimo, se opta por “maquillar” o “encubrir” los problemas, y nadie es capaz realmente de superar las tensiones clientelares o burocráticas.

Otro tanto sucede con la tupida red que en algunas Administraciones Públicas existe de entes instrumentales, que han ido multiplicándose al calor de “la pretendida abundancia de recursos públicos” y donde se han edificado organizaciones “públicas”, pero con veste privada, muy opacas, con sistemas de reclutamiento de efectivos poco profesionales e, incluso, clientelares, y que han servido (o han pretendido servir) para huir de los sistemas de controles públicos en ámbitos tales como contratación administrativa, recursos humanos o gestión económico-financiera. Desmontar esos entramados instrumentales costará un enorme esfuerzo, aunque en muchos casos son fuente directa de una sangría considerable de recursos públicos. La opción más traumática por la eliminación o supresión de algunas de estas estructuras instrumentales rara vez viene acompañada de una rescisión de los contratos de trabajo de los empleados públicos allí donde sea posible, sino que en algunos casos incluso se insertan estos en la estructura de personal de la Administración Pública sorteando los sistemas de acceso basados en la igualdad, mérito y capacidad. En esto el sector público está actuando con absolutos criterios discriminadores propios

de una “casta” que los diferencian radicalmente de los existentes en el sector privado. Los presupuestos públicos parece que todo lo aguantan, y nadie se atreve a adoptar medidas que liberen de forma efectiva a la Administración Pública de unos gastos que no puede sencillamente asumir.

Tal como decíamos, la modalidad de ajuste que consiste en la simplificación de estructuras y procedimientos derivada, entre otras cosas, de un análisis de cargas de trabajo y como consecuencia de un proceso de liberalización de servicios y actividades para hacer más competitivo el entorno económico y reforzar el desarrollo económico, representa una suerte de medidas de ajuste que tienen más bien una dimensión racionalizadora e innovadora. Es, por tanto, una modalidad de ajuste inteligente, en la cual invierte aquel Gobierno que tiene visión estratégica. Sus réditos a corto plazo son escasos, pero a medio/largo plazo se multiplican. Los Gobiernos locales tienen, al igual que otros niveles administrativos, fuertes presiones del entorno normativo para llevar a cabo esas medidas, más aún desde la transposición de la Directiva de servicios y de las reglas recogidas en la Ley de economía sostenible (Ley 2/2011, de 4 de marzo) y en el Real Decreto-ley 8/2011, que las desarrolla parcialmente. Sin embargo, las respuestas están siendo tibias (aunque algunos entes locales han desplegado políticas muy interesantes sobre este campo) y poco consistentes, lo que denota una cortedad de miras propia de una política de vuelo raso que es incapaz de aportar visión estratégica.

Y, en fin, la política de ajuste más incisiva, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, reside en su aplicación sobre las personas o los recursos humanos de cada organización. Efectivamente,

si algo visualiza a las políticas de ajuste en un contexto de crisis fiscal es cuando estas se proyectan sobre los recursos humanos. Y, en este punto, las lecciones que hasta ahora se pueden extraer tanto de las políticas llevadas a cabo en algunos contextos comparados como de experiencias internas, claramente nos conducen a la aplicación de “recortes” o “despidos o desvinculaciones” con unos efectos “universales” e “indiscriminados”; esto es, cuando se proyectan sobre las retribuciones, los recortes suelen desplegarse sobre todos los empleados públicos (aunque proporcionalmente al monto total percibido), independientemente de cuál sea el rendimiento y el valor añadido de unos u otros, penalizando fuertemente en algunos casos a los núcleos profesionales más cualificados o a los niveles directivos, dando la pobre sensación (cierta en algunos casos, pero errónea en otros) de que desempeñar puestos de responsabilidad o niveles profesionales en la Administración Pública son actividades que cabe poner “bajo sospecha” por su elevada discrecionalidad en su provisión (es muy fácil justificar una rebaja drástica del sueldo a quien se “ha colocado” discrecionalmente). A la opinión pública, al menos, ese es el mensaje subliminal que se le envía. Un enorme error. No se trata de defender los privilegios que blindan a los directivos del sector privado (y que muchos de ellos son sencillamente indecentes en términos morales), pero no podemos ir al otro lado de la balanza cuando del sector público se trata. El empobrecimiento del capital humano y sobre todo del capital institucional de la Administración Pública con estas medidas está fuera de toda duda.

Otro tanto ocurre con los despidos o las desvinculaciones de los empleados públicos de las Administraciones Públicas. Hasta ahora las medidas que se están adoptando son enormemente timoratas y de

vuelo corto. Cabe pronosticar que, en buena parte de los casos, serán absolutamente insuficientes para afrontar el duro escenario de contención fiscal de los próximos años. Parece que el Capítulo I es intocable, cuando, tal como se verá, muchas veces actuar sobre él será absolutamente imprescindible, ya sea por el excesivo peso que este tiene en el presupuesto global o ya sea porque ya no quedan otras opciones. Pero cuando hay que hacerlo, tiembla el pulso: se acude, en primer lugar, a actuar sobre las plazas no cubiertas (amortizaciones) o sobre el empleo público temporal, y, en casos de mayor presión o urgencia, a intervenir sobre el colectivo de interinos (lo que venimos denominando como círculos de mayor vulnerabilidad). En segundo lugar, cuando se ha agotado ese círculo de mayor vulnerabilidad, se actúa sobre la corona de los laborales fijos mediante la adopción de medidas transitorias o paliativas temporalmente, tales como expedientes temporales de regulación de empleo (que conlleven la suspensión temporal de la relación contractual), o, en casos extremos, a través de la tramitación de expedientes de regulación de empleo que conllevan una rescisión de los contratos de trabajo. Pero donde no se da hasta ahora ningún paso, puesto que se considera que representan "lo más sagrado" del empleo público, es en la adopción de medidas dirigidas al personal funcionario que impliquen la desvinculación temporal o definitiva a través de los correspondientes Planes de Empleo y el recurso a la situación administrativa de excedencia forzosa. Sobre ello volveremos al final de este trabajo.

Pero ciertamente las medidas de racionalización del empleo público que se pueden adoptar no se circunscriben a las que afectan a la estabilidad en el empleo, sino que pueden perfectamente operar sobre las condiciones de trabajo y el sistema retributivo. En este ámbito hay un amplio abanico de medidas que, convenientemente pac-

tadas con los agentes sociales, pueden evitar rescisiones en masa de contratos de trabajo o desvinculaciones —siquiera sean parciales— de funcionarios públicos a través de la excedencia forzosa. Muchas de ellas han sido exploradas con éxito en el ámbito de la empresa privada o en sectores de la economía social como son, por ejemplo, las cooperativas. Y se trata de adecuar las plantillas, las condiciones de trabajo y las retribuciones a la capacidad financiera de la Administración Pública y de hacer efectivo un endeudamiento sostenible.

En cualquier caso, la adopción de medidas de recortes o reducciones de plantillas que operan indiscriminadamente y que actúan sobre los círculos de vulnerabilidad o se proyectan sobre el personal que dispone de “menos antigüedad” en la organización, puede tener unas consecuencias letales en un futuro más o menos próximo, pues elimina de tales Administraciones Públicas a las personas normalmente más jóvenes, que representan por lo común el capital humano más innovador, con mejores herramientas tecnológicas, más abierto al cambio, mientras que fomenta la permanencia de “los instalados” en el sistema, que tienen conductas burocráticas muy arraigadas y que resisten ferozmente frente a cualquier asalto refugiándose en su fortaleza corporativa o en la trinchera sindical.

En términos de competitividad institucional, es muy posible que tales apuestas pobres de políticas de ajuste se terminen pagando con facturas muy elevadas en lo que respecta al funcionamiento y al futuro de las Administraciones Públicas. La fractura y las tensiones ya detectadas en el mercado de trabajo entre aquellos trabajadores que son “fijos” y están instalados dentro del sistema (los “*insiders*” en palabras de *The Economist*) y aquellos otros externos al sistema o que disponen de empleos precarios o simplemen-

te no los tienen (los *“outsiders”*), se pueden trasladar con relativa fidelidad al campo del empleo en el sector público: los sindicatos y los cuerpos de funcionarios defenderán a capa y espada a los *“insiders”* frente a aquellos que tienen *“amarres”* más tenues con un sistema administrativo que sigue basando la estabilidad en unas pruebas (oposiciones, concursos-oposiciones o concursos) realizadas en algunos casos hace algunas décadas y que en nada garantizan que quienes *“ganaron”* esas plazas en su momento tengan un desempeño eficiente de sus tareas y sean una pieza insustituible en sus respectivas organizaciones.

