

Claves 16

Serie Claves del Gobierno Local

El empleo público local en la España democrática Una perspectiva institucional

J. Javier Cuenca Cervera



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

El empleo público local en la España democrática

**Una perspectiva
institucional**

Claves 16

Serie Claves del Gobierno Local

El empleo público local en la España democrática

**Una perspectiva
institucional**

J. Javier Cuenca Cervera

Profesor asociado de Ciencia Política
y de la Administración en la Universidad
de Valencia.

Técnico de Recursos Humanos
de la Administración Local



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL

Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona

Velázquez, 90, 4º - 28006 Madrid

www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: SBL Maqueta 2014, S.L.

Depósito legal: M-2001-2015

ISBN: 978-84-939146-9-1

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

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

Mario Vargas Llosa
Conversación en La Catedral.

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

Michel de Montaigne
Los ensayos

Este trabajo ha sido galardonado con el Accésit 2 otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública a las mejores tesis doctorales de 2013.

El Jurado, presidido por D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña, ha estado integrado por los siguientes miembros:

- D. Ricardo Rivero Ortega, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.
- D. Miguel Anxo Bastos Boubeta, profesor titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela.
- D. José Antonio Olmeda Gómez, catedrático de Ciencia Política y de la Administración y decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED.
- D. Luis Herrera Díaz-Aguado, vocal asesor del Instituto Nacional de Administración Pública.

Actuó como secretaria Dña. Guadalupe Herranz Escudero, jefa del Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación del Instituto Nacional de Administración Pública.

Sumario

Prólogo 17 MANUEL VILLORIA MENDIETA

Prefacio 21

Introducción 25	Democracia urbana de calidad y sistema de mérito
25	1. Significado y relevancia política del sistema de mérito
30	2. Marco de análisis: intereses, instituciones y contexto
CAPÍTULO I 43	La burocracia local española en la historia: de Cádiz a 1979
43	1. Introducción
46	2. Protoburocracia: la vigencia del spoils system (1812-1924)
51	3. Orígenes institucionales del empleo público local (1924-1952)
57	4. Desarrollo y diferenciación institucional (1952-1984)
58	4.1. El marco legal bajo el franquismo: la consolidación de las «peculiaridades» de la burocracia local
59	4.2. La gestión del sistema: desconocimiento, tutela y autonomía legal
61	4.3. Medios de ordenación burocrática
63	4.4. El acceso. Regulación formal y operatividad real: los procedimientos de «blanqueo» del personal
66	4.5. La inexistencia de un patrón retributivo uniforme
68	4.6. La falta de una carrera profesional
68	4.7. Los inicios del sindicalismo funcional y la negociación colectiva

70	5. Evolución cuantitativa del empleo público local
71	6. La situación ante el cambio
CAPÍTULO II	73 Coyunturas y decisiones: los años ochenta y la formación del marco institucional
73	1. La coyuntura crítica: caracterización
74	1.1. El marco temporal y las reformas
76	1.1.1. Cambios en el entorno político local
76	1.1.2. La reforma de la función pública
78	1.1.3. La reforma del gobierno local
81	1.1.4. Reformas del mercado de trabajo e integración europea
83	1.2. La ideología de las reformas
85	2. Una nueva arena institucional
86	2.1. Los actores
86	2.1.1. En el círculo interno
88	2.1.2. En el círculo externo
89	2.2. La situación de acción
90	2.3. Nuevos mecanismos sociales
91	2.4. La contratación laboral temporal
93	2.5. La autonomía decisoria en recursos humanos
94	2.6. La centralidad del acuerdo/convenio colectivo
96	3. Un intenso periodo de cambio
CAPÍTULO III	99 La trayectoria institucional en democracia: 1990-2010
99	1. La explicación de la trayectoria: los rendimientos crecientes
100	2. Un empleo público «de nueva planta»: la Administración local en España a partir de los ochenta
103	3. Trayectoria: laboralización y precarización del empleo público local
109	4. Trayectoria: politización burocrática
112	5. Trayectoria: sindicalización de la gestión de personal
115	5.1. Cláusulas sobre tiempo de trabajo

116	5.2. Cláusulas sobre retribuciones
117	5.3. Cláusulas sobre organización del trabajo
118	5.4. Cláusulas sobre acceso al empleo público
122	5.5. Cláusulas sobre beneficios sociales complementarios
122	5.6. Otras cuestiones
125	6. Rastros del legado histórico

CAPÍTULO IV 127 **Estudio de casos comparados: historia de dos ciudades**

127	1. El nivel micro en el análisis institucional
128	2. Caso 1: Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana (Gran Canaria)
128	2.1. Datos de contexto
129	2.2. Política y gestión municipal: «El ayuntamiento hizo la ciudad»
130	2.2.1. 1979: Las asociaciones de vecinos entran en política
131	2.2.2. De «los años de la ilusión» a la transformación de Santa Lucía (1979-2007)
133	2.2.3. Una peculiaridad política: la participación ciudadana
135	2.3. Política y gestión de recursos humanos
136	2.3.1. Los inicios: un modelo de estructura simple
137	2.3.2. El conflicto laboral de 1995: el punto de inflexión
140	2.3.3. Desarrollo y profesionalización de la gestión: 1996-2009
144	3. Caso 2: Ayuntamiento de Rubí (Barcelona)
144	3.1. Datos de contexto
147	3.2. Política y gestión municipal
147	3.2.1. La transformación de la ciudad
148	3.2.2. Innovación democrática: los presupuestos participativos
149	3.2.3. 2003: el cambio
149	3.3. Política y gestión de recursos humanos
149	3.3.1. De los inicios hasta los noventa

152	3.3.2. Un intento de formalización fallido: 1993
153	3.3.3. «Una falsa sensación de seguridad»: de los noventa hasta 2007
154	3.3.4. 2007-2010: intentando corregir la senda
159	4. Comparando los casos
CONCLUSIÓN	
163	Una institución fallida
163	1. Explicando la debilidad institucional
165	2. Las «trayectorias» del EPL en la España democrática
166	2.1. Un EPL precario
167	2.2. Un EPL caracterizado por la politización de la gestión de recursos humanos
170	2.3. Un sistema de personal caracterizado por la sindicalización de las condiciones de trabajo
172	3. Un débil sistema de mérito
175	4. Propuestas de futuro: políticas de fortalecimiento institucional del empleo público local
EPÍLOGO	
183	La crisis <i>interminable</i> y el fin de los «Treinta Gloriosos» del municipalismo español
183	1. Una nueva coyuntura crítica: elementos de cambio
185	1.1. Crisis económica e institucional
187	1.2. Europeización de la política económica
188	1.3. Ajustes y/o reformas estructurales
191	1.4. La reforma local
195	2. La crisis: impactos cuantitativos sobre el empleo público local
198	3. El futuro: ¿un municipalismo dual?
APÉNDICE	
METODOLÓGICO	
203	
204	1. Fuentes empleadas para la estimación cuantitativa del empleo público local en España

- 208 2. Estudio cualitativo sobre las prácticas de negociación colectiva en el empleo público local en España: acuerdos analizados y metodología
- 218 3. Metodología del estudio de casos comparados
- 219 3.1. Selección de los casos
- 220 3.2. Protocolo de investigación y fuentes complementarias
- 221 3.3. Personas entrevistadas
- 226 4. Otras fuentes documentales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS²²⁷

Prólogo

Es un orgullo poder prologar el libro de Javier Cuenca por múltiples razones, aunque podrían sintetizarse en dos. En primer lugar por la persona que lo escribe, que reúne competencias académicas, gerenciales y personales muy elevadas y, todas unidas, raramente discernibles en el panorama de nuestros estudios de Administración Pública. En segundo lugar, por la calidad del texto que tienen ahora entre sus manos, una obra realizada con la pasión de un orfebre y la actitud incisiva y crítica propia de un buen científico social.

El tema que trata el texto –la profesionalidad y meritocracia en el empleo público local– puede parecer secundario en el marco de los grandes problemas políticos y sociales contemporáneos, y, sin embargo, es uno de los temas cruciales para explicarse algunas de las *malaises* contemporáneas de España. En los estudios sobre la democracia siempre se ha considerado que el principio de igualdad política es uno de los constituyentes básicos del concepto. Como nos advierte Dahl, en toda democracia es preciso que todos los miembros de la comunidad política sean tratados, bajo la Constitución, como si estuviesen igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones que va a adoptar la asociación. Como nos recordaba Rafael del Águila, esa igual capacidad se explicaba por Platón poniendo en boca de Protágoras una

leyenda. Según esta, preocupado por la incapacidad de los humanos por convivir pacíficamente, Zéus tomó la decisión de distribuir por igual entre las personas dos regalos: la vergüenza moral y el sentido de la justicia (*aidòs* y *diké*); con el primero, las personas tendrían límites a su tendencia egoísta a saltarse los compromisos y deberes sociales; con el segundo, los humanos tendrían una natural tendencia a buscar términos justos de convivencia y a rechazar la injusticia. A partir de dicha igualdad, la democracia griega desarrolla dos conceptos igualmente esenciales para entender la esencia democrática moderna, por una parte la *isègoria* –o el derecho a la palabra– y por otra la *eleutheria* –o el derecho a la libertad de cada ciudadano ateniense–.

Todo ello, igualdad, libertad de expresión y libertad de acción política, estaba garantizado en Grecia por la ley, pues sin ella la igualdad y la libertad estarían sometidas al vaivén de las luchas de poder y a la furia de los poderosos, mas con ella la libertad de todos garantizaba la de cada uno, consolidando la inextricable unión de democracia y Estado de derecho. Este pacto de reglas que es la democracia, según Varela Ortega, requiere, así pues, para su funcionamiento que se reconozca la primacía de la ley, la independencia de los poderes y la seguridad jurídica. Diversos estudios empíricos sobre la calidad democrática y diversos índices de democratización insisten también en este tema, el Estado de derecho es uno de los componentes esenciales de la democracia, tal vez el esencial si seguimos a Inglehart y Wenzel.

Llegados a este punto, es preciso conectar el Estado de derecho con la profesionalidad y el mérito del servicio público. Es cierto que la meritocracia del funcionariado no es algo que inventen las democracias, en China ya estaba iniciado en la dinastía Han e implantado desde el siglo VI con la dinastía Sui, con una finalidad puramente sistemática: mejorar la calidad de las decisiones públicas evitando que la lealtad aplastase a la racionalidad. Pero la llegada de las democracias modernas profundiza las virtualidades del método y permite que, además de aportar eficacia, proporcione las bases de la imparcialidad de la burocracia y la judicatura y, con ello, la aplicación eficaz de la ley, sin que consideraciones de tipo personal o político corrompan dicho valor. Con ello, la democracia genera instituciones que favorecen la implantación de la igualdad política y restringe el uso del clientelismo, el favoritismo, la patrimonialización y, finalmente, la corrupción. Profesionalidad implica un compromiso con el servicio público y una ética del esfuerzo al servicio del bien común; mérito conlleva un acceso al servicio público a través de exámenes rigurosos y competitivos y una carrera fundada en la demostración continua de la competencia. Juntas, y asumidas como reglas inquebrantables del servicio civil,

proporcionan una palanca extraordinaria para la calidad de la democracia. En suma, la existencia de un empleo público profesional y meritocrático asegura que las normas se aplican con independencia de las personas a las que obligan, que los servicios se implantan de acuerdo con los fines que los justifican, que los dineros se gastan respetando los presupuestos y sus objetivos.

No obstante, es cierto que el otro componente básico de la democracia –la soberanía popular– puede generar tensiones con esta modalidad de organización del empleo público. La victoria electoral puede suponer para algunos el derecho a penetrar en la Administración y remover personas y normas para asegurar que los más leales ocupan los cargos y que las normas favorecen a los victoriosos. Grave error. Una vez en el poder, esta burocracia de partido usará las instituciones para asegurarse el poder indefinidamente y quebrará la igualdad política y ante la ley, generando un rosario de actos clientelares, corruptos e ilegales. Con ello, pervertirá el sentido último de la democracia, que se basa en llegar al poder a través del consentimiento, pero ejercer el poder de acuerdo con la ley y respetando la igualdad intrínseca de todos los ciudadanos. Numerosos estudios nos demuestran que el *spoils system* genera ineficacia y corrupción, y con ello dificulta seriamente el desarrollo. Pero, además, otros estudios nos permiten ver cómo la politización de la Administración es incompatible con la seguridad jurídica y la garantía de los derechos reconocidos en las leyes. Sin embargo, un gobierno surgido de las urnas, respetuoso de una burocracia profesional y meritocrática, encuentra en la neutralidad del servicio civil las bases para poder llevar adelante su programa de forma eficaz y respetuosa con la legalidad. De ahí que la neutralidad del empleo público sea la respuesta ideal para el respeto a los dos principios clave de la democracia, la soberanía popular y la igualdad política.

Por todo lo expuesto, creo que el tema elegido por Javier toca elementos esenciales de la reflexión sobre la calidad de la democracia y las condiciones institucionales para su plena efectividad. Y lo hace con un enfoque –el institucionalismo histórico– que me es cercano y que explica bastante acertadamente alguna de las causas del fracaso en la consolidación del empleo público profesional en los niveles locales de Gobierno en España. Finalmente, creo que las reflexiones finales, expresadas en el epílogo, nos advierten claramente de los riesgos de una reforma local formulada desde la priorización absoluta de la eficiencia y el recorte de gastos, olvidando las bases estructurales que podrían acercarnos a la eficiencia. Cualquier análisis serio de los problemas de los Gobiernos locales en España no puede obviar la ausencia de profesionalización en múltiples ámbitos, y la incapacidad para dar asistencia técnica

adecuada en otros. Ello, unido al vigente modelo de «*strong major*» y a la necesaria reconfiguración de las diputaciones, hará que algunas bienintencionadas medidas sean inaplicables. En todo caso, me remito al texto para que ustedes conozcan, a través de palabras más acertadas que las mías, cuáles son el origen y la situación del empleo público local en España, y las posibilidades de su mejora. Seguro que de esta lectura saldrán sabiendo más y deseando que el autor siga escribiendo nuevos textos.

MANUEL VILLORIA MENDIETA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
en la Universidad Rey Juan Carlos*

Prefacio

El presente libro tiene como origen la tesis doctoral que, dirigida por los doctores D. Manuel Villoria y D. Pablo Oñate, defendí en enero de 2013 en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Facultad de Derecho de la Universitat de València, ante un Tribunal compuesto por los también catedráticos D. José Miguel Canales, Dña. Esther del Campo y D. Rafael Jiménez Asensio, quienes tuvieron a bien otorgarle la máxima calificación posible. Agradezco a sus integrantes las sugerencias y recomendaciones efectuadas, así como a los evaluadores, D. Carlos Alba, Dña. Eloísa del Pino y D. Miquel Salvador. Desde la fecha de su lectura, además de una modificación sensible en algunos apartados, se han actualizado datos y fuentes bibliográficas.

El trabajo se encuadra académicamente en el área de conocimiento conocida en nuestro país como Ciencia Política y de la Administración. No obstante, como acertadamente indicó el profesor Jiménez Asensio, cabe considerarlo como un trabajo «de frontera». Ello es así por la propia naturaleza del objeto de estudio, la Administración Pública, y también por su enfoque, habida cuenta de que no solamente se tratan cuestiones relacionadas con el rendimiento institucional o la distribución del poder, sino que a lo largo del

libro se incorporan otras disciplinas. Soy consciente de que integrar en un mismo trabajo factores políticos, históricos o jurídicos puede hacer el trabajo sensible a las críticas de historiadores y juristas, precio que asumo plenamente en beneficio de un diagnóstico más completo. Por lo demás, quienes profesionalmente nos dedicamos a este terreno, como aquel personaje de novela que hablaba en prosa sin saberlo, solemos practicar habitualmente la «conversación interdisciplinaria». Como con acierto apunta Wagensberg (2014: 62), la realidad no tiene culpa alguna de los planes de estudio que se pactan en las universidades. Y si el empleo público local reclama por derecho propio una mirada politológica, científico-social, no puede obviar en la explicación el papel de la historia (contemporánea) o el derecho (administrativo y laboral).