No descubrimos nada nuevo si ponemos de relieve la tendencia al cierre o a encapsularse de no pocos cuerpos y agrupaciones de funcionarios de las Administraciones Públicas, intentando mantener su estatus o sus privilegios. Lo mismo cabe decir de los sindicatos en el sector público, que, bajo el legítimo discurso de defensa de los servicios públicos, no pretenden tanto su sostenibilidad financiera y su viabilidad futura como la defensa a ultranza de los puestos de trabajo, de las condiciones de empleo y de sus retribuciones. El problema, efectivamente, es que la situación económico-financiera del sector público español es muy grave, y no valen en estos momentos *“medias tintas”*, por lo que algunos colectivos profesionales de funcionarios públicos (o de personal estatutario, por ejemplo en el sector sanidad) están sufriendo directamente una política de fuertes recortes que afectan ya a sus propias nóminas.

En el ámbito local habrá que adoptar medidas fuertes, al menos en algunas entidades. Pero esas políticas de ajuste, insistimos, deberían encuadrarse en una planificación de recursos humanos que diera sentido y coherencia a las propuestas que se formulen.

En esa línea van las reflexiones que en diferentes trabajos ha ido construyendo Javier Cuenca, así como José Vicente Cortés.¹²

No vale adoptar una “política de paños calientes” para “salir del paso”. Eso es “pan para hoy y hambre para mañana”. Las políticas de ajuste lineales, no discriminatorias, que apuestan por reducciones porcentuales generalizadas (sean de número de efectivos o de retribuciones o condiciones de trabajo), están condenadas al más absoluto de los fracasos. Y en materia de organización y recursos humanos sus efectos pueden ser nefastos a medio/largo plazo, por la descapitalización de las estructuras y por la instalación de tales organizaciones en pautas de funcionamiento marcadas por la desmotivación o la anemia, reactivas y que carecen de la mínima inteligencia organizacional para saber extraer las respuestas inmediatas y las innovaciones que un contexto de crisis fiscal debe movilizar.

3.3. Políticas de ajuste en el marco de una política de reforma, modernización o innovación de las organizaciones y de sus recursos humanos

Tal como venimos diciendo, si se quieren fortalecer los Gobiernos locales tras este largo ciclo de crisis fiscal, no cabe otra medida que, junto a las necesarias políticas de ajuste, reducción o readecuación de

¹² Ver, respectivamente, J. CUENCA, “La planificación de recursos humanos: un instrumento necesario para afrontar la crisis en el empleo público local. Competencias de un gestor de recursos humanos y retos ante una etapa de crisis fiscal”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27; y J. V. CORTÉS, “Comentarios a algunos aspectos de los modelos de gestión de las organizaciones intermedias y prácticas de modernización de sus recursos humanos”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25.

sus estructuras y del personal a su servicio, se invierta paralelamente en otra serie de reformas estructurales que tengan por finalidad principal mejorar las organizaciones locales desde diferentes perspectivas.

Por tanto, a nuestro juicio, esas políticas de ajuste deben enmarcarse en un modelo de cambio de paradigma que conduzca a los Gobiernos locales a un fortalecimiento institucional y a una mayor eficiencia en el logro de sus objetivos. En consecuencia, ajuste, sí, pero acompañado ineludiblemente de reformas estructurales que pueden ser de diferentes tipos e intensidades. Veamos:

Modalidad de reforma	Resultados y comentarios
Ajuste fiscal con reforma presupuestaria y fiscal	Impacto sobre el presupuesto y el ciclo de gasto. Es una reforma imprescindible. Puede tener interés si el presupuesto se integra en la planificación estratégica, de mandato y operativa como un elemento más. Alineamiento entre Política/gestión y Presupuesto. Se ha de introducir no tanto una cultura de reducción del gasto, como una cultura del coste de los servicios, lo que implica una fijación de indicadores y la consiguiente evaluación de los resultados de la gestión. Se ha de implantar la cultura de la eficiencia. Operar con los ingresos (incremento de los ingresos tributarios) para cubrir las necesidades de la prestación de servicios.
Ajuste fiscal con reforma de mercado	Tiene un innegable sello neoliberal y si se utiliza inconvenientemente puede tener consecuencias sobre la institución (pérdida de conocimiento, pérdida de patrimonio). No obstante, el copago, si es equitativo en su distribución, puede ser un instrumento útil (e incluso necesario) en un contexto de crisis fiscal. La externalización de la prestación de determinados servicios públicos no debe implicar la pérdida de control por parte de la Administración matriz.

Modalidad de reforma	Resultados y comentarios
Ajuste fiscal con reformas gerenciales	Introducción en la Administración Pública de la cultura de la gestión por resultados, apuesta decidida por la eficiencia e institucionalización de la dirección pública profesional (alineamiento política/gestión). Se trata de una concreción en el plano de la organización y de los procedimientos de las reformas de gestión presupuestaria. Las Administraciones locales deben racionalizar su política y su gestión (definir Planes de mandato), determinar objetivos de gestión y evaluar sus resultados. Para ello es imprescindible apostar por una Dirección Pública profesional, seleccionada mediante un procedimiento de acreditación de competencias.
Ajuste fiscal con reforma institucional (más reforma gerencial)	El ajuste se debe insertar en una hoja de ruta que pretende reforzar la calidad institucional y la competitividad de los Gobiernos locales a través de la innovación, modernización y racionalización. La dimensión institucional es una suerte de suma de todo lo anterior: pretende legitimar la institución local por su eficiencia y ganar así la confianza de los ciudadanos. La mejora de la competitividad institucional implicará situar a la entidad local en mejores términos comparativos para fomentar el desarrollo económico. Suma lo previsto en la reforma gerencial, pero pone énfasis en la institución como elemento sustantivo para garantizar el desarrollo económico y social.

No creemos que este cuadro adjunto requiera muchos comentarios adicionales a los que ya se han hecho en la columna correspondiente.¹³ Únicamente es oportuno traer a colación el momento crítico por el que atraviesa el Gobierno local en el segundo semestre de 2011. En efecto, no son solo problemas financieros ni

¹³ Sobre el alineamiento política/gestión/presupuestos, ver: Ll. RECODER, J. JOLY, *Confianza política*, IVAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, Bilbao, 2011.

sus importantes repercusiones sobre las políticas públicas y los servicios a los ciudadanos, se trata de otra cosa —a mi juicio— más importante aún: los Gobiernos locales están siendo cuestionados en su papel institucional, ya que se habla constantemente de la insostenibilidad actual de la planta local existente en España y de la redefinición de sus propias competencias, abogándose en algunos casos por una “transferencia” de determinadas competencias locales hoy en día ejercidas en el escalón provincial o en la isla hacia las comunidades autónomas. De ahí a la muerte de la autonomía local por medio del abandono del principio de subsidiariedad no hay más que un paso.

A este cuestionamiento se le puede hacer frente mediante muchos medios, unos de carácter retórico y otros más efectivos. Pensamos que una de las ideas-fuerza que deben interiorizar los Gobiernos locales en este complejo contexto es, sin duda, que deben ser organizaciones de alto rendimiento, de calidad y de eficiencia. Su futuro, independientemente de las medidas de racionalización o simplificación de la planta local que se susciten, es solo ese.

Por consiguiente, los ajustes vendrán obligados (ya lo están en estos momentos) por necesidades contingentes, aunque pueden tener una cierta proyección estructural, pero esa política de ajustes debe enmarcarse en un planteamiento estratégico que defina —por lo que ahora interesa— qué modelo de organización local se quiere, qué cartera de servicios se puede cabalmente mantener, cuáles de estos servicios serán gestionados directamente y cuáles no, así como qué empleo público local (qué profesionales y con qué estatuto) deberá constituir el núcleo de profesionales cualifi-

cados que deberán hacer efectivas en términos de eficiencia esas políticas locales.

Y, obviamente, alcanzar ese objetivo requiere ser capaces de insertar esa política de ajuste organizativo y de recursos humanos en un nuevo modelo de gestión, que apueste por introducir gradualmente, pero sin pausa ni desfallecimiento, medidas estructurales equilibradas y con un objetivo común, que afronten los cuatro campos de reforma antes citados: gestión presupuestaria e ingresos fiscales; reformas de “mercado”; reformas gerenciales; y reformas institucionales.

Ni que decir tiene que, dependiendo del sello ideológico del Gobierno correspondiente, se podrá poner más el acento en una modalidad de reforma o en otra, pero no cabe llamarse a engaño: se ha de actuar con coraje y decisión firme, y además se ha de actuar rápidamente, debiendo establecer cada Gobierno local cómo se quiere afrontar una situación que marca un punto de no retorno a situaciones anteriores. Quien piense que esto es pasajero y se incline por la estrategia del disimulo, se equivoca de palmo a palmo. El crítico contexto obliga ineludiblemente a adoptar decisiones de recorte o de ajuste (más o menos drásticas, según los casos), pero estas se deben enmarcar en un proceso estratégico de cambio organizativo y de gestión de los recursos humanos en los Gobiernos locales. Si nada de esto se hace, se habrá perdido el tiempo, se habrán agotado los recursos y —lo que es más importante— se habrá debilitado sustancialmente la competitividad de la propia institución, prestándose servicios de peor calidad y mayor coste a los propios ciudadanos. La confianza de los ciudadanos se resentirá y la legitimidad institucional padecerá muchos enteros.