La pregunta de investigación, la relevancia de su formulación para la democracia local y el marco teórico que guía la indagación se contienen en la introducción. A la misma siguen cuatro capítulos destinados a desarrollar la investigación, de la mano del nuevo institucionalismo de las Ciencias Sociales. Si el capítulo I es deudor del enfoque histórico, estableciendo cuál era el *legado institucional* cuando se democratizaron los ayuntamientos en 1979, el II tiene un peso claramente normativo, con la finalidad de dar cuenta de las reformas legislativas que, junto a procesos políticos como nuestra integración europea, conformaron lo que se denomina la *coyuntura crítica* de los años ochenta, de la que resultaría una realidad distinta, protagonizada por nuevos actores. Son los capítulos III y IV los que en dos planos, macro y micro, nivel agregado y estudios de caso, dan cuenta empíricamente de quiénes se beneficiaron de tales cambios y qué medios utilizaron, lo que se explica mediante la noción de *dependencia de senda* y permite concluir cuál es la situación institucional del sistema de mérito en la Administración local de nuestro país transcurridos más de treinta años, aportando además algunas sugerencias de mejora. Habida cuenta de que la investigación original finalizaba en el año 2010, se ha añadido específicamente un epílogo de actualización con la finalidad de arrojar luz sobre algunas de las tendencias que empiezan a cobrar forma en 2014, transcurridos ya varios años del inicio de la conocida como Gran Recesión, en la que convergen nuevamente factores económicos, políticos, y procesos de reforma.

Finalmente quisiera dejar constancia de las deudas contraídas con quienes han hecho posible que este libro fructifique, desde que en 2008 inicié la investigación. Partes del mismo fueron presentadas en los congresos de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA). Algunos argumentos fueron avanzados asimismo en revistas como *Administración & Ciudadanía*

(EGAP), la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* (IVAP), o *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (INAP). Además del merecido agradecimiento a los directores de la tesis, no quiero olvidar a Salvador Parrado, quien me hizo ver las posibilidades del nuevo institucionalismo para explicar la situación del empleo público en un contexto concreto; o, en fin, amigos como Manuel Fernández Martos, consultor y amigo, quien me ayudó con su extensa base de datos de convenios y acuerdos municipales. No quisiera olvidar tampoco a quienes me abrieron las puertas para indagar con total libertad en sus ayuntamientos y formular una serie de preguntas que con otras personas de menor vocación sincera de mejora hubiera resultado más difícil: además de cargos políticos, técnicos y sindicales, especial referencia merecen Aurelio Falcón o María González, en Santa Lucía de Tirajana, y Antonio Merino y Manel Tornadijo, en Rubí. Son, a mi juicio, buenos exponentes de esos gestores comprometidos que, también junto a representantes políticos o sindicales, permiten albergar cierto optimismo sobre el futuro del ámbito local en nuestro país, representativos de quienes a «pie de obra» diferencian sin problema alguno la esfera de lo público de la de los intereses particulares, ya sean políticos, sindicales o gremiales. Tampoco quisiera olvidar organizaciones como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que premió con un accésit este trabajo, o el respaldo a su publicación por parte de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

En un plano más personal no puedo dejar de mencionar a Mari Carmen. Desde que nos encontramos hace ya treinta años su aliento constante ha hecho de mí una persona mejor. A ella va dedicado este libro.

Jerez del Marquesado (Granada), agosto de 2014

Introducción

Democracia urbana de calidad y sistema de mérito

1. Significado y relevancia política del sistema de mérito

El 3 de abril de 1979 se celebraron las primeras elecciones municipales en España. Se materializaba la renovación de los ayuntamientos preconstitucionales. El cambio democrático, que hasta la fecha había afectado exclusivamente al «Estado», alcanzaba por fin a la esfera local, que constituía en su específico ámbito urbano un escenario de movilización desde los inicios de la década, conocidos como los del «estallido asociativo», y donde un tipo concreto, las asociaciones vecinales, constituidas al amparo del tímido aperturismo de la Ley de asociaciones de 1964, lideraban las demandas sociales a favor de unos barrios degradados. «*La ciudadanía entraba por primera vez en los Ayuntamientos, en las Diputaciones, en los Cabildos y en los Consejos Insulares*» (FEMP, 2009), renovando así las élites locales del franquismo y conformando un específico sistema político (Caminal, 2010: 8; Doménech, 2010: 139; Pérez Ledesma, 2006: 148)¹.

1. Varios polítólogos han destacado cómo el nivel local de Gobierno, conformado en nuestro país a partir de 1979, constituyó, de modo específico, un sistema político, con su concreto sistema competitivo de partidos, sus estructuras de gobierno, políticas y de gestión (Gunther, Sani y Shabad, 1986: 1; Botella, 1992: 145; Alba y Vanaclocha, 1997: 10).

Pero la novedad no radicaba solamente en la conformación de un nuevo escenario de gobierno, sino también de un ámbito relevante de la *gestión pública*, al punto de que desde un punto de vista cuantitativo, según datos del último boletín publicado del Registro Central de Personal, algo más de quinientos mil efectivos integran el colectivo que presta sus servicios en los Gobiernos locales de nuestro país (ayuntamientos, diputaciones y cabildos insulares, y las personificaciones instrumentales de ellos dependientes)². Desde una perspectiva cualitativa habría que dar cuenta de su ocupación en diversas especialidades y funciones: desde las clásicas de policía y regulación (disciplina urbanística, territorio, actividades, consumo y mercados), pasando por las de seguridad pública (tráfico, protección civil, extinción de incendios), y llegando a las que han logrado configurar una suerte de *Estado del Bienestar de proximidad* (atención a la inmigración, exclusión social y atención especializada de colectivos como la tercera edad, mujer o juventud). Tampoco cabe obviar su protagonismo en políticas como el desarrollo local o la promoción económica y la competitividad del territorio. La Administración local de nuestro país ha cobrado relevancia en los itinerarios vitales de sus ciudadanos, al punto de que hoy en día un 22 % del total del empleo público depende de este nivel de Gobierno. Pese a que este dato no vaya acompañado, sin embargo, por su protagonismo en el gasto público, mantenido en democracia en un nivel similar al del franquismo, entre el 13 y el 15 por ciento del total, sí cabe sostener que, transcurridos treinta y cinco años, hemos presenciado una notable transformación de nuestras ciudades (Iglesias, 2011: 390), cambio en el que el papel de los Gobiernos locales democráticos ha sido imprescindible.

Pero si en el lado positivo la notable legitimidad política de los inicios vendría acompañada de una variada cartera de servicios públicos, es preciso consignar que se han evidenciado asimismo algunas patologías, en especial relacionadas con el fenómeno de la corrupción urbanística, tal y como ha destacado la propia Comisión Europea (2014). La disolución por el Gobierno en el año 2006 del ayuntamiento de Marbella evidenciaba cómo el fenómeno distaba de ser anecdótico. De los 110 mayores municipios españoles, 39 han sido investigados por estas cuestiones. Más ajustadamente, casi 200 de entre los 750 mayores de diez mil habitantes (Villoria y Jiménez, 2012: 123). En lo que han denominado «*la geografía de la corrupción urbanística*», Jerez, Martín y Pérez (2012: 12) han cuantificado en 676 los municipios afectados entre los años 2000 y 2010. El 56 % de la población española residiría en

2. Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, enero de 2014. Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

alguna localidad afectada por un escándalo urbanístico. Todos estos estudios, junto a otros anteriores (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2010; Fundación Alternativas, 2007 y 2009), ponen de manifiesto las dificultades de un funcionamiento transparente de las entidades locales.

¿Qué explica la incidencia de este fenómeno? A este respecto, los escándalos de corrupción constituyen, en palabras de Rose-Ackermann (2001a), el «*(...) síntoma de que algo está funcionando mal*». Los mismos autores citados apuntan a las «condiciones políticas» de las entidades locales. Las instituciones importan. Su vigencia efectiva permite afirmar una serie de cualidades para el sistema político en forma de seguridad jurídica, legitimidad política y eficacia económica. A *sensu contrario*, su carencia o defectuosa consolidación se evidencia mediante la emergencia de fenómenos políticos negativos. La debilidad de las instituciones es el caldo de cultivo de los fenómenos de corrupción, y entre *las que cuentan*, la disponibilidad de un sistema de mérito resulta imprescindible (Lapuente, 2010: 116), ya que es usualmente el «eslabón más débil» (Zuvanic, Iacoviello y Rodríguez, 2010). Como muestran las evidencias disponibles, los sistemas de empleo público clientelares, además de no garantizar la prestación eficiente de servicios, por no disponer de medios que aseguren la capacidad técnica del personal público, conducen inevitablemente a una aplicación arbitraria de las normas, por lo que la interferencia política en el reclutamiento constituye una de las áreas de la gestión de personal que más claramente se asocian con la corrupción (Rose-Ackermann, 2001b: 96; Shand y Sohail, 2001: 67).

¿Qué significa en sentido científico-social la expresión *sistema de mérito*? Supone *instituir*, mediante normas formales, un entramado de reglas cuya finalidad es la de garantizar la profesionalidad en el funcionamiento del aparato administrativo (Garrido Falla, 1980: 6). A este respecto, y bajo diversas denominaciones, *Servicio Civil*, *Sistema de Carrera*, *Función Pública*, *Sistema de Mérito* o *Empleo Público*, se alude en la literatura especializada a un conjunto de *arreglos institucionales* dirigidos a garantizar el alejamiento de la política por parte de los trabajadores públicos. Con independencia de su modo concreto de articulación, régimen diferenciado (funcionarios) o común (laborales), el grado de profesionalización de cada Estado se predica de su eventual cercanía al tipo ideal *weberiano* (Weber, 1993 [1922]:719-732), caracterizado por parámetros como el reclutamiento por mérito mediante pruebas competitivas, las expectativas de carrera, la existencia de garantías de permanencia en el cargo y un «*ethos*» específico: la neutralidad política (Du Gay, 2012: 221; Suleiman, 2000: 17). Como recientemente se ha dicho en

nuestro país, «*no puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente*» (MAP, 2005: 9).

Y esta es justamente la tesis del libro: habría que indagar en la actual configuración institucional del empleo público local en España para dar cuenta de los fenómenos actuales de ineficiencia y politización administrativa. Lo llamativo es que, al menos desde un punto de vista legal-formal, un objetivo como el descrito se encuentra regulado en nuestro país desde la Constitución de 1978 para sus tres niveles territoriales de Gobierno: el central –Administración General del Estado–, el autonómico –comunidades autónomas– y el local –municipios, provincias e islas–. A este respecto, su artículo 103.3 proclama el acceso a la *función pública* bajo los parámetros del mérito y la capacidad. Incluso el artículo 23.2, reconoce como derecho fundamental el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad. No solo se trata de una opción consagrada al máximo nivel, sino que además los tres niveles de Gobierno cuentan desde 1984 con el mismo marco legal básico (primero con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP, y posteriormente con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP). Esta es asimismo la opción en la llamada «Constitución del municipalismo europeo», la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) de 1985, ratificada por nuestro país en 1988, y cuyo artículo 6.2 mandata a que «*El Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera*».

Nos encontramos así con una disonancia entre la realidad y lo legislado. Desajuste que resulta aún más llamativo cuando se contrasta con otros ámbitos en los que, si bien no con la flexibilidad que sería deseable, al menos sí se garantizan las reglas meritocráticas básicas. La Administración central, que tenía reconocida formalmente la inamovilidad funcionarial desde el Estatuto Maura de 1918, y aun con un notorio lastre corporativo, habría alcanzado una notable profesionalización, sobre todo a partir de la reforma tecnocrática de mitad de los sesenta, lo que facilitaría su consolidación llegada la transición política (Beltrán, 1977; Román, 1997; Villoria, 1999). No ocurre así en la Administración local, como ya se puso de manifiesto tempranamente (Bañón, 1986). Esto es lo que hay que explicar en términos empíricos: por qué, a diferencia de otros ámbitos administrativos, no se ha consolidado en nuestro país un sistema meritocrático en nuestros Gobiernos locales. Y como cualquier

otro fenómeno político o social, la respuesta hay que buscarla en la Política, es decir, por las decisiones concretas adoptadas por los actores en un contexto concreto.

Así las cosas, lo que constituye un objeto de estudio por derecho propio para las Ciencias Sociales no debiera ser minusvalorado o despachado displicentemente como materia propia de especialistas o de profesionales interesados. Hay que insistir en la importancia política que tienen los dos objetivos sociales que pretende asegurar este marco institucional:

- a) Garantizar un *derecho subjetivo*: la igualdad de oportunidades en el acceso a los empleos públicos. Principio propio de la modernidad, consagrado inicialmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 (*todos los ciudadanos son admisibles en toda dignidad, cargo o empleo público, según sus capacidades y sin otra distinción que sus virtudes y talentos*) y, más recientemente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En nuestro país, esta idea liberal ya la encontramos en la Constitución progresista de 1837, y se plasmaría finalmente en la Constitución de 1978.
- b) Proporcionar un *bien público* a la ciudadanía: la «institucionalidad democrática» de la ciudad (Pascual, 2011: 97). La calidad democrática del gobierno local va estrechamente asociada a la pujanza institucional: no hay democracia local de calidad sin un empleo público local de calidad. La perspectiva que se emplea indaga la relación de las políticas de personal local con el *capital institucional* de la ciudad (Pinson, 2011: 147), lo que justifica su relevancia política, ya que el buen gobierno es determinante para la consecución de la cohesión social y de la competitividad económica de los territorios (Romero, 2012: 117).

Ambos objetivos garantizan así el denominado «círculo virtuoso del buen gobierno»: un gobierno percibido como eficaz, competente y justo aumenta la disposición ciudadana para aceptar la autoridad (legitimidad), lo que a su vez refuerza la calidad del gobierno (Levi y Sacks, 2012: 61)³. Eso es así también a escala local, y en un mundo de ciudades, donde la mayor parte de procesos económicos, políticos y sociales, tienen en el espacio urbano el escenario de relación, merece recibir la atención que merece, al menos para entender que procesos como la innovación, la creación de capital social, el

3. También sistema de mérito y desarrollo económico van de la mano. Evans y Rauch (1999) obtuvieron una correlación significativa entre ambas variables, cifrada en el 0.67.

emprendimiento económico o la lucha contra la corrupción, tienen lugar en este nivel de Gobierno⁴.