4. El empleo público local ante un contexto de contención fiscal

No cabe la menor duda de que tras el cuadro que sumariamente ha sido expuesto los Gobiernos locales atraviesan (y atravesarán en un futuro inmediato) dificultades sinfín para hacer frente a sus obligaciones financieras. Desde hace ya algunos meses, tal como decíamos, no son pocos los ayuntamientos que están pagando a los proveedores con retrasos injustificados, y que están convirtiendo en papel mojado lo previsto en la Ley por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad.¹⁴ La incidencia que esos retrasos tienen sobre el funcionamiento de la economía no es en absoluto descartable, y, aparte de las severas consecuencias sobre el mantenimiento de aquellas empresas o profesionales que dependen del cobro de los servicios que prestan a las entidades locales, crean una imagen muy negativa del funcionamiento del sector público local.

La alerta, sin embargo, surge desde el momento en el que empieza a haber numerosos entes locales que no pueden afrontar el pago de las nóminas de sus empleados públicos, dejando de lado ahora si están pagando o no en plazo las cotizaciones correspondientes de la Seguridad Social. La prensa escrita comienza a hacerse eco cada vez con mayor intensidad de determinados ayuntamientos que no pueden llevar a cabo el pago de tales nóminas de sus empleados públicos, o que tienen notables dificultades para hacerlo.

¹⁴ Ver, en concreto: Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En este punto cabe señalar que el peso de los gastos de personal sobre el total del presupuesto de gastos de muchas entidades locales es, sencillamente, desproporcionado. Esto obedece a razones históricas y, sobre todo, a una política en algunos casos alegre e irresponsable por parte de los representantes locales y de los sindicatos, que, mediante el reconocimiento paulatino y sostenido de mejoras continuas sin nada a cambio (tanto en retribuciones como en condiciones de empleo), han conseguido hipotecar en buena medida el futuro de esas entidades locales. No es momento de traer a colación datos concretos, pero es obvio que ese elevado peso de los gastos de personal condiciona no solo el futuro de la institución local, sino muchas veces el propio presente, puesto que apenas se pueden dedicar recursos a la inversión (con lo que se condiciona el desarrollo económico y social del municipio o provincia), a los gastos corrientes, a las transferencias o a la política subvencional (pudiéndose ver seriamente afectadas las políticas de cohesión social, entre otras).

Si tomamos cifras globales de empleados públicos obtenidas de acuerdo con lo recogido en un reciente estudio,¹⁵ el sector público

¹⁵ M. Ángel MALO, L. GARRIDO, B. CUESTA, "El empleo público en España", *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, Fundación de las Cajas de Ahorro, Madrid, 2011, p. 82 y ss. La presentación de los datos de este estudio tuvo en su momento una honda repercusión mediática, puesto que revelaron, como luego se indica, que en un período de fuerte recesión económica el empleo público había crecido, mientras que el empleo en el sector privado había sido objeto de una destrucción de ocupación notable. Pero más relevante en este estudio es la fuente de obtención de datos, donde se da preferencia a la Encuesta de Población Activa frente a los datos de personal al servicio de las Administraciones Públicas recogidos por el Registro Central de Personal y, más concretamente, a través del *Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las*

español cuenta con más de tres millones doscientos mil empleados públicos (se puede aproximar en estos momentos a los 3.300.000), lo que implica casi el 18 por ciento de la población ocupada, porcentaje que aparece fuertemente inflado, como es obvio, dado el alto número de desempleados que tiene actualmente nuestro país. Esto puede dar la equívoca imagen de que disponemos de un número de empleados públicos desorbitado, lo cual es absolutamente incierto. España se mueve en la zona intermedia de los países de la OCDE;¹⁶ aunque es constatable que en la última década el número de empleados públicos en el sector público español ha crecido en un total de 700.000 efectivos, y de ese total han sido 150.000 empleos locales los que se han incrementado entre los años 2000 y 2010; esto es, el 21,5 por ciento de esa cifra total, lo cual no es poco teniendo en cuenta que el empleo público local representa una cifra de 630.000 efectivos y un porcentaje sobre el total del empleo público del 19,5 por ciento.

La gran paradoja reside, en cambio, en un dato que resulta sencillamente demoledor: el comportamiento del empleo público durante el período de recesión económica que va desde 2007 a 2010 es desconcertante. En efecto, mientras que en España se han destruido en ese período más de dos millones de empleos en

Administraciones Pùblicas elaborado por el Ministerio del ramo (actualmente, cuando esto se escribe, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública). Este último Boletín, según los autores de ese estudio, ofrece datos no completos por lo que respecta a comunidades autónomas, entes locales y Universidades. De ahí que exista una diferencia entre uno y otro de nada más y nada menos que 600.000 efectivos.

¹⁶ K. ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, *op. cit.* Y, asimismo, M. A. MALO *et al.*, "El empleo público en España", *cit.*, p. 116.

ese espacio temporal, el empleo público se vio incrementado en casi 250.000 efectivos, en concreto 244.000. Bien es cierto que el grueso de ese crecimiento de personal se debe a las comunidades autónomas (210.000), mientras que la Administración local (casi 26.000) o la Administración del Estado (casi 19.000) muestran un crecimiento más moderado.

Pero no deja de ser sorprendente que más de la mitad del incremento de esos puestos se sitúe en lo que se denomina “actividades administrativas”, siguiéndole en importancia las actividades de sanidad y asistenciales. También se han producido incrementos notables en el sector educativo y en la Policía (seguridad). Ese incremento, que, según se ha justificado, se debe a crecimiento del Estado del Bienestar (preferentemente por aplicación de la Ley de dependencia, o por incrementos del sector educación), ha tenido, como decíamos, una particular incidencia en las actividades administrativas clásicas (actividades burocráticas). Y principalmente se ha focalizado por medio de la incorporación al sector público de cuadros medios/altos.

Obviamente, ese crecimiento del empleo público ha implicado una fuerte presión sobre el Capítulo I y un incremento del gasto público que se puede estimar en varios miles de millones de euros en todo ese espacio temporal (aproximadamente, en torno a 12.000 millones de euros para un período de cuatro años, algo más de tres mil millones de euros por ejercicio presupuestario).

Se objetará de inmediato que el grueso de esos efectivos de personal corresponde a las comunidades autónomas. Y, tal como decíamos, así es: son más de 210.000 frente a las poco más de 25.000 personas que se han incorporado al empleo público local

en ese mismo período 2007-2010. Por tanto, hay que relativizar el impacto presupuestario de esas incorporaciones de empleados públicos en el ámbito local (en torno a 1.300 millones de euros entre los 8.116 municipios). Pero el dato preocupante es, en todo caso, que pese a estar ya sumidos en un contexto de crisis económica severa y con evidentes manifestaciones de crisis fiscal, las Administraciones locales españolas han seguido adhiriendo a sus nóminas un número amplio de empleados públicos. Una vez más, los sectores asistenciales y los de seguridad, parecen estar entre los que más han crecido en este punto, pero tampoco cabe descartar los empleos estrictamente burocráticos o los relacionados con otro tipo de actividades, muchas de ellas calificadas como competencias o responsabilidades “impropias” de los municipios, en cuanto que no derivaban de ámbitos competenciales reconocidos expresamente en el ordenamiento jurídico.

Problema aparte, aunque directamente relacionado con el tamaño del empleo público, es el relativo a la presencia de la temporalidad. Tal como se ha dicho, “la temporalidad en el empleo público puede calificarse como elevada y no deja de ser llamativo que sea incluso más alta que en el sector privado”.¹⁷ Esta es una cuestión (la temporalidad en el empleo público) que ya ha sido objeto de estudios anteriormente por parte de diferentes instituciones,¹⁸ pero que se puede afirmar que forma parte de una de las patolo-

¹⁷ M. A. MALO *et al.*, “El empleo público en España”, *cit.*, p. 135.

¹⁸ Ver, por ejemplo, el Informe CES, *La temporalidad en el empleo en el sector público*, Madrid, 2004; y el Informe del Defensor del Pueblo, *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad del empleo público*, Madrid, 2003.

gías tradicionales de nuestro sector público, especialmente en el ámbito autonómico y local. Efectivamente, tal como ha sido analizado recientemente, “la Administración con una temporalidad más elevada es la local (que se sitúa entre el 30 y el 35 por ciento aproximadamente), seguida de la autonómica (a la cual pertenece la educación y la sanidad) que se sitúa en torno al 25 por ciento”.¹⁹ Tal vez la explicación a ese elevado porcentaje de presencia de la temporalidad laboral se encuentre en que el nivel local de gobierno dispone de un buen número de recursos procedentes de subvenciones y transferencias de otros niveles de gobierno condicionados temporalmente, así como en sus aspectos finalistas. Pero, aun así, ello no explica completamente esa alta presencia de la temporalidad.