2. Marco de análisis: intereses, instituciones y contexto

En este trabajo se afirma que nuestro país no garantiza la disposición, en términos globales, de un personal local reclutado meritocráticamente. Y se apunta como causa un marco institucional ineficaz. Ello supone optar por un tipo de explicación, la proveniente del nuevo institucionalismo de las Ciencias Sociales. El balance –como ponen de manifiesto ciertamente los datos empíricos– resulta problemático. Pero no habría que cargar en exceso contra el empleo público local (EPL) en democracia. En ningún momento se ha conseguido tal objetivo de profesionalización en los doscientos años de municipalismo, desde Cádiz hasta la actualidad. De hecho, como argumenta convincentemente Alejandro Nieto (1997), dos cuestiones jalonan nuestra historia administrativa: las relacionadas con la función pública y con la política territorial. La primera solo resuelta en el ámbito central, y en el caso de la segunda, tampoco podemos decir que el Título VIII haya logrado cerrar completamente las tensiones. En cualquier caso, tal y como se pondrá de manifiesto en el capítulo dedicado a la historia institucional, la profesionalización de los empleados públicos locales solo ha tenido fogueos nunca cristalizados: en la Segunda República, en 1935, con la Ley Municipal; o en 1977, con el Estatuto parcial de su régimen local. Hasta ahora, donde la Gran Recesión y el hartazgo de la ciudadanía con sus élites políticas hacen recomendable que la irritación cívica preste atención a aquellos elementos cuya reforma haría posible una democracia local de

4. De hecho, en términos históricos, el espacio –por así decir– *natural* de la idea de *buen gobierno* ha sido el municipal, la ciudad, lo que pone de manifiesto Quentin Skinner en «*El artista y la filosofía política*» (2009), donde analiza la relevancia política de la obra de Ambroggio Lorenzetti y su «Alegoría del Buen Gobierno», unos frescos contenidos en la *Sala dei Nove*, el consejo encargado de regir el *commune* de Siena, y que constituía un pedagógico y sencillo tratado de gobierno municipal destinado a recordar a los *signori* los principios del autogobierno republicano: que no son más que funcionarios instalados en sus cargos por el consentimiento del pueblo para procurar el *bien común*, y la lista de las virtudes que se esperan de quienes ejerzan funciones públicas: fortaleza, justicia, valor y templanza. Estos ideales, una fusión de pensamiento político aristotélico, de la tradición ciceroniana y de la filosofía cívica y el derecho romano, son los que fueron teorizados entre los siglos XIII y XVI para gobernar las ciudades-Estado italianas, que concebían la política no como la mera lucha por el poder, sino como filosofía cívica, una materia relacionada con el arte de gobernar la ciudad de acuerdo con la razón y la justicia (Viroli, 2009: 67, 107).

calidad, sin necesidad de «echar al niño junto con el agua sucia», utilizando un conocido refrán anglosajón, es decir, sin desmontar lo que de bueno han tenido estos años de municipalismo democrático. Y es que, como recuerdan Jiménez y Villoria (2012) y comparto plenamente, la corrupción municipal (y también provincial) lo es principalmente en la esfera política. Lo que no habría que tomar con complacencia.

Como es lógico, siempre que se opta por un tipo de explicación se dejan fuera del relato otras igualmente plausibles. Y que en el caso que nos ocupa son, por cierto, las más recurrentes. En especial la que, simplificando, podríamos denominar *cultural*: sería nuestro carácter latino, su «patriarcalismo familiarista» y las normas sociales y valores a él asociados en lo que se refiere sobre todo a la cultura pública, lo que explicaría fenómenos como la corrupción o, especialmente, el clientelismo⁵. No es ese el tipo de explicación que se ensaya en este trabajo. Tampoco se echa en saco roto, al contrario, el legado histórico. Más bien se trata de huir de cualquier tipo de determinismo: histórico, social o cultural. Y de evitar explicaciones holísticas, estructurales, muy populares en algunas ramas de conocimiento, pero por lo demás poco prácticas. En palabras de Della Porta y Keating (2013: 43) de hecho muchas explicaciones evitan el concepto de «cultura», justamente por su dificultad para operacionalizarlo en la investigación. Tampoco se pretende sostener que el enfoque institucional sea la perspectiva idónea para todas las situaciones. Pero sí que, sin olvidar que cualquier aparato administrativo se halla inmerso en un medio histórica y socialmente determinado, cabe prestar atención a las reglas, tanto formales como informales, a las oportunidades y a los incentivos para actuar en uno u otro sentido, partiendo de la base de una racionalidad humana común. En lugar de despachar el análisis del fenómeno displicemente como algo propio de españoles, latinos o católicos, se pretende afinarlo, descendiendo a los mecanismos subyacentes. Algo que por lo demás hace más sencilla su verificabilidad, no envuelta en planteamientos circulares. Es un institucionalismo que, en cierto modo, cabría considerar como «heredero legítimo del credo positivista» (Lane, 2013: 346). Y

5. Habría infinidad de obras y autores representativos de esta visión, sobre todo en sociología. A mi juicio, por su rigor el más representativo de este enfoque sería Enrique Gil Calvo y su libro «*La ideología española*» (2006), donde se desarrollan todos los componentes de la –a su juicio– cultura pública hispana.

también un planteamiento aconsejable cuando se postulan reformas en cualquier ámbito de la gestión pública⁶.

Optar por la explicación institucional requiere detallar, aun brevemente, qué es lo que ha hecho que esta perspectiva resulte promisoria en las Ciencias Sociales, a qué se refiere cuando habla de institución, y sobre todo tener presente que bajo la etiqueta de «nuevo institucionalismo» se encuentran planteamientos muy diversos en su epistemología, no siempre compatibles, lo que hace aconsejable una cierta taxonomía (Peters, 2003: 15). Este breve recorrido hará posible presentar el marco teórico empleado en el trabajo, de vocación analítica, de sencillez en la explicación y de claridad conceptual. Ello supone que, aun asumiendo cierto riesgo de simplificación, se sostiene que las políticas públicas, y en general las cuestiones administrativas, son el resultado de dos componentes básicos: los actores –sus recursos e intereses– y las instituciones –las reglas del juego– (Subirats, Knoepfel y Larrue, 2008: 115; Hinich y Munger, 2003: 35; Miller y Daeger, 2013: 457)⁷.

El renacimiento de la mirada institucional se explica por la confluencia de dos factores, teórico y práctico. En los inicios de la Ciencia Política el paradigma utilizado fue el *institucionalismo clásico* o «legalismo formalista» (Cotarelo y Paniagua, 1987), para el que las leyes y regulaciones constituían la variable explicativa de los sistemas políticos (Rhodes, 1997: 57). Como tal, pronto demostró sus insuficiencias explicativas. De ahí que surgieran nuevos

6. Valores e intereses, o, por decirlo en términos weberianos, racionalidad con «arreglo a fines» y racionalidad con «arreglo a valores», no son incompatibles, algo conocido por lo demás en el análisis de políticas públicas, donde la introducción de cambios efectivos, a corto y largo plazo, suele ser considerada como un *mix* de lo que se conoce como «*carrots, sticks and sermons*», esto es, una combinación de incentivos positivos, sanciones y difusión de valores (véase Salamon, ed., 2002). Al respecto tenemos en España ejemplos de reformas relativamente modestas cuyo impacto ha sido notable, en ámbitos de política pública donde el «arraigo cultural» no hacía presagiar el éxito obtenido, como por ejemplo la violencia de género y la seguridad vial. En ambos casos, la introducción de innovaciones, como la «orden de protección a las víctimas», o fiscalías y juzgados especializados introducidos en 2003-2004, o el «carnet por puntos» en 2006, supuso el punto de inflexión en la tendencia. Sin perjuicio de apelar a los valores, sigue siendo útil considerar reformas puntuales.

7. En ciencia política es conocida como «Ecuación de Plott», que sostiene que los componentes fundamentales de los resultados son las preferencias y las instituciones (1991; citado en Hinich y Munger, 2003). También, por cierto, encontramos en otras disciplinas enfoques similares, como los provenientes de la llamada «sociología analítica», que, huyendo de explicaciones holísticas, enfatizan la historia causal, el detalle de los mecanismos implicados a nivel micro, y también el rechazo de un empirismo hueco. En nuestro país el planteamiento *fundacional* de este enfoque lo encontramos en Aguiar, F., Francisco, A. de, y Noguera, J. A. (2009): «*Por un giro analítico en Sociología*». Al respecto, un buen resumen es el realizado por Ovejero, F. (2009): «*Sociología analítica: por lo menos el qué*».

programas de investigación como el conductismo o la aplicación de los planteamientos provenientes de la Economía al estudio de los fenómenos políticos, mediante la «Elección Racional» o la *teoría positiva de la política*, como la denomina Colomer (1991; 2009). Estos enfoques, junto con las corrientes funcionalistas o neomarxistas, conformaron el pluralismo de las Ciencias Sociales. Pero esta riqueza teórica fue al precio de un olvido: el Estado no se contemplaba en la explicación, sino era simplemente como un espectador pasivo, un mero escenario donde la acción tenía lugar. En palabras de Sartori, con su énfasis antiformalista «*el conductismo había tirado el grano junto con la paja*» (2011: 314), lo que no empezó a subsanarse hasta bien entrada la década de los ochenta. En 1984, un artículo seminal de March y Olsen sugería ampliar el foco de análisis: el comportamiento político es siempre enmarcado por una estructura determinada. Casi al mismo tiempo, en 1985, Theda Skocpol, junto con Evans y Rueschemeyer, popularizaron este «retorno al Estado» (*bring the State back in*). Como destacan Almond, Flanagan y Mundt (1993: 48), para la perspectiva politológica estos dos trabajos supusieron la recreación del análisis institucional.

No fue sin embargo la Ciencia Política la única vía de recuperación académica de las instituciones. De modo paralelo, la Economía recuperó el interés por el Estado, también como consecuencia de una profunda insatisfacción con los resultados prácticos obtenidos por las *teorías del desarrollo*, influenciado por un paradigma muy concreto: el conocido como *Consenso de Washington*, donde el crecimiento se cifraba en la estabilidad de precios, el ajuste fiscal y las reformas de mercado. Las disfunciones generadas por su aplicación práctica condujeron a cifrar el éxito en el desarrollo no solo en los postulados de la economía neoclásica, sino en otro tipo de componentes blandos, una suerte de «factor residual no explicado» (Hirschmann, citado en Echebarría, 2001). El «desarrollo», concebido no solo como crecimiento de la renta per cápita, sino como la mejora efectiva de la calidad de vida de las personas mediante el desarrollo de sus *capacidades* (Nussbaum, 2012: 38), se consigue no solo con la formación de capital, sino también con la creación de instituciones que canalicen la violencia y la domestiquen para fortalecer las fuerzas productivas de la sociedad (Bates, 2004: 12; Collier, 2010: 95). El crecimiento necesita de unos fundamentos políticos. No se trata solamente de reducir los costes de transacción estableciendo paz y seguridad, la protección de los derechos de propiedad y la garantía del cumplimiento de los contratos. Es imprescindible preservar la legitimidad de esos mercados (Rodrik, 2012: 40) mediante arreglos que permitan *institucionalizar el conflicto distributivo* (Bresser, Maravall y Przeworski, 1995: 16). Así las cosas, hay un

punto de inflexión en la reflexión sobre el papel del Estado y su relación con el crecimiento⁸. Al punto de que un entramado institucional que damos por supuesto, las estructuras estatales, son prácticamente desconocidas fuera del contexto occidental, donde lo habitual es la privatización o gobierno indirecto del Estado: lisa y llanamente, su captura por agentes privados (Hibou, 2013: 37). Sabemos ya que es la Política (la concreta distribución del poder) la que condiciona la Economía, lo que cambia el sentido de la influencia causal. No es tanto el crecimiento económico el que posibilita el desarrollo político, sino que son las instituciones *inclusivas* (políticas y económicas) las que hacen posible el desarrollo (Acemoglu y Robinson, 2012: 103).

Así pues, asistimos desde finales de los ochenta a una convergencia disciplinar hacia el Estado y las instituciones entre polítólogos y economistas (Rothstein, 2000: 210). Sin embargo, ¿qué son las «instituciones»? Se haría referencia a una abstracción mental que afecta al comportamiento humano, compuesta por normas, formales y también informales; por procesos y rutinas compartidas (Hall y Taylor, 1996: 938); un rasgo estructural en suma, que trasciende a los individuos y a los grupos y que los implica a través de interacciones pautadas, estables a través del tiempo (Peters, 2003: 36-37). Esta definición, aparentemente sencilla, no da cuenta de la riqueza de matices asociada, ya que, tal y como recuerda Heclo (2010: 83-85), existen más de una veintena de definiciones posibles acerca de qué quepa entender por institución, y sobre todo hay alternativas divergentes en lo atinente a su genealogía, a su finalidad y al grado de afección de las mismas sobre el individuo. En cualquier caso, existe cierto consenso en la Ciencia Política contemporánea en considerar dentro del epígrafe de «Nuevo Institucionalismo» a tres grandes escuelas o tradiciones (Peters, 2003; Hall y Taylor, 1996: 937; Thelen, 1999: 370): la *Histórica* –con su énfasis en el poder y la relevancia del tiempo en su configuración–; la *Sociológica* –que

8. A este respecto son destacables referencias como la del Banco Mundial, que en 1997 publicó su documento: «El Estado en un mundo en transformación», o incluso con anterioridad, en 1995, los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En un contexto más cercano, esta corriente, conocida como Reforma del Estado, tomará forma en documentos como los emanados del Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD), un conocido *think tank* de los Gobiernos iberoamericanos. En el denominado «Una Nueva Gestión Pública para América Latina» (CLAD, 1998) se enfatiza este razonamiento. Se trata de edificar un estado democrático que junto a la equidad social garantice los derechos de propiedad y la competitividad económica, es decir, crecimiento con igualdad. Situados en esta perspectiva, la reforma gerencial es el camino para la reforma del Estado, y, al respecto, esta presupone lo que se denomina «la primera gran reforma del Estado moderno»: la reforma burocrática weberiana. No hay institucionalidad sin profesionalización de los servidores públicos.

privilegia los aspectos culturales–, o la de la *Elección Racional*, que enfatiza el cálculo estratégico.

Para el institucionalismo histórico, las instituciones políticas y administrativas son el producto, el «legado» resultante de un concreto proceso histórico (Thelen, 1999: 375; Immergut, 1998: 23). El desarrollo institucional estaría protagonizado por largos períodos de estabilidad, solo interrumpidos en concretos momentos históricos por un conjunto de pequeños eventos contingentes o «coyunturas críticas», en donde una vez adoptado un rumbo hay una *inercia* que posibilita su persistencia, lo que se describirá mediante conceptos como el de «*path dependency*» (o «*path dependence*»). Las instituciones son creadas en unas concretas coordenadas temporales y espaciales, pero una vez constituidas tienen, por así decir, una suerte de «piloto automático» (Krasner, 1984: 243; Orren y Skowronek, 1999: 398; Mahoney, 2000: 507; Pierson, 2000a: 251; 2000b: 492; Peters, 2003: 110)⁹. Para el llamado «institucionalismo sociológico», lo relevante son los aspectos culturales: los actores y sus intereses son socialmente decantados. Prima la «lógica de lo apropiado» (March y Olsen, 1993) en el análisis del comportamiento de unos actores *embebidos* en un entorno institucional determinado. «*Las estructuras institucionales definen los fines (...) los marcos culturales establecen los medios aprobados y definen los resultados deseados*» (Dimaggio y Powell, 1999: 68). Finalmente, para el «institucionalismo de la elección racional» el cometido de las instituciones no vendría constituido por proveer *significado*, sino *certeza* y seguridad, dando respuesta a concretos problemas de acción colectiva (Hall y Taylor, 1996: 943). Las instituciones son el *marco* que da forma a la interrelación humana, su finalidad es estructurar la vida diaria y reducir la incertidumbre, pero una vez establecidas proporcionan determinados *incentivos*, positivos o negativos, para la interacción humana (North, 1993: 13).

Así las cosas, ¿qué conclusiones sacar de este somero recorrido por el nuevo institucionalismo? Cabe decir en primer lugar que, en diversos momentos en el tiempo (años ochenta y noventa), por diversas aproximaciones disciplinares (Ciencia Política y Economía) y por diferentes preocupaciones

9. Para Steinmo (2013: 131, 141), el institucionalismo histórico, más que una teoría o un método, constituiría un enfoque, orientado, más que por debates teóricos, por dar respuesta a los problemas del mundo real. Como tal, tiene un acta de nacimiento, el seminario celebrado en Boulder, Colorado, en enero de 1989, por un grupo de polítólogos preocupados por indagar cómo las estructuras institucionales, formales e informales, el contexto y el aprendizaje, condicionan a quienes adoptan decisiones.