Tal como diremos de inmediato, esa presencia de un porcentaje tan elevado de temporalidad en las Administraciones locales puede suponer, en algunos casos, una pretendida válvula de escape frente a las drásticas reducciones del empleo público que previsiblemente se plantearán en algunas entidades locales, sobre todo si no se quiere afectar al empleo público de plantilla (laborales fijos y funcionarios de carrera), que es otra opción sobre la cual incidiremos. Pero, una vez más, el problema está mal planteado, pues se da prioridad a los “regímenes jurídicos” (*temporales versus fijos; interinos versus funcionarios de carrera*) frente a las necesidades o a las políticas que la Administración ha de priorizar, así como obviando el “valor añadido real” que cada una de esas personas aporta a la organización (y, por tanto, cuáles son sus pérdidas en

¹⁹ M. A. MALO *et al.*, “El empleo público en España”, *cit.*, p. 137.

caso de desvinculación). Se apuesta, pues, por las medidas “cuantitativas”, en detrimento de las “cualitativas”. Craso error.

En conclusión, en las Administraciones Públicas (y también en la Administración local) se ha producido un incremento notable del Capítulo I, obviamente diferente según entidades, desde 2007 a 2010; es decir, en pleno proceso de recesión económica, cuando la economía del país ofrecía datos muy preocupantes, algunas Administraciones Públicas (y entre ellas algunas entidades locales) han multiplicado sus plantillas, con el impacto que ello tiene sobre el gasto público y, en su caso, sobre el déficit público. Ese ciclo definitivamente ha llegado a su fin. En efecto, por lo que afecta a los Gobiernos locales, el año 2011 marca un punto de no retorno, sobre todo a partir de la celebración de las elecciones de mayo y tras la configuración de los nuevos Gobiernos locales. Se abre, como decíamos antes, una etapa de austeridad sostenida y, en particular, de reducción paulatina (y, en algunos casos, profunda) del número de empleados públicos que presta servicios en las entidades locales. Ese crecimiento desordenado y hasta cierto punto irresponsable ha tocado a su fin.

5. **Algunas medidas de choque sobre el empleo público para hacer frente al contexto de crisis fiscal en los Gobiernos locales**

5.1. *Marco conceptual introductorio*

No cabe duda de que para reducir el gasto público es necesario actuar no solo sobre los Capítulos II, IV y VI de los presupuestos loca-

les, sino que más tarde o más temprano habrá que focalizar la atención sobre el Capítulo I, pero no para adoptar medidas cosméticas o de escaso alcance, sino para hacer frente, con mayor o menor intensidad según los casos, a una auténtica política de choque sobre el tamaño y naturaleza del empleo público local para ajustarlo adecuadamente, por un lado, a la cartera de servicios, y, por otro, con la finalidad de cumplir los objetivos de contención fiscal y de estabilidad presupuestaria que en cada caso se marquen.

Obviamente, estas medidas de choque tienen una dimensión únicamente de “ajuste”, sin que en este apartado nos planteemos llevar a cabo una enumeración de las medidas concernientes a la innovación y al marco de reforma en el que debe encuadrarse esa política de ajuste, pues por sí misma no produce otros réditos inmediatos que mejorar el estado de las cuentas públicas o, en su caso, sanear financieramente a las entidades locales, pero en ningún caso garantiza una política más eficiente ni unos mejores servicios públicos a los ciudadanos, sino que si se hace aisladamente cualquier política de ajuste puede tener —como se ha visto— efectos letales para la propia institución.

Por medidas de choque del empleo público local entendemos aquí un amplio conjunto de instrumentos o acciones que van desde aspectos estrictamente de readecuación de las condiciones de trabajo (horarios, jornadas, retribuciones, licencias y permisos, etc.) hasta decisiones de corte más traumático (desvinculaciones de personal, sean estas temporales o definitivas), pasando por los procesos de reasignación de efectivos a través de supuestos de movilidad funcional, sectorial o territorial que se pueden vincular a través de diferentes instrumentos.

Si proyectamos estas medidas sobre un *continuum* en función de su afectación mayor o menor a la relación del empleado público con la Administración Pública o a la modificación del ejercicio de sus funciones en el puesto de trabajo o, en fin, a la alteración de las condiciones de empleo, el resultado sería el siguiente:

Intensidad de la medida	Tipos de medidas	Observaciones
<i>Intensidad grave o profunda</i>	Procesos de Reducción temporal o definitiva de efectivos	Readecuación de la cartera de servicios o ajuste fiscal por necesidades presupuestarias. Pueden tener intensidad variable dependiendo a qué círculo de personas afecten y cuál sea el número. Pueden tener asimismo carácter temporal o definitivo (en el caso de funcionarios la separación del servicio por causas objetivas no existe, solo se prevé la excedencia forzosa).
<i>Intensidad media/baja</i>	Procesos de racionalización y reasignación de efectivos (en la propia organización o a través de transferencias)	No afectan al número de efectivos de la plantilla (que sigue siendo el mismo), pero sí a las funciones que desempeña el personal (movilidad funcional o reasignación de efectivos), como consecuencia de necesidades objetivas (programas de reorientación profesional) o por causa de transferencias de personal derivadas de cambios en el sistema de reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno o alteraciones del mapa municipal.

Intensidad de la medida	Tipos de medidas	Observaciones
<i>Intensidad baja o media</i>	Procesos de modificación de las condiciones de trabajo y, en su caso, de las retribuciones percibidas	En principio, este tipo de medidas respetan la estabilidad del empleado público en su puesto de trabajo, pero inciden sobre las condiciones de trabajo (jornada, horarios, teletrabajo, licencias y permisos, etc.) o sobre las retribuciones (reducción lineal o proporcional de las retribuciones, supresión de determinados complementos o pagas, etc.). Pueden ser medidas "duras" en sus repercusiones sobre las condiciones de prestación del trabajo por parte del empleado público (por ejemplo, cobrar menos por hacer lo mismo o más), pero pueden tener el efecto indirecto de impedir despidos o desvinculaciones.

Como se ha podido comprobar, la calificación de la intensidad de la medida toma como variable de referencia la estabilidad en el empleo, uno de los elementos paradigmáticos y conceptuales del empleo público en España hasta los momentos recientes (sobre todo por lo que afecta a los empleados públicos con la condición de funcionarios de carrera, adornados con la garantía de inamovilidad). Obviamente, la reducción de las retribuciones o el empeoramiento notable de las condiciones de prestación del empleo, también pueden tener un carácter grave por lo que a intensidad o efectos traumáticos de la medida se refiere.

También resulta obvio que el cuadro anterior es una mera simplificación de un problema más complejo, pues muchas de las me-

didas que se pueden adoptar no están ni de lejos recogidas en el mismo. Cabe, en efecto, un amplio abanico de soluciones alternativas para llevar a cabo una política de ajuste: por ejemplo, amortizar plazas vacantes, aplicar una tasa de reposición de efectivos cero o mínima, jubilaciones anticipadas, excedencias incentivadas, reducir a su máxima expresión los gastos de formación, no renovar las comisiones de servicio de personal de otras Administraciones Públicas, mutilar las prestaciones sociales reconocidas en convenio o, incluso, echar mano del artículo 38.10 del EBEP para suspender o modificar el cumplimiento de Pactos o Acuerdos por causa grave de interés público derivada de las consecuencias de la crisis económico-financiera sobre el sector público local.

5.2. Medidas de reducción de los efectivos de empleados públicos. Algunas posibles consecuencias

Comencemos, en primer lugar, por las medidas de intensidad grave, que son las que se proyectan sobre la finalidad de reducir efectivos y, por tanto, de aliviar los gastos de personal de la respectiva entidad local. En este punto nos detendremos algo más que en los siguientes.

El análisis de esta cuestión hay que llevarlo a cabo a través de la segmentación de las diferentes clases de personal existentes en las organizaciones locales. Ello es así no porque metodológicamente sea lo correcto, sino simple y llanamente porque las medidas de ajuste de personal se están construyendo hasta ahora exclusivamente con criterios de “segmentación” en razón del régimen jurídico que vincula a cada persona con la organización. Veamos:

A. PERSONAL EVENTUAL

La reducción del personal eventual es una de las medidas que más se ha barajado por parte de algunos niveles de gobierno para hacer frente a la crisis, sobre todo después de los últimos comicios municipales de 22 de mayo de 2011. También algunas comunidades autónomas han elevado esta bandera como signo de “atarse el cinturón”. Sin embargo, las implicaciones financieras de estos recortes (que en muchos casos han sido testimoniales, aunque se han aireado por doquier) en lo que afecta a reducción del gasto público son prácticamente inexistentes. Tienen un efecto “edificador” o “ejemplificador” hacia la opinión pública, pero realmente poco o nada efectivo en términos económicos.

Es cierto que la nómina de personal eventual ha crecido notablemente en las estructuras locales en los últimos años,²⁰ pero no lo es menos que su disfunción mayor no es esa, sino que no se delimitan bien cuáles son sus funciones y para qué se nombra a este tipo de personal. El personal eventual es un personal de confianza y asesoramiento político, y no debería nunca inmiscuirse en las tareas propias de la dirección pública local ni del empleo público local.²¹ Son (o deberían ser) una suerte de estado mayor del político

²⁰ Sobre este tema: A. SERRANO PASCUAL, *El personal de confianza política en las entidades locales. La libre designación, el personal eventual y los directivos*, La Ley/El Consultor, Madrid, 2010.