(propósitos explicativos o reformistas), la Teoría Institucional ha devenido en un paradigma ampliamente utilizado en las Ciencias Sociales. Tras ser olvidado, el «Estado» y sus estructuras son un elemento importante. El resultado es un redescubrimiento del valor de las instituciones en las comunidades políticas, admitiendo su valor explicativo en los procesos políticos. Cabe concluir, asimismo, que este *renacimiento institucional* nos sitúa ante escuelas parcialmente incompatibles, habida cuenta de sus presupuestos epistemológicos distintos, tal y como se ha destacado. Es posible, no obstante, cierta integración parcial de perspectivas. En especial, tanto el institucionalismo histórico como el racional han prestado atención a la clave temporal en la explicación, por lo que el modelo explicativo se basa en la fertilización cruzada de ambos enfoques. Categorías analíticas como la de «coyuntura crítica» o la citada «*path dependency*» han resultado fructíferas para explicar los momentos de cambio institucional, y por ello son incorporadas al marco teórico utilizado en este trabajo. No hay análisis institucional plausible que pueda obviar su contexto y cómo influye sobre unos actores estratégicos. Este enfoque permite además destacar una característica relevante: que estos marcos institucionales¹⁰ son arreglos tendentes a proveer bienes públicos o colectivos que, por su complejidad, son de imposible provisión por el mercado (Frohlich, Oppenheimer y Young, 1991, e.o. 1971)¹¹. La disposición efectiva de un sistema de mérito supone afrontar un *problema de acción colectiva*, ya que su coste derivará principalmente de los que acarrearán a quienes lo implanten, normalmente partidos y líderes políticos, quienes además resultarán perjudicados por su vigencia. De ahí que la literatura especializada, cuando se refiere a estas instituciones, emplee la noción de *politicians dilemma* (Geddes, 1994).

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

11. Como rasgos característicos de los bienes públicos pueden citarse los siguientes (Colomer, 2009; Hardin, 1991, e.o. 1982; Snidal, 1991, e.o. 1979; Chamberlin, 1991, e.o. 1974): en primer lugar su *indivisibilidad*, pues no pueden fraccionarse en partes para su disfrute separado por ningún beneficiario; otra característica es la *ausencia de rivalidad* en su consumo, esto es, su uso por una persona no disminuye el volumen para los demás. De modo correlativo ello conlleva otra propiedad destacable: la imposibilidad de exclusión arbitraria, ya que si está al alcance de una persona lo está para todas las demás. Lo que introduce el conocido problema en la teoría de los bienes públicos o bienes colectivos –denominación intercambiable que se usa en el trabajo– acerca de cómo hacer frente al fenómeno del «go-rrión» o «*free rider*». Esto es, cómo evitar que actores racionales hagan un uso aprovechado de un bien gratuito o bien eviten los costes de su contribución. Es la conocida como «tragedia de los bienes comunes», que definiera Hardin en 1968.

Es decir, que los políticos interesados en proveer las reformas meritocráticas no pueden permitirse normalmente el lujo de perder recursos en un contexto de lucha partidista.

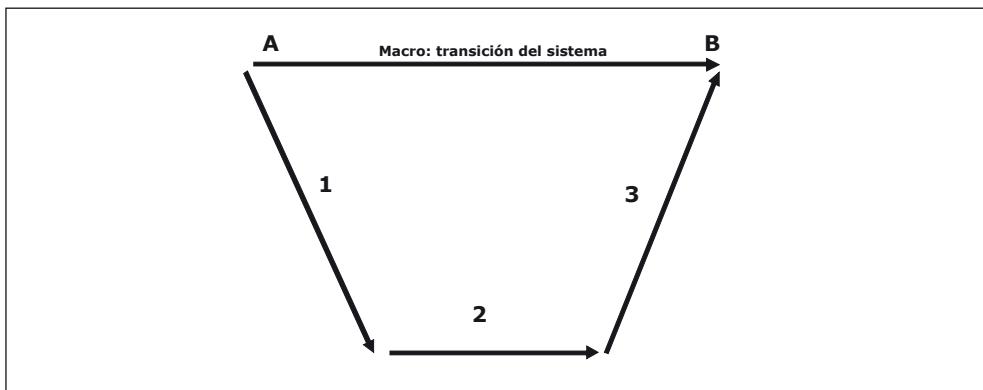
Llegamos al núcleo del modelo utilizado. *Actores e instituciones* como explicación de los resultados políticos o administrativos significa, en primer lugar, individuos dotados de racionalidad que aprovechan las oportunidades del momento, normalmente reformas legislativas. Es también un *contexto*, una configuración de unas determinadas reglas del juego, decantadas a lo largo del tiempo tras su creación en una coyuntura concreta (Pierson, 2004: 2). La referencia a los individuos hace referencia también a un planteamiento que concibe los fenómenos políticos y sociales como resultantes de las interacciones individuales (Arrow, 1991, e.o. 1967). Son las acciones de cada uno lo que nos lleva al resultado de todos (Noguera y Tena, 2013: 31; Noguera, 2012: 2; Gargarella y Ovejero, 2011: 44). Se contrapone así a una Sociología «organicista», a lo que Maravall (2010: 16) califica como «una concepción antropomórfica de las sociedades e instituciones», un enfoque ya seguido por autores como Linz (1987: 15). Por otro lado, la referencia a la racionalidad no supone postular, sin embargo, su «noción estándar», en la que los individuos tienen capacidad para elegir, y preferencias perfectamente delimitadas y estables (Arrow, 1991: 493; Chwaszcza, 2013, 156). No es este el planteamiento aplicado. No se postula una suerte de racionalidad *fuerte*, sino más bien se adopta la concepción defendida por académicos como Elster (2010: 185, 233), para quien sería racional una acción caracterizable como *intencional*, causada por los deseos y sistemas de creencias del agente, al tiempo que atenta al comportamiento de los otros actores en un contexto interdependiente. Por tanto, es una racionalidad doblemente matizada. En primer lugar, por incorporar supuestos motivacionales menos restringidos. Junto a los del propio interés cabría contemplar otros motivos no egoístas, tal y como tempranamente argumentó Harsanyi (2010; e.o. 1969), por lo que tiene sentido hablar de una «racionalidad de segunda generación» (Herreros, 2012: 32)¹². En definitiva, y por formularlo con las palabras de Amartya

12. Sostener que la idea subyacente es que la capacidad de actuar racionalmente es el «factor común operativo» a los individuos (Goldthorpe, 2010: 169) no excluye ni las normas sociales, entendidas como patrones de conducta que suscitan expectativas mutuas (Tomasello, 2010: 118), ni tampoco el altruismo. Más que de un *homo oeconomicus* cabría hablar de un *homo reciprocans* (Cortina, 2012: 112), habida cuenta de que en la actualidad conocemos las conexiones entre racionalidad, moralidad y emociones (Ovejero, 2010: 23).

Sen (2009: 209), «*Lo que importa para este trabajo no es cualquier presunción de que la gente actúa invariablemente de modo racional, sino más bien la idea de que la gente no está alienada del todo con respecto a las exigencias de la racionalidad*»¹³.

Delimitado el tipo de actor, hay que referirse al escenario de la interacción. Para ello se emplea el esquema de Ostrom «análisis institucional y desarrollo» (IAD, por sus siglas en inglés, *institutional analysis and development*), compuesto por una *arena de acción*: el espacio social donde actúan los agentes, integrado por una concreta *situación de acción*, con variables como su número, las posiciones que estos ocupan, su nivel de información y su repertorio de acciones disponibles (Ostrom, 2013: 48). El análisis se completa descendiendo a los microfundamentos, «abriendo la caja negra» y buscando los mecanismos implicados. *Mecanismo*, a estos efectos, son los concretos patrones causales existentes entre los diversos agentes implicados, haciendo más explícito su modo de relación (Héritier, 2013: 85; Elster, 2010: 5; Hedström, 2010: 213; Rothstein, 2010: 10). Tal y como se muestra más adelante, la debilidad institucional del sistema de mérito es explicable, en gran parte, no solo por la incidencia de actores como los partidos políticos, sino por la disposición de mecanismos como la contratación laboral temporal o la autonomía en materia de recursos humanos. Situados en esta perspectiva, un desafío analítico es, precisamente, cómo dar cuenta de la transición de niveles, del micro al macro, lo que es posible mediante la adopción de la propuesta del modelo de Coleman (2011: e.o. 1990: 48) para vincular lo individual y lo sistémico. La ilustración 1 muestra el planteamiento propuesto. Así, la flecha 1 muestra las oportunidades y restricciones de los actores en una situación de equilibrio determinado. Tal situación es alterada por un proceso de cambio, que afecta al comportamiento de los actores (flecha 2), y que a su vez da lugar a un nuevo equilibrio a nivel macro (flecha 3).

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

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

Fuente: Elaboración propia.

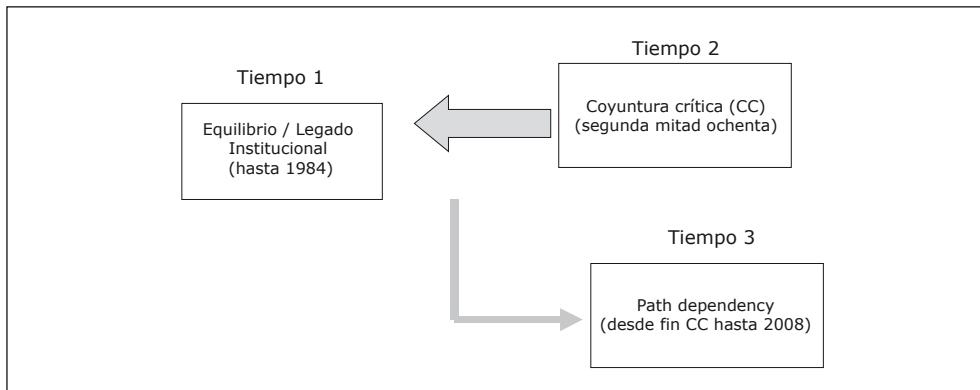
Finalmente, ¿cómo se integra el contexto concreto que afrontan unos actores determinados con la relevancia de los antecedentes históricos? Mediante la noción de *trayectoria* o dependencia del camino («*path dependence*»). Para ello se hacen explícitas dos cuestiones: dar cuenta de cómo, a partir de una situación preexistente, esta es «interrumpida», y seguidamente mostrar qué hace que la misma persista. Para lo primero se utiliza la noción de *coyuntura crítica*, esto es, períodos de tiempo relativamente breves, durante los cuales las condiciones estructurales para la acción política están «abiertas» (Bezes y Lodge, 2006: 19; Capoccia y Kelemen, 2006: 2). Seguidamente se evalúa el impacto de las decisiones iniciales y su reproducción posterior, determinando lo que Mahoney (2000: 512) denomina «secuencias autorreforzantes», o el propio Pierson (2000a: 2004) «rendimientos crecientes» o procesos de *feedback* positivo. Ambos términos hacen referencia al mismo tipo de decisiones iniciales, funcionales para unos actores determinados, pero de difícil reversión una vez adoptadas.

El esquema conceptual resumido, en perspectiva macro, como un proceso de despliegue largo, se muestra en la ilustración 2. En la misma se destaca:

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

rendimientos crecientes a algunos actores, dando lugar a una nueva situación estructural (tiempo 3).

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



Fuente: Elaboración propia.

Este planteamiento, un marco institucional ineficiente, constituye el elemento explicativo o causa que influye sobre el fenómeno a explicar, la débil profesionalización burocrática existente, que sería su efecto. En este trabajo la profesionalización es definida como «(...) la adquisición de la inamovilidad a través de la despolitización, o mejor dicho, a través de la independización del funcionario de los avatares políticos» (Beltrán, 1977:43), y su análisis puede ser ponderado a partir del nivel de pervivencia de la cualidad que le sirve de contrapunto: su grado de *politización*, entendida como la sustitución de criterios meritocráticos por los políticos o partidistas (Parrado, 2001; Román, 2010: 845; Peters y Pierre, 2010:18). Para disponer de referentes empíricos que permitan evaluar el grado de profesionalización se recurre a indicadores como los siguientes:

- Tipo de puestos ocupados por criterios políticos, ya sea representativos o de los denominados «de confianza o asesoramiento especial».
- Grado de precarización laboral: porcentaje de personal temporal, ya sea laboral o interino, de carácter «estructural», y sus modos de reclutamiento.
- Pautas de acceso al empleo permanente: existencia de procesos de consolidación de personal precario, número y contexto de realización, organización de las convocatorias y composición de los tribunales.
- Dinámica y estilos de relaciones laborales y negociación de las condiciones de trabajo.

Estos indicadores permitirán contrastar la hipótesis. Dado que en la misma se hacía referencia a una *débil institucionalización* del empleo público local, la noción –al decir de Heclo (2010: 60)– hace referencia a unas reglas que no son capaces de inducir los desempeños adecuados. Más específicamente, con Ramió y Salvador (2005: 25) cabe hablar de debilidad institucional si existe una falta de consolidación de las reglas del juego establecidas como idóneas, es decir, que estas no son compartidas o aceptadas por los actores implicados. Complementariamente, de verificarce la hipótesis, el trabajo proporcionaría apoyo empírico a la teoría de alcance medio sugerida por Geddes (1994), referida a que en los momentos de transición o cambio político, donde emergen nuevos actores sobre un contexto administrativo débil, los incentivos existentes no favorecen la introducción de prácticas meritocráticas en el reclutamiento de personal.

CAPÍTULO I

La burocracia local española en la historia: de Cádiz a 1979

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

Alexis de Tocqueville
La Democracia en América

1. Introducción

Entender que las instituciones administrativas lo son no solo por su presente, sino también por su pasado, exige analizar cómo estas han sido históricamente decantadas (Parrado, 2000: 17). Mucho más en un terreno como el del empleo público, donde como recuerda Jiménez Asensio (1989: 31) la situación existente en cualquier país encuentra su explicación en sus antecedentes sociales y políticos. Un análisis empírico, más que meramente formal, explica la relevancia que estudiosos como Alejandro Nieto atribuyen a la historia administrativa, tanto o más que a la constitucional, por cuanto «*apegada a la tierra puede observar la miseria que esconde detrás de las fachadas*» (1996: 20). Este capítulo proporciona la referencia sociohistórica imprescindible, indagando en la *génesis estructural* del campo de estudio para comprender la

acción individual en los momentos decisarios, determinando quién, en qué momento y con qué vocabulario se ha ido jalonando la trayectoria institucional (Juliá, 1989: 72; Noiriel, 2011: 91). Las reformas burocráticas tienen todas un vínculo causal con la manera con la que han sido originariamente construidas (Bezes y Lodge, 2006: 3).

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

- a) En primer lugar, conocer el campo real de juego disponible para los reformadores de los años ochenta: ¿Cuál es el *repertorio* de soluciones puestas en práctica? ¿Cuál ha sido el *aprendizaje* de los actores que operan en ese entorno institucional? (Thelen, 1999). ¿Es posible identificar a través de un análisis empírico, históricamente orientado, los elementos que conforman algunas continuidades institucionales? (Matus, 2012: 251).
- b) Junto a los aspectos evidenciados en el apartado anterior, es imprescindible poder calibrar el elemento cuantitativo ¿Cuál es la situación en el *tiempo 1*, previo a la coyuntura crítica, del personal local?

Ambos aspectos, el cualitativo y el cuantitativo, conforman el *legado institucional*. Pero no se trata solamente de determinar el margen disponible para los proyectos de cambio, sino también de demostrar cómo, a diferencia de la Administración central, la Administración local, llegado el momento del cambio, no había logrado profesionalizar su burocracia. Hay que tener en cuenta que un rasgo característico del empleo público local en España lo constituye su diferenciación institucional respecto a la Administración central. Es decir, que se caracteriza por una cierta *excepcionalidad*, por no resultar afectado por los grandes hitos históricos protagonizados por esta última: leyes de López Ballesteros (1828), Bravo Murillo (1852), el Estatuto Maura (1918) o las reformas de López Rodó (1963-1965). Esta circunstancia se proyecta en materias tan relevantes como la inamovilidad y el ingreso mediante pruebas competitivas, la carrera profesional o el sistema retributivo. Es precisamente esta lejanía y los intentos de acercamiento los que protagonizan en gran medida su evolución histórica. Adicionalmente, otro rasgo diferencial lo constituye la tradicional regulación del personal local en sus normas orgánicas, su configuración en las leyes dedicadas a regular el mapa municipal, las competencias o el funcionamiento de las corporaciones locales. Históricamente, la regulación del «empleo público local» ha ido asociada a las reformas más

específicas del «régimen local», lo que ha derivado, ineludiblemente, en un alto nivel de politización, al asociar la suerte de la burocracia local a las controversias políticas del municipalismo, notables en nuestro país.