²¹ Ver, al respecto, *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión. Abril 2005* (“Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”), INAP, Madrid, 2005. Asimismo, R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. A. CASTILLO BLANCO, *Informe sobre el Empleo Público Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

(alcalde o presidente de la entidad local), pero lo cierto es que extienden sus funciones mucho más allá de esos estrechos contornos, desdibujando su espacio e interfiriendo en la organización administrativa.

Puede ser, sin duda, una medida ejemplar que la política reduzca el número de personal eventual en una determinada institución, pero lo que se advierte en este ámbito es que —al igual que en el empleo público— se opta siempre por la mera reducción lineal o porcentual, por tanto de carácter cuantitativo, sin que se adopten medidas más fuertes como son las que se refieren a la necesaria redefinición de su papel y función en las estructuras de gobierno locales. En consecuencia, lo que hace falta es una reforma de carácter cualitativo del personal eventual en los Gobiernos locales (cuál es su papel, qué funciones deben cumplir, a quién deben asistir, qué cualidades cabe exigir a ese personal), sin perjuicio de que su redimensionamiento (y limitación numérica) deba ser un necesario complemento. Asimismo, cabría plantearse seriamente si deben regularse como “empleados públicos” y en las propias leyes de empleo público, o no deberían configurarse como estructuras de apoyo de los órganos políticos locales. El problema de fondo es que la “cultura de la vieja política” utiliza esa figura con fines muchas veces espurios y desviados.

B. EL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL EN RÉGIMEN LABORAL

Ya hemos visto como la temporalidad en régimen laboral ha tenido un ascenso vertiginoso, en cifras totales, en las diferentes Administraciones Públicas locales. No cabe duda de que en una política de ajuste de los gastos de personal una de las medidas más

recurrentes es no proceder a la renovación de tales contratos laborales temporales. Es posiblemente el colectivo de empleados públicos locales que muestra una mayor vulnerabilidad frente a las políticas de reducción de efectivos. El problema reside en este caso en cuáles son las actividades sectoriales y funcionales a las que se dedica este personal laboral temporal. Se debe analizar meticulosamente este extremo, con el fin de no abandonar la prestación de determinados servicios por falta de personal (si se adopta la decisión política de no prestar ese servicio es otro tema).

En efecto, si la temporalidad laboral es elevada en algunos ámbitos, como por ejemplo en todo lo concerniente a los servicios sociales, no cabe duda de que una reducción drástica de efectivos de este carácter puede tener serias consecuencias sobre el nivel de prestación de servicios que recibirán los ciudadanos. Este es un tema clave, puesto que el político puede estar tentado siempre a echar mano de este colectivo para aliviar la presión del gasto mediante la no renovación de contratos o, incluso, su rescisión, pero convendría analizar los problemas de reducción de efectivos desde una óptica de la cartera de servicios y de las políticas públicas, más que desde la concepción del ajuste fácil o del ajuste rápido. El impacto cualitativo que puede tener esa política de reducción se debería analizar en el conjunto de lo que es la política de personal en relación con las políticas públicas locales.

C. EL EMPLEO PÚBLICO LABORAL INDEFINIDO

Configurados como una suerte de patología más que como una categoría de empleados públicos (aunque el EBEP clasifica a este

personal como “clase de empleado público”),²² las medidas de ajuste pueden volcarse sobre este tipo de personal, principalmente mediante procesos de amortización de plazas ocupadas por este tipo de personal o, en su caso, a través de los pertinentes expedientes de regulación de empleo. Ofrecen, por tanto, una cierta vulnerabilidad, pero bastante menor que la propia del personal laboral temporal, aunque las más recientes medidas de reforma laboral cuando se escribe (agosto 2011) van encaminadas a suspender temporalmente (durante dos años) la aplicación del artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores.²³

D. EL EMPLEO PÚBLICO INTERINO

La figura del personal funcionario interino tiene, a su vez, una vulnerabilidad evidente en caso de que hayan de adoptarse medidas de reducción drástica de los gastos de personal por las entidades locales. No obstante, en este supuesto cabe diferenciar con nitidez dos tipos de interinidades: por un lado, aquellas que están previstas para la ejecución de programas de carácter temporal o para hacer frente al exceso o acumulación de tareas por los períodos máximos que marca la legislación básica (artículo 10 EBEP); y, por otro, el resto de las circunstancias que también prevé la legislación básica y de desarrollo. En estas últimas (sustitución transitoria de titulares y existencia de plazas vacantes no cubiertas por funcionarios de carrera),

²² Sobre el personal laboral indefinido, por todos: X. BOLTAINA BOSCH, *El personal laboral indefinido de las corporaciones locales después del Estatuto Básico del Empleado Público*, Diputación de Barcelona/CEMICAL, Barcelona, 2010, p. 47 y ss.

²³ Ver artículo 5 del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto (BOE de 30 de agosto).

existe un puesto de trabajo estructural, mientras que en las primeras solo hay un puesto de trabajo coyuntural o dotaciones coyunturales de un puesto de trabajo. No cabe duda de que las respuestas de reducción no tienen los mismos efectos en uno y en otro caso.

La reducción del empleo público en los casos de programas de carácter temporal exige adoptar una decisión política en nada irrelevante, que supone suprimir el programa o diferirlo en el tiempo. Si así se hace, el funcionario interino cesará en la condición de tal o no se procederá a su nombramiento hasta el momento en que la situación económico-financiera de la entidad local mejore sustancialmente. En el supuesto de hacer frente al exceso o acumulación de tareas, el no recurso a esta figura o la supresión de la misma tiene asimismo implicaciones sobre la prestación de servicios o el desarrollo de las tareas de un determinado ámbito de actividad. En ambos casos, la solución es aparentemente sencilla: se puede suprimir los programas o no proceder al nombramiento de funcionarios interinos. La vulnerabilidad de estas figuras es obvia, pero la decisión política debe sopesar la trascendencia que puede tener tal medida para la prestación de servicios a los ciudadanos.

La reducción de la interinidad en el supuesto de sustitución transitoria de titulares resulta más compleja de llevar a cabo, salvo que la organización considere que las "tareas o responsabilidades" de ese puesto de trabajo pueden asignarse transitoriamente a otro u otros puestos de trabajo (artículo 73.2 EBEP), o que de un estudio de cargas administrativas se derive que el contenido funcional del puesto no justifica su existencia individualizada. Lo mismo puede decirse de aquellos casos en que la interinidad se justifica en circunstancias de no cobertura del puesto de trabajo por funcionario de carrera. En

este supuesto, la reducción puede provenir por la también aparente facilidad que conlleva suprimir o amortizar un puesto de trabajo no cubierto por funcionario de carrera, pero antes de tomar esa drástica decisión se debería analizar meticulosamente la necesidad objetiva de ese puesto de trabajo desde su vertiente cualitativa, en relación con su papel en la organización en la que se inserta.

La figura del funcionario interino para la ejecución de programas puede, sin embargo, ofrecer una solución correcta para enfocar un período de fuerte contención fiscal y de intensas incertidumbres de futuro. Efectivamente, esta figura del interino por programas, bien aplicada, puede representar un alivio para no sobrecargar plantillas con funcionarios de carrera o con personal laboral fijo, más aún en el ámbito local en el que muchas de las competencias que se desarrollan por los municipios están condicionadas en su ejercicio a las subvenciones o transferencias que reciban de otros niveles de gobierno. El trabajo del profesor Joan Mauri incide en este tema y en la operatividad de esta figura para hacer frente a determinadas políticas de personal.²⁴ Pero es que, además, las restricciones de la tasa de reposición previstas en la Ley de presupuestos generales del Estado (artículo 23, uno, de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre), solo alcanzan al “personal interino por vacante”, pero no por programa. Es verdad que los incrementos de la masa salarial están limitados por las previsiones recogidas en el artículo 22 de la citada Ley, pero aun así hay unos márgenes razonables de maniobra para operar con esa figura y no comprometer el gasto de personal de forma estructural.

²⁴ Ver: Joan MAURI, “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, en *Revista Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26, y en este mismo libro. Ver *infra*.

E. PERSONAL LABORAL FIJO

La figura del personal laboral fijo ha echado raíces en no pocas entidades locales. En efecto, hay muchos ayuntamientos cuya plantilla de personal gira en buena medida sobre el personal laboral fijo. Incluso en buena parte de entidades locales la presencia del personal laboral fijo es muy importante, aunque hay también algunas en las que el personal funcionario es dominante o, incluso, prácticamente determinante.

Esta presencia de personal laboral fijo obedece a diferentes causas que no es momento de tratar ahora, entre las que cabe destacar la pretendida mayor flexibilidad del recurso a esta forma de contratación frente a la también pretendida rigidez del régimen funcional. Pero, aunque lo anterior sea discutible, no es menos cierto que frente a un escenario de crisis fiscal profunda y de largo trazado, disponer de personal laboral puede ofrecer algunas posibilidades reales de reducir plantillas con una facilidad, en principio, mayor que la prevista en el caso de los funcionarios de carrera. Es verdad, no obstante, que la actual redacción del artículo 96.2 del EBEP cierra la posibilidad —antes abierta— de despedir a los empleados públicos laborales sin causa disciplinaria real, pero los despidos de naturaleza objetiva pueden ser activados de acuerdo con lo que prevé la legislación laboral. Esta materia no puede ser tratada en estos momentos, pero cabe remitirse, entre otros, al trabajo que Xavier Boltaina ha escrito sobre esta materia.²⁵

²⁵ Ver: X. BOLTAINA, "Empleo público y medidas de ajuste extintivas de los contratos de trabajo para hacer frente a la crisis de las entidades locales", recogido en este mismo libro.

Ciertamente, las Administraciones locales pueden hacer uso de las diferentes modalidades de despido objetivo que les reconoce el Estatuto de los Trabajadores, y, más concretamente, la extinción contractual por razones económicas, técnicas, organizativas y de producción, pero lo habitual en estos casos —cuando se trate de despidos colectivos— es que la entidad local lleve a cabo un plan de ordenación de recursos humanos y active un expediente de regulación de empleo, sea con voluntad de suspender temporalmente los contratos de trabajo o sea con la finalidad de rescindirlos. Es verdad que, en algunos casos, la autoridad laboral está denegando el uso de este instrumento de racionalización o reducción de efectivos, alegando que invocar este tipo de razones “económicas” no lo pueden hacer las Administraciones Públicas, pero no es menos obvio que la situación tan crítica por la que atraviesan no pocas entidades locales les conduce a tener que explorar esta vía como la única para hacer frente a sus responsabilidades públicas y la caída frontal de ingresos públicos por la que atraviesan.

Lo que sí parece obvio es, tal como decíamos, que esas reducciones de empleo público laboral a través de tales expedientes de regulación de empleo, deben venir acompañadas de un Plan de recursos humanos, así como de una exhaustiva documentación, en la que se acredite la necesidad inexcusable de esa medida, ya sea por razones financieras graves o ya sea porque la cartera de servicios de la respectiva entidad se verá limitada o ya sea, en fin, porque un determinado equipamiento municipal no tiene ningún tipo de viabilidad financiera en su mantenimiento y ha de cerrarse, temporal o definitivamente.

No son pocos los ayuntamientos que han acudido a estas modalidades de despido objetivo o de suspensión temporal de los con-

tratos de trabajo. Y probablemente serán muchos más los que se verán obligados, más tarde o más temprano, a adoptar tales medidas. En todo caso, hay que advertir que muchos ayuntamientos están recurriendo a estas medidas con el fin de no afectar al personal funcionario de carrera, porque se considera que este tipo de personal es “inamovible” (que realmente, con los matices que se dirán, lo es) y que no cabe adoptar medidas de reducción o racionalización sobre este colectivo. Este es un error común, sobre todo si lo que se busca es reducciones de empleo de carácter temporal, porque, como veremos de inmediato, esta es una vía que es perfectamente transitable también en el caso de los funcionarios de carrera. Lo más razonable sería que se adoptaran estas reducciones de personal en un plan integral de recursos humanos, y nunca mediante un sistema segmentado por colectivos, que es, desafortunadamente, lo único que se está haciendo en estos momentos.

F. PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA

Sin duda, como se viene advirtiendo, el personal funcionario de carrera es, de momento, el más protegido frente a posibles medidas de desvinculación temporal y definitiva de sus respectivas organizaciones. La caracterización del funcionario de carrera como un régimen de naturaleza estatutaria al que se le anuda la condición de la inamovilidad, ha sido una nota que ha acompañado a la institución de función pública desde sus orígenes.

No obstante, que los funcionarios públicos tengan actualmente garantizada la inamovilidad (salvo en los supuestos de separación del servicio por causas disciplinarias) no quiere decir que, ante un

contexto de crisis fiscal grave, no haya ningún instrumento en el sistema jurídico para actuar sobre este tipo de personal.

El marco jurídico vigente para hacer frente a este tipo de contextos de crisis viene representado en la actualidad por las normas recogidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, conforme a la reforma que se llevó a cabo de la misma a través de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, así como por las normas de desarrollo de tales previsiones y por la legislación autonómica que resulte de aplicación. Este cuadro normativo fue aprobado para hacer frente a un contexto de crisis económica y para preparar al sector público español en el proceso de convergencia del sistema monetario europeo. No obstante, la crisis económica a la que pretendía hacer frente era de una envergadura muy inferior y de una intensidad menor a la de esta en la que actualmente nos hallamos inmersos. Por consiguiente, tales medidas, como se dirá de inmediato, son a todas luces insuficientes para afrontar los problemas actuales que aquejan al sector público en el ámbito de los recursos humanos.

Las medidas que aprobó entonces el legislador tenían por objeto —según expresaba la exposición de motivos de la Ley 22/1993— optimizar los costes de personal, racionalizar y ajustar las organizaciones administrativas, con la finalidad última de contener el gasto público. Y estas medidas de racionalización se desplegaban sobre cuatro ámbitos o dimensiones. A saber: a) En el ámbito de la planificación, recogiendo a tal efecto la figura de los Planes de Empleo; b) En lo que afectaba a la provisión de puestos de trabajo, incorporando el procedimiento de “reasignación de efectivos”; c) En materia de situaciones administrativas, donde se creaban nuevas figuras; y d) En materia de jubilaciones voluntarias incenti-

vadas y en reducción de jornada. Asimismo, esas medidas también se proyectaban incidentalmente sobre el ámbito de las retribuciones de los funcionarios y sobre la formación.

Obviamente, a partir de la entrada en vigor del EBEP esa normativa básica ha quedado “parcialmente” derogada, pero se puede afirmar que en buena medida mantiene una vigencia transitoria hasta que las leyes de función pública regulen todas estas cuestiones, sobre todo las concernientes a provisión de puestos de trabajo y situaciones administrativas,²⁶ aunque en todo caso esa vigencia se deriva asimismo de la propia dicción de las leyes autonómicas anteriores, puesto que reiteran, con ligeras variantes, lo dispuesto en la legislación básica.

En cualquier caso, como decíamos, la “desvinculación definitiva” por “razones económicas” u objetivas (separación del servicio de los funcionarios de carrera) no está prevista en la legislación básica, que garantiza la inamovilidad de los funcionarios de carre-

²⁶ Efectivamente, la disposición derogatoria única, dos, establece que quedan expresamente derogados los apartados 5 y 6 del artículo 29, de la Ley 30/1984 (que se refieren a las situaciones de expectativa de destino y de excedencia forzosa en aplicación de aquella). Pero esa derogación, como es conocido, está condicionada a “lo establecido en la disposición final cuarta”, que mantiene en vigor aquellas normas sobre “ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”, hasta que se dicten las leyes de la función pública de las comunidades autónomas. Por tanto, al tener esas situaciones administrativas un carácter instrumental para hacer efectivos los mecanismos de planificación de recursos humanos, cabe entenderlos vigentes transitoriamente, con la excepción de aquellas comunidades autónomas que ya han aprobado las leyes de desarrollo (Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha).

ra [artículo 14 a) EBEP] y que, en consecuencia, solo cabe encuadrar a tales funcionarios en una situación administrativa específica como es la de expectativa de destino, excedencia forzosa derivada de tal expectativa o, en su caso, una excedencia voluntaria incentivada (que es el único mecanismo de desvinculación, siquiera sea temporal, del funcionario con la Administración).

Los Planes de Empleo son, por tanto, el instrumento de gestión necesario para llevar a cabo esa política de supresión de puestos de trabajo que tiene como consecuencia obligada una reasignación del personal o, en su caso, una declaración de la situación administrativa de excedencia forzosa derivada de la imposibilidad de reasignar a tales efectivos una vez que han transitado necesariamente por la situación de expectativa de destino durante un máximo de doce meses.

Por tanto, las Administraciones Públicas pueden, perfectamente, hacer uso de estos instrumentos y, en consecuencia, declarar a aquellos funcionarios públicos de carrera, cuyos puestos han sido suprimidos y no han podido ser reasignados, en situación administrativa de expectativa de destino o, en su caso, de excedencia forzosa aplicable a los funcionarios que hayan agotado el período máximo de aquella. Otra cosa es que la falta de cultura en nuestras organizaciones públicas de afectar al estatuto de los funcionarios de carrera, así como un mal diseño legal, no han contribuido precisamente a que este tipo de instrumentos se hayan puesto en marcha. Realmente, han sido muy pocos los Planes de Empleo impulsados en nuestras Administraciones Públicas desde la reforma de 1993, y menos aún —que conozcamos expresamente, ninguno— los que hayan hecho uso de declarar al personal en situa-

ción de excedencia forzosa. Pero, sin perjuicio de su uso timorato, el hecho cierto es que el instrumento está previsto en las leyes y puede ser utilizado.