Para facilitar el seguimiento de la evolución histórica, se ha efectuado una periodificación asociada a los hitos propios de su formación:

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

La aproximación temporal se complementa con un análisis pormenorizado de los diversos *componentes del sistema de personal* en los términos propuestos por Bezes y Lodge (2006), estableciendo para ello su definición, los temas incluidos y su eventual impacto.

- Gestión del sistema: da cuenta del papel de la Administración central con respecto al empleo público local, su grado de supervisión o de autonomía, así como el análisis de la responsabilidad en la concreta organización.
- Medios de ordenación: la conexión del empleado público con la organización a la que sirve, sus instrumentos de estructuración. De modo singular se analiza la trayectoria seguida en materia de objetivación funcional, elemento destacado en materia burocrática.
- Acceso: la implantación del sistema de ingreso mediante exámenes públicos competitivos y su eventual *inclusividad*: el grado de cobertura del sistema de exámenes y su regulación en términos de programas, publicidad, garantías o tribunales. No significa que las tradicionales «oposiciones» sean los únicos mecanismos ni los mejores, pero sí son un indicador relevante. Asimismo se trata la vigencia de la *inamovilidad* funcional. Pero este análisis formal no da cuenta de su operatividad sobre el terreno. Un doble test para analizarla lo constituye la atención a dos dimensiones clave: a) el análisis de los avatares seguidos por la estructura de *personal no permanente* de las entidades locales, y b) los procesos de *consolidación* de tales colectivos precarios. Como se verá, un proceso recurrente en la andadura del sistema institucional de la función pública en España lo constitu-

yen los procesos de «estabilización», «integración extraordinaria» o cualquier fórmula dirigida a articular mecanismos «ad hoc» más o menos restringidos, de colectivos formalmente temporales, pero en la práctica desempeñando funciones «estructurales», permanentes.

- Patrón retributivo: presta especial atención a los problemas existentes, centrado en la variabilidad del sistema retributivo entre los entes locales, y a los intentos de otorgar transparencia a las retribuciones.
- Carrera: la existencia de la carrera en un sistema administrativo depende de su concreto sistema de articulación. Más sencillo en los sistemas cerrados de tipo subjetivo, basados en la ordenación de cuerpos/escalas/categorías (o plazas), y más complejo técnicamente en los sistemas abiertos, basados en la objetivación funcional (los puestos de trabajo). Asimismo es imprescindible atender también al tamaño organizativo, a cómo se conceptúe el nivel territorial local: como un conjunto de «islas organizativas» con incomunicación burocrática entre ellas, fruto de su formal autonomía jurídica, o como un complejo organizativo que permite la intercambiabilidad de efectivos.
- Participación social: se presta atención a las instancias de representación de los empleados públicos en sus condiciones de empleo. Es una noción fuertemente contingente en términos históricos: prohibida, tolerada o autorizada, articulada mediante esquemas corporativos o sindicales, además de pretendidamente contrapuesta a los valores que históricamente han sido propios de la función pública española, reacia al asociacionismo funcional.

2. Protoburocracia: la vigencia del *spoils system* (1812-1924)

Los orígenes lejanos de la burocracia local se sitúan en el nacimiento de la propia Administración local española, que debe su configuración actual en gran medida al *momento gaditano*. Como ya en su día recordara un gran tradista de nuestro municipalismo como Adolfo Posada (1982, e.o. 1910), caracteres distintivos como la ordenación legal uniforme de los municipios, el reconocimiento como hecho previo a la ley de los núcleos de población, como una entidad distintiva propia, o la consideración de la provincia como circunscripción del Estado siguiendo el modelo francés, surgen de la Constitución de 1812. No obstante, es conveniente no olvidar que, tal y como advierten Tusell

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

La planta municipal española no fue la única creación liberal. A los efectos que aquí interesan, el constituyente gaditano instituyó otra figura, la del *secretario de ayuntamiento*. Fue en la Constitución de Cádiz donde aparece una referencia lejana en materia de profesionalización de los empleados municipales¹⁴. Su artículo 318 dispuso que hubiera en todos los ayuntamientos un secretario, «*elegido a pluralidad absoluta de votos dotado de los fondos del común*». Esta regla se mantuvo posteriormente en lo que Orduña Rebolledo y Cosculluela Montaner (2008: 62) han considerado como la primera ley específica de régimen local de la historia española, el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, la conocida «*Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias*». Este prolífico texto de 291 artículos creó también otra figura tradicional, el *depositario*, y respecto al secretario mantuvo su sistema de selección, fijando un plazo para que pudieran concurrir cuantos aspirantes quisieran, siempre que tuvieran las «*calidades pretendidas*». También se dispuso cierta garantía para su *remoción*, ya que requeriría el *consentimiento* de la diputación provincial. Por lo demás, la innovación se complementaría con la disposición legal que conformaría el mapa municipal que ha pervivido hasta nuestros días: el conocido como «*Arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino*», aprobado por Real Decreto de 23 de julio de 1835. En la citada norma de 1823 subyace también la impronta liberal característica, al acordar su artículo 6.^º que:

14. Hay una cierta controversia acerca de si la creación del cargo fue una simple continuidad de otras figuras anteriores, como la de los «*escribanos de concejo*» o «*fieles de hechos*», solo que variando a quién correspondía su nombramiento, a la monarquía primero y a los ayuntamientos posteriormente, tesis defendida por Bullón (1968: 98), o si, como considera Toscas (2008: 90), a mi juicio más razonablemente, no cabe hablar de continuidad. No cabe confundir el contexto, la Revolución Liberal con el Antiguo Régimen. En todo caso, su debilidad, paliada solo en parte a partir de 1850 como demuestra este último autor, es una muestra de la dificultad del propio Estado para consolidarse.

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

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

El resto del siglo XIX confirmará las notas básicas con que fue creado el cargo de secretario. Las posteriores leyes municipales mantendrán en lo fundamental los aspectos de provisión, remuneración o cese. La Ley de Organización y Atribución de Ayuntamientos de 1840 (aprobada el 30 de diciembre de 1843) mantuvo su designación *a pluralidad de votos* de los concejales. Una novedad si acaso cabe encontrar en la Ley de 8 de enero de 1845, también de Organización y Atribución de Ayuntamientos: el nombramiento seguiría siendo competencia de la corporación municipal, pero la separación del servicio se produciría *en virtud de expediente*. Habrá que esperar a la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 para que se prevea la estipulación de algunos requisitos subjetivos para el desempeño del cargo, si bien dependiendo de una *ley especial* nunca promulgada. Este mismo texto municipal fijará cierto procedimiento para la destitución legal y avanzará un requisito de *quórum*: se necesitará al menos el acuerdo favorable de dos tercios de los concejales para destituir al secretario municipal. Estos requisitos se mantendrán en los textos legales de más larga vigencia, las leyes orgánicas de 2 de octubre de 1877, previendo también cierta mejora, al requerir la realización de un concurso previo. La Ley Municipal de 1877 será la norma básica del régimen local español hasta la dictadura de Primo de Rivera. Ni este texto legal, ni el previo de 1870, pueden considerarse como antecedentes de un dispositivo institucional destinado a crear un sistema meritocrático. La figura central del entramado burocrático, el secretario, carecía de la garantía de la *inamovilidad*. Ni siquiera uno solo de los variados reglamentos tendentes a regular su estatuto profesional (los reglamentos de secretarios de 1902, 1905 o 1916) hará mención a la misma,

más allá de la regulación de su acceso, responsabilidades y funciones, incompatibilidades o sueldos.

Ciertamente esta carencia no era atribuible solamente a la Administración local. Durante todo el siglo XIX la Administración central únicamente dispuso de una norma específica para ordenar su burocracia, el Decreto de Bravo Murillo de 1852, que si bien supuso un antecedente en materia de ordenación y retribuciones, carecía de la nota fundamental, la protección contra los ceses motivados por consideraciones políticas. La Restauración, en su vertiente política y administrativa, puede ser caracterizada empleando un término de Varela Ortega (2001), como de prevalencia de los «*amigos políticos*». Si bien cabe atribuir al moderantismo y a figuras como Oliván, Burgos, Posada Herrera u Ortiz de Zúñiga la creación de la mayor parte de instituciones administrativas que han llegado hasta nuestros días, al punto de que, al decir de Parada Vázquez y Sosa Wagner, de sus ideas y práctica en los años treinta y cuarenta del diecinueve «*nació el Estado*» (2013: 434). No obstante hay que evitar confundir norma formal y práctica real en el ejercicio del poder público en el contexto decimonónico. Es esta una época donde lo característico era el uso de los presupuestos públicos con fines de patronazgo. Y si tal era la nota en las dependencias ministeriales, mucho más en la esfera local, donde la personalización de la política y el control clientelar del aparato administrativo encontraban el terreno abonado para la creación y pervivencia de una fórmula política peculiar, el caciquismo, o, mejor, las oligarquías locales (Zafra, 1989: 95; Moreno Luzón, 1989: 171). Conviene tener presente esta referencia para relativizar la evolución burocrática de los municipios y provincias. Como recuerda Villacorta Baños (1989: 58), el sistema administrativo español, llegado el cambio de siglo, seguiría caracterizándose por su funcionalidad para servir como botín político al partido ganador.

Pero junto a la consolidación de una figura central en el panorama de la burocracia local como es la del secretario, se encuentran otros dos rasgos que han pervivido en nuestro panorama institucional hasta nuestros días, al punto de formar parte de su discurso contemporáneo. Se trata del *autonomismo* en el reclutamiento del personal –la no injerencia en su reclutamiento por otras esferas gubernativas–, y, especialmente, la *idea corporativa* del Gobierno local. Encontramos trazos de esa nota autonomista en la Ley Municipal de 1870. A tenor de la misma –en una formulación que repetirá la Ley de 1877–, se considera *atribución exclusiva* de los ayuntamientos el nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados de fondos municipales. A estos corresponde –vuelve a insistir la Ley– *muy especialmente* el

nombramiento de sus empleados y agentes en todos sus ramos. Es decir, se consagra cierta facultad privativa en la gestión de sus medios personales a los ayuntamientos. Sobre los mismos ninguna otra Administración –ni la diputación o el Estado– tendrá nada que decir.

Otro rasgo fundamental para entender la evolución institucional lo encontramos en una idea acerca del autogobierno comunal: la idea de *corporación*. Será la Ley de 1840 la que iniciará una tradición de larga pervivencia, al disponer su artículo 68 que «*Los ayuntamientos no podrán deliberar sobre otros aspectos que los comprendidos en la presente ley; ni hacer por sí, ni prohijar ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos*». Junto al centralismo característico, el modelo moderado de ayuntamiento, deliberadamente despolitizado, buscará fijar su gestión en los límites concretos de lo administrativo, único cauce entre la sociedad y el Estado (Zafra, 1989: 111), algo que trasluce claramente la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 en su artículo 124: «*Los Ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos, que los que las leyes expresamente les señalen*». Esta visión de lo municipal como autogobierno a cargo de una *corporación económico-administrativa* pasará a las leyes municipales de 1870, 1877, y hasta el Estatuto Municipal de 1924, pudiendo seguirse incluso en textos posteriores, si bien el término *corporativo* adquirirá entonces connotaciones propias de una representación no electiva, tal y como mostró el proyecto de Maura de 1909. En cualquier caso es interesante seguir un rasgo *ideológico* –de modelo mental por emplear los términos de North (2000)– que impregnará la vida municipal española. Ya sea con una visión administrativa, ya con una visión de representación no electiva, *lo corporativo* se contrapone claramente a *lo político*. O lo que es lo mismo, una visión idealizada y no conflictual, en donde la Administración –que no *gobierno político* del municipio– se encuentra bajo la responsabilidad de los cargos concejiles.

Para finalizar, interesa dejar constancia de una iniciativa regional ciertamente singular en el panorama administrativo de esas fechas, teniendo en cuenta lo parco de las realizaciones estatales en la materia. Se trata de la creación, el 2 de marzo de 1914, de *l'Escola d'Administració Pública de Catalunya* (EAPC), en un contexto –como describe Fusi– que evidenciaba el alejamiento, el «extrañamiento cultural» entre dos capitales, Madrid y Barcelona, y donde la EAPC no fue sino un paso más en la institucionalización de esa tendencia (1999: 76, 37). Como fuere, constituyó un intento de variar los parámetros sobre los que se sustentaba el reclutamiento de los empleados que habían de trabajar para la Administración Pública, ya que concebía el paso

de un sistema que enfatizaba las oposiciones como medio de acceso a los cargos, a otro que se basaba en la formación y socialización de quienes aspirasen a integrarse en ella, reconociendo que la profesionalización demandaba unos *estudios especializados*. La EAPC, como detalla en su magnífico trabajo Carrión (1982), que fue también escuela de funcionarios de Administración local, desapareció en 1924, siendo reabierta en 1930, pero supuso un hito en la formación y reclutamiento de los secretarios catalanes y de otros colectivos funcionariales, al punto de constituirse en el precedente de la posterior creación, en 1941, del Instituto de Estudios de Administración Local, y en una génesis destacada de la reflexión científico-administrativa. Quizá su vocación fundacional haya que encontrarla en el impulso de lo que se denominó como «*ciència del govern*», al señalarse que «*La realitat social no pot ser compresa i estudiada unilateralment per la ciència jurídica, és més ampla*»¹⁵.

3. Orígenes institucionales del empleo público local (1924-1952)

El periodo que va desde 1924 hasta 1952, más corto que el anterior en términos estrictamente cronológicos, no lo es en los aspectos económicos o sociales. Es además un lapso políticamente intenso, que conocerá tanto el intervencionismo militar del Directorio de Primo de Rivera, como la primavera republicana, pasando por el golpe de Estado en el verano de 1936 y la posterior Guerra Civil, hasta llegar al duro franquismo de la posguerra. Los apenas treinta años del periodo conocerán alteraciones de calado en lo atinente al empleo público local: de la inamovilidad de los desde entonces conocidos como *Cuerpos Nacionales* de Administración Local, o el primer intento, fallido, de dotar de un estatuto específico a los colectivos profesionales, hasta llegar a lo que Jiménez Asensio (1989: 346) denominará la «*selección negativa*» de los empleados públicos, los procesos de depuración administrativa que encontraron en el local uno de sus principales escenarios.

El 9 de marzo de 1924 se publica en la Gaceta de Madrid el denominado Estatuto Municipal, surgido casi directamente de la pluma de Calvo Sotelo.

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

lo¹⁶, entonces director general de Administración del Directorio Militar de Primo de Rivera. La norma será creada con una finalidad muy concreta: la erradicación del caciquismo (Orduña, 2005). Plasma la visión municipalista primigenia de Maura en un texto que pretende compatibilizar en la esfera municipal ciertas ideas de participación democrática, autonomía local y eficacia gestora (Rodríguez Labandeira, 2005; 2007: 151). La exposición de motivos es elocuente:

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

El diseño de la organización municipal, innovador por su modernidad, pervivirá en textos posteriores (sistematización de competencias, atribuciones del pleno y la comisión permanente, haciendas locales, impugnación judicial de acuerdos, etc.)¹⁷. La burocracia local es expresamente abordada:

«No podían quedar al margen de la reforma los Secretarios, Contadores y empleados municipales. El nuevo Estatuto es radical en esta materia: crea el Cuerpo de Secretarios y reglamenta el ingreso en él y en los restantes escalafones de funcionarios, dando primacía absoluta al régimen de oposición. Todas las restantes prescripciones se encaminan a la mayor estabilidad y capacitación de los servidores del municipio. Ellos habrán de agradecerlo (...) pero no lo agradecerá menos el interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal».