Bien es cierto que a las dificultades expuestas, principalmente de contenido procedural (aunque también material), se les unen las limitaciones retributivas que acarrea declarar a un funcionario de carrera en la situación de excedencia forzosa, ya que solo percibirá las retribuciones básicas (sueldo y trienios) y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo. Ello implica unas cuantías francamente insuficientes, aunque debe subrayarse que —en sus aspectos finalistas— esa situación de excedencia forzosa tiene una configuración de situación administrativa “temporal” y no representa, en principio, una solución definitiva, puesto que el funcionario de carrera ha de participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo que se convoquen, aceptar los destinos de puestos de características similares que se le ofrezcan y, asimismo, participar en los cursos de formación que se convoquen. Esa pretendida “temporalidad”, justificada en Administraciones Públicas de cierto tamaño, puede convertirse en una solución muerta en lo que respecta a municipios de pequeña y mediana población, en los que las expectativas de convocatorias de concursos de puestos de trabajo son prácticamente inexistentes.

Nada impide, en suma, que las Administraciones locales acudan a esta vía para suprimir determinados puestos de trabajo; ahora bien, habrán de transitar las diferentes fases —como luego se dirá— en las que se articula el procedimiento de reasignación de efectivos. Lo cual no constituye precisamente “un camino de rosas”. Por tanto, se puede afirmar contundentemente que

la legislación de función pública, tanto básica como de desarrollo, muestra unas notables carencias en lo que respecta a dotar a las Administraciones Públicas de instrumentos necesarios para hacer frente a un contexto de profunda crisis económica como es esta en la que está sumido nuestro sector público en estos momentos. Se hace, pues, imprescindible la configuración de un nuevo marco normativo básico o autonómico que dé respuesta a las necesidades de reducir plantilla de funcionarios públicos en algunos ámbitos, debiéndose plantear incluso hasta qué punto es viable —en una situación de emergencia económica— invocar razones de tal carácter para separar del servicio, sea temporal o definitivamente, a determinados funcionarios de carrera. En esa misma línea, aunque referida solo a la desvinculación temporal, Federico Castillo se ha cuestionado recientemente si no es necesario abordar este tema de forma más decidida.²⁷ No cabe duda de que, así planteado, el problema muestra una dureza insólita y puede esgrimirse que, llevada la solución a sus extremos, podría afectar a la institución de función pública tal como está garantizada por la Constitución. Pero, en un futuro más o menos inmediato, cabrá plantearse la viabilidad real de muchos dogmas que sostienen nuestro actual marco conceptual de la función pública.

Cabe concluir este apartado haciendo una vez más hincapié en que las soluciones para llevar a cabo una reducción de efectivos, sea temporal o definitiva, no deberían nunca plantearse de forma “segmentada”, esto es, por círculos de régimen jurídico, activan-

²⁷ F. CASTILLO BLANCO, “El empleo público local: situación actual y perspectivas”, *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, cit., p. 125.

do primero las rescisiones de aquellos colectivos más vulnerables, pasando después por los colectivos con protección media/alta y dejando de lado a los colectivos funcionariales de carrera (dada la intensa protección que les presta actualmente el ordenamiento jurídico). Nada debe impedir que se haga un planteamiento global a través de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos (o, incluso, de un Plan de Empleo) y se adopte una visión integral de los recursos humanos, huyendo de soluciones aparentemente fáciles y que pueden tener consecuencias nefastas para las organizaciones locales a medio/largo plazo. Los funcionarios públicos de carrera no son, por principio, un colectivo que haya de quedar fuera de tales medidas de racionalización o de reducción del sector público. Hay instrumentos normativos para incidir también sobre tales colectivos, y, en no pocos casos, habrá que hacerlo.

5.3. Procesos de racionalización y reasignación de efectivos como medidas para hacer frente a la crisis

La reducción de plantillas, mediante la supresión de puestos de trabajo, es la medida más traumática o más incisiva, ya que afecta a la estabilidad en el empleo (en el caso del personal laboral fijo), condiciona el ejercicio de las funciones públicas (en los supuestos de funcionarios de carrera en situación de expectativa de destino o de excedencia forzosa) o rompe la relación contractual (personal laboral temporal) o prescinde de renovar los nombramientos del personal interino.

En un contexto de crisis fiscal la reducción de la cartera de servicios, la necesidad de afrontar nuevas prestaciones o actividades

o, en su caso, la externalización de determinados servicios, puede conllevar la imperiosa necesidad de introducir medidas de racionalización o, en su caso, proceder a la reasignación de efectivos o a la adopción de medidas de movilidad funcional o territorial.

Obviamente, todos estos instrumentos de racionalización, reasignación o movilidad, deben tener como herramienta imprescindible la elaboración de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos, de un Plan de Optimización o, en su caso, de un Plan de Empleo.²⁸ El soporte de la planificación es, como venimos insistiendo, de primera importancia para tales fines, ya que en todos los casos el legislador básico lo exige, como se comprobará de inmediato.

La disposición adicional vigésimo primera de la Ley 30/1984, prevé un instrumento de planificación específico que obedece a la genérica denominación de "Planes de racionalización de recursos humanos". Esta es la dicción del enunciado legal:

"Las comunidades autónomas y las corporaciones locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir todas o algunas de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la presente Ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada".

²⁸ Los instrumentos de planificación de recursos humanos, como bien apuntó PALOMAR OLMEDA, se insertan en nuestro sistema normativo de función pública a partir de la Ley 22/1993. Ver: A. PALOMAR OLMEDA, *Planificación de recursos humanos en el ámbito público*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

Por consiguiente, este es un instrumento de planificación que, enmarcado asimismo en el artículo 69 EBEP, tiene indudable flexibilidad en su formulación normativa, dado que ninguna previsión procedural se recoge al efecto, y que se enmarca perfectamente dentro de las potestades de organización de las entidades locales. Puede, por tanto, incluir medidas de reasignación o de movilidad, como también puede contener otras muchas medidas, como por ejemplo en materia de horarios, jornadas, forma de prestación de la actividad, retribuciones, etc.

Tiene, sin embargo, algunas limitaciones evidentes, pues como herramienta para reducir plantilla (sea temporal o definitivamente) solo puede hacer uso de dos mecanismos en los que la voluntariedad del personal es la regla (excedencias voluntarias incentivadas y jubilaciones anticipadas), no pudiendo utilizar, en el caso de la función pública, las situaciones administrativas de expectativa de destino y de excedencia forzosa. Esta limitación conduce la viabilidad de este instrumento más hacia el terreno de la reasignación o de la modificación de condiciones de trabajo que de la reducción de plantillas. Pero, en todo caso, es una herramienta útil y a la que están acudiendo algunos Gobiernos locales para introducir medidas de racionalización de su empleo público en un contexto de contención fiscal.

La reasignación de efectivos como procedimiento de provisión de puestos de trabajo tiene, en cambio, otros objetivos. Su aplicación es principalmente funcional, sin perjuicio de lo que inmediatamente se dirá, y se inserta en un proceso de supresión de puestos de trabajo que tiene una dimensión organizativa o estructural y que se enmarca dentro de los Planes de Empleo que prevé la legislación básica, siquiera sea de forma transitoria.

Este procedimiento de reasignación se articula a través de diferentes fases, detalladamente enunciadas por lo que a la Administración del Estado respecta, pero que se modulan en lo que afecta al “resto” de Administraciones. En efecto, el artículo 20 de la Ley 30/1984 establece en uno de sus apartados que, “en las demás Administraciones Públicas”, las reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de empleo se llevará a cabo “garantizando los criterios anteriormente expuestos sobre plazos, retribuciones, movilidad y situaciones administrativas”. Da, por tanto, un margen de flexibilidad más amplio, aunque condiciona la confección del Plan a los criterios establecidos para una Administración, como la del Estado, que nada tiene que ver con las Administraciones locales, y menos aún con entidades locales de pequeño y mediano tamaño.

Esta regulación muestra unas deficiencias notables en su trazado formal y en su contenido material. Así, los plazos establecidos son exageradamente largos para dar respuesta a necesidades inmediatas de la Administración Pública (9 meses iniciales para una reasignación en el mismo o en otro departamento, 12 meses máximo en una relación de personal en situación de expectativa de destino y, en fin, transcurrido ese plazo podrán pasar a la situación de excedencia forzosa). No es, en consecuencia, un instrumento ágil, sino todo lo contrario, debiendo ser objeto a corto plazo de un recorte sustancial de tales plazos por parte del legislador básico o del legislador de desarrollo, si se quiere que sea mínimamente operativo. Las Administraciones Públicas, en un contexto de contención fiscal y de reducción del déficit público, necesitan instrumentos que sean expeditivos (sin perjuicio de las garantías que deban rodear a los mismos) y que, en todo caso, se puedan activar en su plenitud como máximo en un ejercicio presupuestario.

Asimismo, la reasignación de efectivos tiene en cuenta como criterio “objetivo” la antigüedad del funcionario, lo cual es muy discutible (bien es cierto que junto con la aptitud, formación o experiencia), pues puede dar lugar a que se mantengan en sus puestos de trabajo no quienes mejor desempeñen las tareas del mismo, sino los más veteranos. Y, en fin, la formación impartida no tiene carácter evaluable ni es preceptiva su superación para participar en esos procesos de reasignación de efectivos, lo que no deja de ser paradójico en la medida en que la reasignación busca una “reorientación profesional” del empleado público, para adaptar sus competencias a los nuevos puestos de trabajo.²⁹

Es cierto que el EBEP en su artículo 81 establece la posibilidad de que las Administraciones Públicas, de acuerdo con los instrumentos de planificación o de manera razonada, prevean medidas de movilidad voluntaria o forzosa del personal funcionario por razones del servicio. Aquí hay un amplio margen de actuación de las potestades de organización de las Administraciones Públicas, máxime si se saben utilizar de forma racional, para adecuar sus efectivos a las necesidades reales de la Administración.³⁰

²⁹ Ver, por ejemplo, la inserción de la situación administrativa de “reorientación profesional” que se llevó a cabo en la función pública francesa a través del artículo 7 de la Ley 2009-1972 (*Loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique*).

³⁰ Sobre este tema: L. M. ARROYO YANES, “La provisión de puestos de trabajo y la movilidad en el Estatuto Básico del Empleado Público”, en S. DEL REY GUANTER (Ed.), M. FÉREZ FERNÁNDEZ y E. SÁNCHEZ TORRES (Coord.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2008.

Por lo que afecta al personal laboral, cabe únicamente señalar en estos momentos que cualquier medida de reestructuración o de racionalización de efectivos debe hacerse, asimismo, en el ámbito de un Plan de ordenación de recursos humanos o de un Plan de racionalización, salvo que esta sea de carácter individual. Pero, tras la entrada en vigor del EBEP, como bien se ha señalado por parte de Remedios Roqueta, el sistema de fuentes del Derecho aplicable a los supuestos de provisión de puestos de trabajo y de movilidad ha cambiado sustancialmente.³¹ En efecto, el artículo 83 del EBEP prevé expresamente que la provisión de puestos y la movilidad se hará de conformidad con lo que establezcan los respectivos convenios colectivos, que se configuran así como el instrumento normativo primario en este ámbito, pero añade que, en su defecto, la provisión de puestos de trabajo y la movilidad funcional se regirá por las normas aplicables al personal funcionario de carrera. Esta regulación abre unas expectativas razonables de establecer un sistema, si no idéntico, con fuertes elementos de homogeneidad, entre el colectivo laboral y el personal funcionario de carrera, por lo que a provisión de puestos y movilidad se refiere.

5.4. Procesos de modificación de las condiciones de trabajo y de afectación al sistema de retribuciones

Con carácter más telegráfico, es obvio que las Administraciones locales pueden hacer frente a sus necesidades de reducción de

³¹ R. ROQUETA BUJ, "La reestructuración de las plantillas laborales en las Administraciones Públicas", Ponencia presentada al Grupo de Investigación del Empleo Público, INAP, Madrid, 2011.

costes de personal mediante otro tipo de medidas que, en principio, conlleven una menor injerencia, tales como actuar sobre las retribuciones percibidas o sobre determinados complementos, o sobre las condiciones de trabajo (horarios, jornadas, trabajo a domicilio, licencias y permisos, etc.), con la finalidad de hacer más productiva la actividad profesional de los empleados públicos y no tener que acudir a la contratación o nombramiento de personal de nuevo ingreso.

Las posibilidades de actuación en este caso son muy amplias, siempre que se comparta el diagnóstico de la gravedad de la situación tanto por los representantes políticos como por los representantes sindicales, así como por el resto de los empleados públicos. Este tipo de medidas pueden actuar a través de los instrumentos de negociación colectiva o, en su defecto, mediante el recurso excepcional al artículo 38.10 del EBEP (en este caso, la motivación de esta actuación debe ser muy reforzada y justificar, asimismo, la imposibilidad de alcanzar un acuerdo con la representación sindical).

Este tipo de medidas pueden ser operativas para evitar el recurso a otras más incisivas, como las antes analizadas, y van encaminadas a introducir elementos de flexibilización en un modelo muy encorsetado, pero sobre todo pretenden salvaguardar una institución como es el empleo público local sin afectar a la estabilidad en el empleo de las personas que allí prestan sus servicios. Ha sido una modalidad muy transitada en la empresa privada y nada impide que se proyecte sobre el sector público. Eso sí, los empleados públicos deben mostrar —ante un contexto de emergencia financiera— un alto sentido de pertenencia a la institución con el fin de

aceptar una reducción de sus retribuciones o una afectación a sus condiciones de trabajo, los representantes políticos deben actuar con transparencia y llevando a cabo una correcta comunicación del estado real de las finanzas públicas, y, en fin, los responsables sindicales deben anteponer sus concepciones tradicionales ante los retos que se suscitan a la institución del empleo público.

6. Algunas breves conclusiones finales

La crisis por la que atraviesa el sector público español y, en concreto, la Administración local, es de largo recorrido y de profunda intensidad. Las medidas que habrán de adoptarse a corto plazo son bien obvias: replantear la cartera de servicios, externalizar algunas actividades, y, en fin, proceder a un redimensionamiento de su organización y de sus propias plantillas de personal. Esto es algo que deberá hacerse necesariamente, pues —como bien ha señalado Francisco Longo— las Administraciones Públicas se han visto inmersas en una suerte de “burbuja de servicios públicos” y deben “volver a lo esencial (*back to Basic*)”,³² y en esto no son una excepción las Administraciones locales.

La necesidad de recortar gastos implicará que, con mayor o menor intensidad, se deba afrontar el problema de la dimensión y el peso del Capítulo I sobre el conjunto del gasto de cada nivel de gobierno. En efecto, como ha recordado Miguel Sánchez Morón, “la primera consecuencia de la crisis es la imposibilidad de man-

³² F. LONGO, “L’Administració pública entre el retall i la reforma”, *Revista del Centre d’Estudis Jordi Pujol*, núm. 5, 2011.

tener nuestro sistema de empleo público en los mismos términos que hasta ahora".³³ Hay que evitar a toda costa las soluciones fáciles o los atajos por los que han comenzado a transitar muchas Administraciones Públicas, focalizando los recortes de forma segmentada sobre los colectivos más vulnerables, y no planteando una estrategia global que acomode tales medidas con un modelo de prestación de servicios y sea capaz de diferenciar cualitativamente qué empleados públicos aportan valor añadido a la organización y cuáles están insertos en bolsas de ineficiencia. Hay que introducir elementos de discriminación objetivos y ser capaces de identificar ámbitos o sectores de los que quepa desprenderse, sin perjuicio de que haya que abordar una serie de medidas dirigidas asimismo a colectivos que, en principio, se consideran como invulnerables o ajenos a la necesidad de readecuar el sector público. Y para ello hay que apostar decididamente por la planificación como instrumento necesario para alcanzar tales fines.

Pero la apuesta por la planificación, con ser necesaria, no es suficiente. Los retos con los que se enfrenta el sector público son de tal magnitud que requieren un proceso profundo de reforma y la inserción permanente de la innovación como medio de actuación. Así, no cabe otra solución que optar por introducir de forma decidida la excelencia en nuestras organizaciones públicas, a través principalmente de los siguientes instrumentos: una gestión del rendimiento o evaluación por resultados en la gestión; la mejora continua de las prácticas de gestión; la idea de que el servicio a

³³ M. SÁNCHEZ MORÓN, "El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro", en *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, cit., p. 25.

los ciudadanos es el único motor del empleo público; el desarrollo continuo de las competencias profesionales por parte de los empleados públicos y su progresión profesional; la adopción de medidas contundentes contra el rendimiento insuficiente; y, en fin, un uso racional de los medios tecnológicos.³⁴ A todo ello cabría añadir una apuesta decidida por la inserción de una dirección pública ejecutiva o profesional en nuestras entidades locales.

La crisis pasará, más tarde o más temprano, pero las instituciones que no lleven a cabo esos procesos de reforma y simplemente implanten unas medidas de “ajuste”, sin prestar atención a la innovación y al cambio, pagarán muy cara la factura y perderán potencial competitivo de forma notoria. Pero lo más serio es que los ciudadanos a los que presten sus servicios verán cómo estos pierden calidad y son más caros. La factura será larga. Así pues, ajustes sí, siempre que no quepa otro remedio, pero siempre insertos en una estrategia de cambio, de modernización y de innovación de nuestros Gobiernos locales. Todo lo que no vaya en esta dirección, es un camino equivocado.

³⁴ W. G. WOUTERS, “*Le leadership dans un monde desordenné*”, www.greffier.gc.ca