El Estatuto de Calvo Sotelo es conocido por crear los denominados «Cuerpos Nacionales de Administración Local», que integran no solamente

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

17. También es elocuente la exposición de motivos por frases como ésta: «Señor: el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres. Este principio, consagrado en la ciencia política tiene oportuna aplicación a nuestro país (...». Desgraciadamente la praxis no acompañó a la concepción teórica, aunque su influencia doctrinal resulte innegable.

a los secretarios, sino también a los interventores y depositarios de fondos. Regula también los que denomina «*Empleados Municipales en General*»: funcionarios técnicos (ingenieros, arquitectos, abogados, médicos), los «empleados administrativos» y el grupo de «subalternos y obreros». El de 1924 supone por tanto el primer intento de institucionalizar una burocracia local, si bien el modo de implantación no facilitó su generalización: regulación de unas condiciones mínimas y remisión a unos eventuales reglamentos municipales de desarrollo, por lo que este tibio intento no cuajó. La vigencia *inicial* del Estatuto Municipal de 1924 fue breve: la previsión de realización de elecciones locales que el propio texto contenía no se concretó jamás. Tras el Gobierno Berenguer de 1930, las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 dieron lugar, después del triunfo de la opción republicana –articulada desde el año anterior mediante el Pacto de San Sebastián–, a la proclamación de la República el 14 de abril de dicho año. La II República restableció la vigencia de la Ley Municipal de 1877, manteniendo no obstante la vigencia del Estatuto en varios aspectos, así como el Reglamento de agosto de 1924. Este texto tuvo por así decir una vigencia *posterior*, se mantuvo prácticamente vigente hasta 1939, y fue la norma aplicada por el franquismo en la primera posguerra, hasta que promulgó sus propias leyes municipales.

No carece de interés la legislación republicana del periodo. Pese al escaso tiempo transcurrido, el periodo que transcurre desde 1931 hasta 1936 muestra algunas experiencias llamativas, como la propia Constitución republicana. Retomando el discurso del texto progresista de 1837, dispuso en su artículo 40 que el acceso a los cargos y empleos públicos se verificará conforme a criterios de *mérito y capacidad*, en una formulación que ha llegado hasta nuestros días. No menos importante resultó el reconocimiento de la inamovilidad contenido en su artículo 41 «*para los funcionarios públicos*», incluyendo, claro está, a los municipales y provinciales¹⁸. De haber culminado con éxito, puede decirse que la Ley Municipal republicana de 1935 –Ley de Bases y texto articulado– probablemente hubiera constituido un cambio de trayectoria, ya que contenía innovaciones de calado, entre ellas el intento de impulsar una ordenación global de la función pública local: «Se

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

estatuye una organización de funcionarios de la Administración municipal en sus diferentes clases». Preveía también el ingreso siempre por oposición o concurso realizado por tribunales o comisiones «exclusivamente técnicas», y, cuestión importante, contemplaba una «Escuela de funcionarios de Administración Local» encargada de la preparación de cuantos aspirasen a ser funcionarios de las corporaciones locales, además de reconocer expresamente la inamovilidad. Los debates parlamentarios habidos con ocasión del impulso del texto articulado permiten formarse una idea de lo pretendido¹⁹. Así, en la sesión de 12 de febrero de 1935, en la intervención del diputado Vega de la Iglesia, presidente de la correspondiente comisión, se dice, en una sorprendente modernidad de los debates posteriores entre Política y Administración, que:

«En este Estatuto se procura también evitar los rozamientos entre las dos esferas que siempre están luchando en la vida económica y política de los pueblos: la esfera de las representaciones populares y la esfera determinada de los funcionarios. La burocracia, de un lado, pide y necesita muchas veces garantías, libertad de actuación, ya que ella lleva aparejada responsabilidad; seguridad en el cobro de sus haberes, etc.; por otro lado las Corporaciones necesitan también cierta independencia y tener facultades sobre sus funcionarios, porque de lo contrario los representantes de la soberanía popular se encontrarían capitidisminuidos ante una especie de fascismo burocrático. Pues bien, el dictamen procura conceder este máximo de garantías a los funcionarios, organiza los cuerpos, haciéndolos salir de la inseguridad en que han vivido durante tantísimo tiempo, y a la vez conserva siempre la ejecutoria municipal, su autonomía, la autoridad de los representantes del pueblo, con objeto de que, llenando cada una de estas dos esferas su cometido, rueden y se engranen sin entorpecerse recíprocamente».

Para completar el cuadro de las innovaciones producidas en el periodo, hay que dejar constancia de la Ley Municipal de Cataluña de 1934. Además de recoger la figura del secretario, prescribía como *«indispensable»* el acceso por oposición, y también contemplaba que para ciertas plazas administrativas de *«carácter directivo»* –primera referencia en esta materia– se exigiera el

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

título de licenciado de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. El específico Reglamento de Funcionarios Municipales de 27 de septiembre de 1935 avanzaba en esta línea ciertamente *modernizadora*. Este texto consagró en su discurso –que no en la práctica, como es obvio, ya que no hubo posibilidad material– algunas ideas adelantadas a su tiempo. Como reza su exposición de motivos:

«Els Municipis necessiten ésser servits per funcionaris competents, dedicats exclusivament a l'Administració municipal, per tal que esta respongui al seu enrailat sentit i doni la deguda eficàcia. Aquesta finalitat exigeix, tanmateix, que el funcionari estigui revestit de la màxima dignitat i quedí independitzat de possibles abusos o ingerències, més o menys coactives, en la seva funció. Això no exclou (...) un principi de rigorosa responsabilitat. En la present avinentesa en què és promulgat el Reglament previst en la Llei Municipal de Catalunya (...) cal tenir present aquelles idees fonamentals de competència tècnica, responsabilitat i eficàcia administrativa».

No obstante, hay que constatar como contrapunto que, junto a este idealismo *profesionalizador*, el periodo contempló un episodio ciertamente chusco, el denominado por Jiménez Asensio (1989: 321) «conflicto de los secretarios»: el intento de sanción legal a una práctica abusiva como fue el cese arbitrario de secretarios habido en numerosos ayuntamientos catalanes en 1931. A tal fin se promulgó una ley, la de 9 de marzo de 1934, que convalidaba con una palmaria arbitrariedad los acuerdos adoptados al respecto por los ayuntamientos.

Esta norma fue la última promulgada en periodo de paz. El verano de 1936, tras el golpe militar fallido iniciado el 17 de julio, contempló el inicio de la guerra civil, con sus casi tres años de conflicto. Ese mismo mes de julio el Gobierno, en su Decreto del día 22, dispuso el cese en sus cargos de los empleados públicos que fueran *«notorios enemigos»* del régimen republicano. Los golpistas, por su parte, mediante un bando declararon el *estado de guerra* y la consiguiente militarización de los servicios públicos. Posteriormente, el 27 de septiembre el Gobierno de la República declarará como *«disponibles»* a todos los funcionarios. Ese mismo mes de septiembre la Junta de Defensa Nacional, remedio de órgano de gobierno de los militares rebeldes, promulgará el conocido Decreto 108, que además de declarar fuera de la ley a todos las organizaciones políticas y sindicales anticipaba que *«(...) los funcionarios públicos podrán ser suspendidos y destituidos de sus cargos que desempeñen cuando aconsejen tales medidas sus actuaciones antipatrióticas (...)»*. Como

recuerda Pan Montojo (2009: 237), en materia de funcionarios ambos bandos dictaron disposiciones semejantes, consistentes en actos expresos de adhesión, de solicitudes de reingreso, de separación sumaria de sus destinos, o, en fin, de supresión de garantías en orden a la revisión judicial de las decisiones gubernativas en esta materia. No obstante, tal y como han destacado algunos historiadores (Cenarro, 2006; Quiroga-Cheyrouze y Fernández, 2011), si hubo un bando que tempranamente manifestó su interés por controlar los poderes locales ese fue el de los militares. Su control de la vida política local se hizo posible mediante las «comisiones gestoras» (Decreto 140, de 30 de septiembre de 1936, desarrollado el 5 de octubre de ese año, y Orden de 30 de octubre de 1937), que eran sencillamente unas entidades de gobierno del municipio nombradas por los rebeldes en las zonas por ellos controladas, integradas por personas política y socialmente afectas *«de orden»*. Es decir, individuos pertenecientes a los mayores contribuyentes y propietarios, monárquicos, carlistas o antiguos militantes de la primorrivista Unión Patriótica. Con estos miembros se formó rápidamente una nueva clase dirigente, un nuevo personal político local que obviamente procedió a controlar todos los mecanismos de acceso.

Como es obvio, la Administración surgida de un conflicto civil no es el entorno propicio para ningún intento de profesionalización. La Ley del 9 de febrero, de Responsabilidades Políticas, traía consigo el mandato de declarar la «*(...) responsabilidad política de las personas, tanto jurídicas, como físicas que desde primero de octubre de mil novecientos treinta y cuatro y antes de dieciocho de julio de mil novecientos treinta y seis, contribuyeron a crear o agravar la subversión de todo orden de que se hizo víctima a España*» (artículo 1.º). Como destaca Pan-Montojo (2009: 241), con esta Ley se traslada a la posguerra un sistema normativo ideado para las circunstancias *excepcionales* de una guerra civil. Proyección de esta Ley al ámbito funcional fue la Ley de 10 de febrero de 1939 por la que se fijaban «normas para la depuración de empleados públicos», un mecanismo de exclusión del adversario político y de control ideológico, cuyo principal objetivo es garantizar la fidelidad del funcionario al poder político, que tuvo en el mundo local una proyección específica (Prieto y Barranquero, 2009: 283). Una ley de 2 de marzo de 1939 completaría la urdimbre jurídica de esta *excepcionalidad ordinaria* al suprimir la inamovilidad, vigente desde 1918, y que, como se ha destacado, la República garantizó para todos los funcionarios públicos.

En este contexto político y social es donde emerge una Administración de nuevo cuño (Nieto, 1996: 71) y destacan los 133 000 funcionarios de Ad-

ministración local estimados en 1943 (Ruiz Almansa, 1948)²⁰, todos ellos ingresados bajo las previsiones de la legislación citada de 1939, y cuyo impacto cuantitativo no cabe minusvalorar en la evolución posterior. Cabe citar el intento de potenciar la *investigación, estudio, información, enseñanza y propaganda de las materias de Administración local* (artículo 1.^º de la Ley de 6 de septiembre de 1940, por la que se crea el Instituto de Estudios de Administración Local). Finalmente, será en 1945, con la Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local, y, sobre todo, con su texto articulado, de 16 de diciembre de 1950, y un texto de desarrollo, el Reglamento de Funcionarios Municipales de 1952, cuando se empieza a alcanzar cierta institucionalización. Es justamente el Reglamento previsto en la Ley de Régimen Local de 1950 el que interesa destacar, ya que supuso el intento más serio hasta entonces de normalización de los aspectos esenciales del personal local, aspectos que han sobrevivido hasta fechas recientes.

4. Desarrollo y diferenciación institucional (1952-1984)

Este espacio de tiempo es el que conformará los rasgos fundamentales del periodo sobre el cual incidirán las reformas administrativas y los cambios políticos, económicos y sociales posteriores, una vez superada una época, los «años del hambre», expresión del retroceso de veinte años en términos de PIB que supuso la guerra civil y la autarquía posterior (Barciela, 2013: 165; Comín, 2013: 161)²¹. Junto a la consecución formal de la inamovilidad, surgen en estos años cuestiones que, andando el tiempo, cobrarán relevancia, como la consolidación de una trayectoria diferenciada, el fenómeno recurrente de la patrimonialización de los cargos funcionariales, o la intromisión política. Dada la importancia del periodo, el análisis se ha estructurado, en primer lugar, resumiendo a grandes trazos la evolución de las normas formales. Enmarcada la referencia legal, se profundiza en las diversas variables de análisis que se expusieron en la introducción.

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

21. La autarquía fue un modelo de política económica basado en la sustitución de importaciones y el control de precios que dio lugar a un sonoro fracaso solo remediado en 1959 con el Plan de Estabilización. Para dar cuenta de su visión económica baste citar el precepto del Fero de los Españoles que establecía que «*Se disciplinarán los precios*». El resultado, en palabras de Barciela, sería que «*(...) los precios, indisciplinados y maliciosos, se burlaban de las normas que pretendían sujetarlos*» (2013: 180).

4.1. El marco legal bajo el franquismo: la consolidación de las «peculiaridades» de la burocracia local

Los años sesenta conocieron el impulso de la *modernización desarrollista* de los llamados «tecnócratas», un grupo preocupado por asegurar el tránsito de un régimen meramente personal a uno institucional mediante un remedo de Estado de Derecho y una cierta liberalización y apertura, cuyo máximo exponente fue Laureano López Rodó (Moya, 1984: 148; Cañellas, 2011: 221; Gil Pecharromán, 2013: 13)²². Las reformas afectaron también a la Función Pública. La Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los funcionarios civiles del Estado, constituyó el último eslabón. Previamente se habían promulgado las relevantes leyes de Procedimiento Administrativo, de Expropiación Forzosa y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. El contenido de la reforma, desarrollada posteriormente en la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, se concretaba en la creación de un órgano central de gestión del sistema –la Comisión Superior de Personal junto a una dirección general de Función Pública–, la referencia por vez primera a un *personal directivo*; la creación del personal eventual de confianza; la reordenación de la clasificación de funcionarios (cuerpos generales y cuerpos especiales), y sobre todo en dos medidas: la introducción de la *clasificación de puestos de trabajo* en nuestro sistema de empleo público, y la unificación del sistema retributivo, con la desaparición de las tasas como mecanismo salarial de los funcionarios, que, como gráficamente expresara Baena del Alcázar (1963: 802), «(...) no era sino la forma legal que encubría el hecho de que los funcionarios vivieran a costa del particular (...»).

Este contexto de reforma administrativa tuvo su correlato para la esfera local. El 20 de julio de 1963 se promulgó la Ley 108/1963, de «regulación de emolumentos de los funcionarios de Administración Local». Además de unificar la pléyade de retribuciones y mejorar la cuantía de las mismas, racionaliza la clasificación del personal y *prohibe* el nombramiento de personal interino, temporero, eventual, de suplencia «(...) o cualquier otro concepto que no sea en propiedad» (artículo 9.º). Pero esta aproximación resultó infructuosa. Si la Ley 79/1968, de 5 de diciembre, de Bases para la acomodación del régimen

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

y retribuciones de los funcionarios de Administración Local a los de la Administración Civil del Estado, detallaba su inspiración, las reformas operadas en la Administración central, un año más tarde el Decreto-ley 23/1969, de 16 de diciembre, dejó en suspenso la aplicación de la reforma. A partir de esta fecha y hasta 1972 tiene lugar un periodo de provisionalidad. El intento de aproximación de la burocracia local a la estatal resultó fallido.

El siguiente hito lo encontramos en la Ley de Régimen Local de 1975 (publicada el 21 de noviembre de 1975), que resultó receptiva a ciertas iniciativas de modernización. Además de ofrecer una notable definición sistemática del entorno institucional –«*la función pública local, a la que corresponde la actividad relacionada con la gestión administrativa, económica y de servicios, y la ejecución de las decisiones corporativas (...)*»–, preveía la creación de otros Cuerpos Nacionales de Funcionarios de Administración Local, y trata de introducir un remedio de «función directiva» en su base sexta: la jefatura de los servicios generales seguirá a cargo de los Cuerpos Nacionales, pero, «*cuando la complejidad de los servicios propios de la competencia municipal así lo aconseje, el Pleno de la Corporación, a propuesta del Alcalde, podrá nombrar y remover Directores de Servicio que estarán al frente de cada rama o servicio especializado*». Según su planteamiento trataba de equilibrar la democracia municipal con la eficiencia: «*Todos los municipios (...) vendrán obligados a prestar a su población (...) en los mismos niveles y calidades, los servicios públicos considerados esenciales*» (base octava). En 1977 se dio un paso significativo. Por el Real Decreto 3046/1977, de 5 de octubre, se procedió a la articulación parcial, referida a la función pública local, de la Ley de 1975. Se trataba de un texto prolífico, que recogía de hecho gran parte de las orientaciones reformadoras de la Ley de Bases: cuerpos generales y cuerpos especiales, adopción de la terminología estatal (funcionario «*de carrera*» en vez de «*en propiedad*»), y ordenación mediante plantillas y puestos de trabajo. Hasta la reforma burocrática de los años ochenta esta norma fue la que estuvo en vigor.

4.2. La gestión del sistema: desconocimiento, tutela y autonomía legal

Un elemento de análisis es el referido al *gobierno* del propio sistema de personal, tanto el externo a las entidades locales, como el referido a la responsabilidad sobre el terreno. Resulta imprescindible conocer la evolución histórica de ambos aspectos si se quiere entender su politización característica. Inicialmente se contemplaba un papel subsidiario del Estado, y la responsabilidad

se encomendaba a las propias entidades locales. Este esquema será el seguido por la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. No obstante, el Reglamento de 30 de mayo de 1952 tiene un propósito más intervencionista: se reconoce capacidad ordenatoria de su propia función pública a las corporaciones locales, pero lo será «(...) dentro de las normas y limitaciones establecidas en este Reglamento (...)». Es a partir de esta fecha cuando la Administración Central del Estado asume la responsabilidad por la vía del establecimiento de un marco legal vinculante, y se entra en una etapa de fuerte supervisión en materia de personal. El centro se reserva mediante dos técnicas el control: la autorización de las plantillas, y la tutela en materia retributiva. Desde 1952 hasta 1978 se asiste a una práctica que dejará su rutina en la esfera local: la tutela a cargo de órganos superiores de la gestión de personal.

Esta situación varió profundamente tras el franquismo, en el periodo que Márquez Cruz (2007) ha denominado la «transición local». El Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre, suprimió el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. Quedaba desmantelado un dispositivo de supervisión y asistencia técnica. Otra decisión posterior, el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, aumentó el *repliegue* de la Administración central. Su artículo 5.º dejó sin efecto los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela en materia de «personal propio», en aspectos clave de la gestión de recursos humanos de las entidades locales como la aprobación de las plantillas, el encuadramiento de funcionarios o el nombramiento de funcionarios de empleo. La tabla 1 permite apreciar el cambio:

Tabla 1: Reordenación de las atribuciones en materia de personal en el periodo de transición local

Materia	Atribución durante franquismo	Atribución durante transición local
Aprobación plantillas y cuadro laboral	Dirección General Adm. Local/Gob. Civil	Pleno entidad local
Fijación retribuciones complementarias	Dirección General Adm. Local/Gob. Civil	Pleno entidad local
Determinación número y régimen personal eventual	Dirección General Adm. Local/Gob. Civil	Pleno entidad local
Aprobación convocatorias acceso y provisión	Cada entidad local. En determinados casos se requiere autorización	Pleno entidad local

Fuente: Elaboración propia.

En lo que atañe a las responsabilidades en cada entidad local, el marco legal tradicionalmente ha asignado este rol a una figura, el secretario. Ya los reglamentos de secretarios de 1905 y 1916 les encogían «*dirigir y vigilar a los empleados nombrados por el Ayuntamiento y por el Alcalde*». El Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 les dará además la función de jefes de los servicios administrativos, previsión que reitera el Reglamento de mayo de 1928. Este rol de gestor es acentuado por el Reglamento de 1952, al disponer que será jefe «*de todo el personal*», con tareas de coordinación, régimen interior y organización de servicios. Tal y como define la Instrucción 2.^a del Reglamento, este cargo constituye «*el elemento directivo de las funciones burocráticas*». Esta función se mantiene en el Estatuto de funcionarios locales de 1977. Pierde su rol de miembro corporativo, pero significativamente es conceptuado como «*jefe de personal*» y como «*coordinador de dependencias y servicios de la corporación*» (artículo 75).

4.3. Medios de ordenación burocrática

El modelo inspirador de la Administración española es el de una burocracia de raíz napoleónica (Parrado, 2000). La adopción de estos planteamientos supone adoptar el esquema cerrado de cuerpos y escalas. Ello también en la esfera local, si bien por lo reducido de los efectivos su traducción es la «categoría». Así se establece en el Estatuto local de 1924 y en la Ley republicana de 1935. Los funcionarios se clasifican en cuatro grupos, en una sistemática que, con pocas variaciones, pervivirá a lo largo del tiempo:

- Funcionarios administrativos
- Facultativos y técnicos
- Servicios especiales
- Subalternos y Guardia Municipal

Será el Reglamento de 1952 el que por primera vez adoptará unos instrumentos de ordenación esbozados en las reformas republicanas: las plantillas y los escalafones. Tal esquema se empieza a quebrar con los vientos modernizadores imperantes en la Administración central, basados en los puestos de trabajo, no en las categorías. Y serán afirmados en el Real Decreto-ley 3046/1977, de 5 de octubre, el Estatuto de la Función Pública Local. El único, por cierto, como tal, hasta la fecha. En el mismo se otorga carta de naturaleza a los denominados «funcionarios de empleo», de «confianza o asesoramiento especial», y por vez primera vez implanta los grupos de Administración Ge-

neral y Especial adelantados parcialmente en 1975. Habrán sido necesarios más de veinte años para que la Administración local adopte unos esquemas organizativos similares a los de la central.

Más que los aspectos formales, resulta ilustrativo analizar el accidentado camino de los intentos de objetivación, de «*separación del funcionario de la función*», que son los que marcan la pauta en la problemática implantación de lo que García de Enterría (1999 [1961]) ha denominado «*sistema racionalizado*», justamente lo contrario al fenómeno de patrimonialización, de la conceptualización del cargo como empleo «*en propiedad*», término este de profusa utilización durante el periodo, y que sorprendentemente ha pervivido hasta la fecha. El Reglamento de 1952, aún con un marcado formalismo jurídico en sus circulares aplicativas, consciente de la realidad imperante, intentará limitar esta tendencia patrimonializadora:

«4. (...) La tendencia del Reglamento en esta materia ha sido la de objetivar el sueldo. Es decir, se ha procurado marcar la evolución del concepto de plaza hacia el de cargo o destino, desconectándolo en lo posible, de su ocasional coincidencia con el de empleo o categoría personal del funcionario. Tal objetivación no es nueva; (...) 5. Se retribuirá pues, el ejercicio de un cargo determinado, no el ostentar un empleo o categoría muchas veces puramente nominales (...)» (Instrucción tercera de 16 de julio de 1952).

No parece que el éxito acompañara en el propósito. Once años después, tras la promulgación de la Ley 108/1963 –la que recuérdese prohibió el personal temporal–, en su Instrucción primera de desarrollo se disponía:

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

Este «batiburrillo» clasificatorio como fenómeno tendrá una larga pervivencia, al punto de constituir una de sus patologías típicas. Incluso en las convocatorias ha venido resultando habitual que se «petrifiquen» funciones (recuérdese que la plaza lo era *en propiedad*) con la atribución de títulos más o menos imaginativos. Para evitar este fenómeno, ya en 1977 el Estatuto de los funcionarios prohibía, en sus artículos 89.1 y 95.2, que las bases de la convocatoria contuvieran «*(...) especificación alguna que suponga discriminación de funciones o denominación dentro del subgrupo ni la individualiza-*

ción del puesto de trabajo». Como se puede observar, la racionalización ha resultado problemática en la Administración local española²³.

4.4. El acceso. Regulación formal y operatividad real: los procedimientos de «blanqueo» del personal

Será con Primo de Rivera y sus iniciales fines regeneracionistas cuando por vez primera se haga una referencia al acceso al empleo local bajo parámetros de mérito, bien que meramente formales. Como señalara el Estatuto Municipal de 1924 en su exposición de motivos, el texto legal daba «*primacía absoluta al régimen de oposición (...) lo que agradecerá el interés público*». Los reglamentos de 1924 y 1928 intentaron tímidamente extender tal régimen de ingreso. En los grupos de técnicos y administrativos el ayuntamiento decidiría la forma (concurso u oposición). En cuanto a los subalternos (guardias y agentes armados), sería «libremente» el alcalde (artículo 94 del Reglamento de 1924). Tampoco existía previsión respecto a los subalternos u obreros, que eran libremente contratados. La Ley republicana de régimen local mantiene esta libertad de elección de sistema, al disponer que «*todos*» los nombramientos se efectúen por oposición o concurso.

El Reglamento de 1952 mantiene esta *segmentación de acceso* en función de las clases de personal, que devendrá clásica en el EPL español: los «Cuerpos Nacionales», junto con los funcionarios del grupo administrativo, ingresarán «por oposición», mientras que los funcionarios de los grupos Técnico o de Servicios Especiales lo serán por cualesquiera de los sistemas: oposición, concurso-oposición o simple concurso. Por otra parte, existe un colectivo sumamente amplio, el del «*personal no permanente*», respecto al cual no existe regla alguna, sino una mera previsión respecto de cuál es el órgano competente para su nombramiento: la comisión permanente o el pleno en el caso de los interinos, y el alcalde/comisión permanente en el caso de contratados laborales, como venía sucediendo.

En lo que se refiere al procedimiento en sí, el Reglamento de 1928, modernamente, estableció la inserción en el boletín oficial de la provincia, y

23. Como destaca Suleiman (2000: 14), un elemento importante en la consolidación democrática es una burocracia que opera de forma impersonal, «*(...) que separa intereses políticos y personales de los cargos que ocupa*». Esta noción constituye una de las más relevantes para evaluar la institucionalización efectiva de la burocracia.

dispuso que «*Los programas (...) se publicarán a la vez que la convocatoria*» (artículo 19). Es un texto que introdujo, además, una previsión que estará vigente durante casi ochenta años: la que hace referencia a que siempre habrá en los tribunales representación «de los ayuntamientos». La Ley republicana especificará que serán «presididos» por representantes de la corporación (artículo 159), si bien ante tribunales «exclusivamente técnicos», en una loable especificación. El Reglamento de 1952 mantiene este diseño, introduciendo la representación de la Administración central, si bien desaparece cualquier referencia al *carácter técnico* del órgano de selección. La consolidación de las reglas de acceso se fija definitivamente con el Reglamento de Oposiciones y Concursos de los Funcionarios Públicos, aprobado en mayo de 1957. Es el primer texto de nuestra función pública que con carácter general ordena el acceso de los aspirantes a los «empleos públicos». Las pautas vigentes hasta el día de hoy proceden de esta norma, actualizada en 1968. Eso sí, traza su diferencia respecto a la Administración local, al disponer taxativamente que «*Cuando se trate de Cuerpos o plazas de la Administración Civil del Estado, la convocatoria se sujetará al sistema de oposición (...)*» (artículo 2.4). De nuevo se separa el camino en la institucionalización de ambos colectivos burocráticos.

Pero el análisis no debe limitarse a los aspectos formales, por relevantes que sean. Resulta fructífera una aproximación a partir de los problemas existentes. Así, un *clásico* de nuestro panorama administrativo son los conocidos como «procesos de consolidación» del empleo no permanente, de *blanqueo (blanket in)* de personal precario, cuyo alcance en el ámbito local no ha sido suficientemente valorado. Si en la Administración estatal el primer precedente se encuentra en la disposición transitoria cuarta de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, sobre los funcionarios de la Administración Civil del Estado, en la esfera local el primer proceso se localiza en la Ley Municipal republicana de 31 de octubre de 1935 –disposición transitoria cuarta–, que dispuso el ingreso automático de quienes ostentasen el carácter de interinos a fecha de 12 de julio de 1935, siempre que hubiesen desempeñado las funciones durante veinticuatro meses en los cinco años anteriores. Es en el Reglamento de 1952 cuando significativamente –tras el intervalo de la guerra civil y las «oposiciones patrióticas»– surge de nuevo la necesidad de formalizar «salidas» restringidas para estabilizar el colectivo de empleados municipales en situación precaria. Si por un lado las corporaciones dispondrían de un año para «*(...) definir y normalizar sus relaciones jurídicas respecto a su personal*», por otro se preveía la consabida oposición restringida para «*(...) interinos, temporeros y eventuales que contaran con*

cinco años de servicios consecutivos a la Entidad (...))» (disposición transitoria segunda del Reglamento). Serán nuevamente las instrucciones de aplicación del Reglamento las que resulten indicativas del alcance pretendido. La Instrucción segunda, de 7 de julio de 1952 –con la prosa característica de la época–, resulta ilustrativa de las prácticas vigentes:

«4.- Las normas del nuevo Reglamento se inspiran en una doble exigencia. Por una parte la rigurosa necesidad teórica de poner fin a viciosas prácticas de nuestra Administración, que redundaban en deficientísima recluta o selección del funcionariado, basada a veces en circunstancias puramente personales o en lazos familiares y sociales, para lo que se prescindía, con cierta despreocupación, del cauce reglamentario obligatorio. Por otra parte, la consideración humana de que numerosos individuos, defectuosamente admitidos, han dedicado muchos años, quizás los mejores de su actividad, al servicio de la Administración, y alcanzan ya edades inadecuadas para encauzar su vida por otros derroteros. Coordinando el interés público con un amplio espíritu de comprensión, la segunda disposición transitoria mantiene el reglamentario procedimiento de selección, pero lo aplica con carácter restringido, durante el plazo de un año, a aquellos interinos, temporeros y eventuales que cuenten con más de cinco años de servicios consecutivos a la Entidad. Se ha huido, por completo, del pernicioso sistema de consolidaciones automáticas, que hay que considerar desterrado definitivamente de la esfera del funcionario de Administración Local. 5. Deben aplicar las Corporaciones con toda la justicia y generosidad necesarias la citada disposición transitoria (...)).»

Los secretarios de ayuntamiento resaltaban las frecuentes corruptelas que encubría el uso ordinario de los colectivos de personal no permanente. Así, para Medina Ortega (1961: 19), el personal contratado encubría habitualmente empleo fijo. Martínez Blanco (1972: 104) destaca como rasgo que caracteriza las normas sobre el personal municipal el de su «incumplimiento tradicional»²⁴.

24. La reflexión de este autor, recogida en la por entonces denominada «Revista de Estudios de la Vida Local», era una de las conclusiones de un seminario celebrado por el Instituto de Estudios de Administración Local, denominada «Inventario de problemas locales», donde se destaca la cuestión. Lo cierto es que tanto en la misma época como en años posteriores se insistió por los conocedores del mundo local en que este era uno de los principales problemas a que tenían que hacer frente los ayuntamientos. Como dijera J. L. de Simón Tobalina (1978: 17), «el de los contratados es uno de los más graves males que padece la Administración Local española». Y es que, como puso de manifiesto Pérez Luque (1989: 42), este tipo de preceptos que prohibían el recurso a interinos o a personal temporero fueron sistemáticamente incumplidos, dando lugar a un fenómeno, nunca solucionado, de clientelismo político.

Pocos años después, en 1977 –ya en plena transición democrática–, vuelve a propiciarse nuevamente la consolidación de colectivos funcionariales al margen de sistemas ordinarios de acceso. El Real Decreto 1409/1977, de 2 de junio, cuyo título era: «por el que se regula la integración del personal interino, temporero, eventual o contratado de la Administración Local como funcionarios de carrera», dictado con la finalidad de *normalizar* (artículo 1.º) la situación de este personal, diseñará mecanismos restringidos de ingreso para este personal, en que incluso la creación de las plazas será posterior a la superación de las convocatorias (artículo 2.ºdos). La norma de desarrollo de este Reglamento aclaraba, didácticamente, que las convocatorias «(...) estarán destinadas a integrar al personal», e incluso facultaba a quienes se considerasen incluidos «(...) en los beneficios del expresado Real Decreto (...) a solicitar (...) que se realice aquella convocatoria (...»). Apenas año y medio después vuelven a propiciarse mecanismos de «integración» de los colectivos temporales. El Real Decreto 263/1979, de 13 de febrero, y la correlativa Resolución de desarrollo –dictados ya en vigor la Constitución de 1978–, diseñan un sistema sumamente laxo, incluso para los usos vigentes. Este Real Decreto, teniendo en cuenta que quizás el plazo concedido en 1977 «(...) no fue suficiente para alcanzar la finalidad perseguida por la disposición citada, cual era normalizar la situación del personal que, sin ser funcionario de carrera, prestaba servicio a las Corporaciones Locales», mantiene vigente el sistema «de integración». Respecto a la suerte de quienes no hubiesen superado las pruebas restringidas, las corporaciones locales podrían «(...) optar entre declarar la relación de trabajos, o formalizar contrato de carácter administrativo». Sin el verbo florido característico de la resolución de 1952, la magnanimitad del empleador público respecto a quienes habían ingresado al margen de mecanismos «ordinarios» seguía siendo patente.

4.5. La inexistencia de un patrón retributivo uniforme

La primera referencia a un *modelo* como tal es la contenida en el Reglamento Orgánico de 1928. Se preveía el establecimiento de un «*orden progresivo de sueldos*» que debía determinar la propia corporación con un límite: no podían rebasar los asignados al secretario y al interventor. Encontramos aquí, de acuerdo con Bezes y Lodge (2006: 14), el establecimiento de la ordenación típica de las burocracias weberianas, en forma de posiciones retributivas jerarquizadas. Esta ordenación es mantenida por la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935: la retribución es determinada por la categoría personal que

ostente el funcionario en el escalafón. Tras el interludio de la Guerra Civil, será el Reglamento de 1952 el que concrete el nuevo patrón retributivo en forma de sueldo base mínimo por categorías y establecimiento discrecional de complementos retributivos. En las instrucciones aplicativas se encuentra el fundamento: *objetivar*, pagar con arreglo a las funciones.

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

La década de los sesenta evidenciará otro intento fallido. Será en 1973 cuando se implante un sistema en gran medida vigente hasta hoy, basado en la combinación de componentes subjetivos y objetivos. En un contexto de aproximación de modelos, el Estatuto de la Función Pública Local de 1977 «traspuso» los retoques de la reforma operada en el ámbito estatal ese mismo año. Fue en esta fecha cuando se dispuso que los funcionarios locales no percibieran fondos de ninguna clase no contemplados en la estructura retributiva (artículo 59), veintitrés años después de su prohibición para los funcionarios de la Administración central (LFCE de 1964). Asimismo, la noción de «puesto de trabajo» cobra relevancia a partir de esta reforma, por cuanto su cuantificación no deriva de una cuantía fija, sino que requiere de un trabajo técnico de las propias entidades locales. En un contexto de fuerte dependencia, supervisión y tutela, se atribuye a las organizaciones municipales un papel desacostumbrado en la ordenación salarial de sus funcionarios. Será la Ley 40/1981, de 28 de octubre, de medidas de régimen jurídico de las Corporaciones Locales, en una formulación que pasará a la reforma del régimen local de los años 1985-1986, la que establecerá que: «Corresponderá a cada Corporación la aplicación de las diversas retribuciones complementarias y la fijación de sus cuantías dentro de los límites máximos y mínimos (...»). Esta previsión será desarrollada en 1982 y permanecerá vigente hasta 1986.

4.6. La falta de una carrera profesional

El Estatuto Municipal de 1924 establece para los Cuerpos Nacionales la existencia de dos categorías dentro del cuerpo. Para el resto de empleados locales será en el Reglamento supletorio de 1928 donde se establecerá un diseño de carrera administrativa mediante un sistema de categorías similar al del Estatuto de funcionarios de 1918. La Ley Municipal de 1935 mantendrá este esquema. Más destacable resultó la creación del Instituto de Estudios de Administración Local, que preveía, recogiendo la idea lanzada en la Ley Municipal republicana, la creación de un centro de formación: la «Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos», eje central en la formación *«de quienes aspiren a ser funcionarios»*, en la formación de secretarios e interventores, de ingenieros y arquitectos, e incluso en la concesión del título de «oficial administrativo», que habilitaría, previo concurso, a prestar servicio en diversas corporaciones locales. La práctica administrativa posterior no avalará este diseño, que constituye el primer intento fallido de crear una función pública *«de la Administración Local»*. El arraigo de la nota de empleados públicos *«de cada corporación»* tiene lugar en estos años, dando lugar a una tradición localista que pervivirá hasta nuestros días. No obstante, conviene resaltar que este resultado no estaba necesariamente escrito en el diseño legislativo. El artículo 319 del texto articulado de la Ley de Régimen Local de diciembre de 1950 se refería a «funcionarios de Administración Local». Nada prefiguraba el resultado, *cristalizado*, de funcionario de «cada» entidad local. Hasta 1977 no se encuentran más referencias a la carrera administrativa. El contexto ciertamente no era el más propicio para la puesta en marcha de sistemas de esta naturaleza, lastrado como se vio por procesos de consolidación prácticamente a medida, por lo que puede hablarse de nuevo fracaso, todo ello en un contexto donde el funcionario, dijera lo que dijera la ley, lo era *en propiedad* en *cada* entidad local.

4.7. Los inicios del sindicalismo funcional y la negociación colectiva

De modo progresivo el franquismo reconoció las asociaciones de funcionarios. El Reglamento de funcionarios locales de 1952 permitió un tímido asociacionismo funcional. Su artículo 99 dispuso que *«Los funcionarios de Administración local podrán constituirse en Colegios oficiales»*. La Orden de 7 de enero de 1965 autorizó la constitución de los denominados «Colegios Oficiales de Funcionarios de Administración Local», formados a escala provincial y que ostentarían la representación de los funcionarios. Este sería

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

En el año 1977 se dictó la Ley 19/1977, de 1 de abril, «sobre regulación del derecho de asociación sindical». Esta Ley preveía unas «disposiciones específicas» para los funcionarios públicos, que no tardaron en llegar. El Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, «por el que se establecen normas para el ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos», de aplicación expresa a la Administración local²⁵, reconoció que los funcionarios podían constituir las asociaciones u organizaciones que estimaran convenientes para la defensa de sus intereses, así como afiliarse a las mismas. Las peculiaridades estribaban en que sería la Dirección General de la Función Pública la depositaria de sus estatutos. Pero no solo se permitía la existencia de organizaciones sindicales de funcionarios, sino que, además, tales organizaciones profesionales podían «(...) *participar, a través de los procedimientos de consulta o de colaboración que se establezcan, en la determinación de las condiciones de su empleo*» (artículo 5.º). El dogma de la fijación unilateral de las condiciones de trabajo de los funcionarios –la *relación estatutaria*– empezaba a resquebrajarse. Aun con muchos matices, una nueva herramienta, la negociación colectiva, cobraba forma en la función pública. Un agente, el sindicato, veía reconocida cierta participación en el proceso, de manera análoga a como en años anteriores la Administración Pública de los países desarrollados asistía al desarrollo del fenómeno del sindicalismo funcional y la negociación (Mosher, 1999 [1968])²⁶.

En 1981 se dictó una norma, la Resolución de 29 de enero, que supuso que la negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios locales se desarrollara con un alcance e intensidad desconocidos hasta la fecha. La exposición de motivos resulta expresiva:

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

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

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

No cabe minusvalorar el impacto de esta Resolución. El artículo 8º no solamente preveía como competencia de los comités de personal «*recibir información de todos los asuntos de personal de la respectiva Corporación*», sino además «*emitir informe con carácter previo a la adopción de todos los acuerdos plenarios en materia de personal*», lo que suponía colocarlos al mismo nivel que un concejal en las comisiones informativas de los asuntos que estas debían dictaminar con carácter previo al pleno. Con esta regulación la mayor parte de facultades referidas a la organización de los servicios quedaban sometidas a negociación e informe previos, en otro camino diferenciado respecto a la burocracia estatal, explicativa del mayor alcance e intensidad del fenómeno de la contractualización del empleo en la esfera local. El impacto aún es mayor si se tiene en cuenta el contexto: hasta hacía escasamente año y medio la gestión de personal estaba sometida a régimen de tutela del Ministerio de la Gobernación. Tutela que no solo había desaparecido, sino que en un régimen de autonomía formal, y de corporaciones políticamente renovadas, elegidas democráticamente, donde importantes parcelas debían decidirse por ellas mismas (retribuciones complementarias, plantillas), ahora debían *aprender* a gestionar tales procesos sin asistencia técnica (había sido derogado el Servicio de Inspección y Asesoramiento dependiente del IEAL), y no solo eso, sino que debían ser *cogestionadas* con los sindicatos funcionariales.

5. Evolución cuantitativa del empleo público local

Junto a los aspectos cualitativos, la vertiente cuantitativa aporta una información que complementa aquella otra acerca de la evolución institucional, informando acerca de pautas de comportamiento. El análisis de las cifras evidencia el carácter limitado del ingreso mediante oposición. La tabla 2 muestra cómo, en 1962, el personal local apenas se había incrementado en cuarenta mil personas en relación con las ingresadas tras la guerra civil. Fueron estas en su mayoría el objeto del proceso de *consolidación* de los años cincuenta. En términos puramente demográficos, por tanto, no puede hablarse de una burocracia profesional. Mejor juicio cabría para el personal ingresado en los años sesenta, pero en cualquier caso el peso cuantitativo es limitado. Se evi-

dencia asimismo el decrecimiento relativo del personal al servicio de los entes locales en el total estatal, consecuencia del mayor crecimiento de los servicios estatales y del establecimiento inicial de las comunidades autónomas.

Tabla 2: Evolución efectivos locales 1943-1984

	1943	1962	1973	1975	1984
Efectivos	133 043	173 500	204 324	213 621	241 746
% sobre total de las AAPP	nd	28 %	19,9 %	23 %	18 %

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

Un indicador del alcance del principio de mérito es el grado de extensión del personal laboral, aspecto que resulta de interés por dos aspectos: por constituir el objeto habitual de prácticas de consolidación, y por acceder con menos cautelas al empleo público local. La tabla 3 cuantifica su peso, y muestra cómo la ampliación de los efectivos tuvo lugar principalmente a través de este colectivo, si bien con un descenso significativo en la transición democrática, consecuencia precisamente de la generalización de procesos laxos de «estabilización» de este tipo de personal.

Tabla 3: Evolución personal laboral 1962-1984

	1962	1971	1973	1975	1984
Efectivos	34 084	51 258	58 612	64 766	45 971
% sobre total personal local	19,6 %	26,5 %	28,6 %	30,3 %	18 %

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

6. La situación ante el cambio

En términos de trayectoria, el personal al servicio de las entidades locales ha seguido una dinámica institucional propia y diferenciada en nuestro país. La denominada «función pública local» se ha organizado tradicionalmente en base a parámetros subjetivos importados de sistemas cerrados de carrera: *catágoría* primero, *plaza* después, hasta que, en 1977, se apuesta decididamente por la técnica de clasificación de puestos, que no logró vencer las pautas arraigadas. Por lo demás, la racionalización ha resultado problemática, lo que ha conllevado la pervivencia de la patrimonialización de funciones. Se puede

afirmar que lo que sedimentó en la esfera local fue una forma de organización «*preburocrática*».

El legislador ha sido consciente de la importancia de regular sistemas meritocráticos, que en España se han relacionado tradicionalmente con la oposición. No obstante, su operatividad real, efectuada a partir de la noción de *inclusividad*, ha resultado insuficiente: amplios colectivos funcionariales han quedado fuera del sistema de «oposición» a favor de otros más laxos, como el «concurso-oposición» o simplemente el «concurso». Además, la previsión formal no ha ido acompañada de las reglas que la dotaran de operatividad. Junto a la inclusividad limitada de la oposición, siempre las corporaciones locales han dispuesto de un «mercado secundario» de trabajo, que, con menos estabilidad y garantías en su reclutamiento, ha posibilitado el ingreso laxo de colectivos importantes de personal. Las leyes de régimen local, además, han favorecido que la selección de este personal («designación») corresponda al alcalde. Su tipología ha sido variada: *personal temporero y eventual* (laborales según el tipo de funciones a desempeñar) e *interinos* en la regulación de 1952; *contratados administrativos* desde 1977. El legislador ha sido consciente del uso fraudulento de estas figuras, optando incluso en alguna ocasión por su derogación (1963). Una rutina recurrente de funcionamiento en materia de personal local ha sido la *estabilización* («blanqueo») de importantes colectivos de personal en situación precaria, consecuencia del uso abusivo al que se ha hecho referencia, al punto de constituirse en pauta inercial de funcionamiento, esto es, de larga pervivencia y resistente al cambio, pudiéndose hablar de una tradición de «turnos restringidos» en el empleo público local: 1935, 1952 y, especialmente, 1977 y 1979 (y, como se verá, 1985), han conocido regulaciones jurídicas «ad hoc», dirigidas a dotar de estabilidad a este personal que ha accedido mediante medios no meritocráticos, pero que posteriormente, mediante un cauce altamente formalista, acaba obteniendo «plaza en propiedad».

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

CAPÍTULO II

Coyunturas y decisiones: los años ochenta y la formación del marco institucional

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

Thomas Hobbes
Leviatán

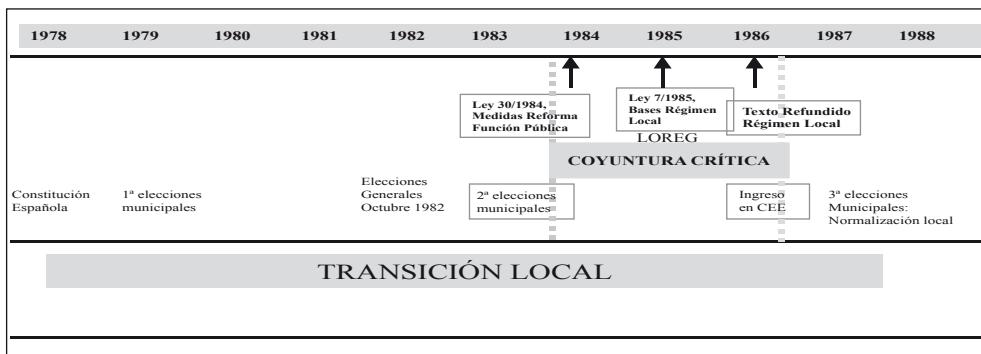
1. La coyuntura crítica: caracterización

Las instituciones, pese a su condición de sistemas intangibles, no son artificios invariables a lo largo del tiempo. Suelen caracterizarse por largos períodos de estabilidad, precedidos de breves períodos de cambio denominados –adoptando el lenguaje evolutivo– «equilibrios puntuados»: breves interrupciones donde se adoptan decisiones trascendentales que alteran la trayectoria habitual. De acuerdo con esta visión, la situación característicamente preburocrática en que se encontraba el empleo público local llegada la transición política experimentó una serie de cambios que condicionaron su devenir posterior.

Hay que tener en cuenta que ya la propia promulgación de la Constitución de 1978 supuso el inicio de un periodo de cambio en las instituciones administrativas. En sus artículos 103.3 y 23.2 se consagró al máximo nivel un sistema de mérito aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas. Al mismo tiempo, su artículo 137 dará inicio a una amplia descentralización territorial, y, específicamente, los artículos 140 a 142 articulan un modelo de *régimen local* fundado sobre el principio de autonomía y legitimación democrática. Cabe hablar de una ruptura institucional en 1979 que buscaba articular el EPL bajo parámetros de profesionalización. De ahí la importancia concedida a las normas de desarrollo constitucional, que se implementaron a lo largo de los años ochenta, el momento formativo de la institución. Este capítulo se desarrolla en dos planos, macro y micro. Junto a las reformas, su ideología y cómo las mismas se proyectan sobre el contexto, se busca dar cuenta de los agentes y su grado de afección sobre la «arena de acción» resultante (Ostrom, 1999, 2005), el «tiempo 2».

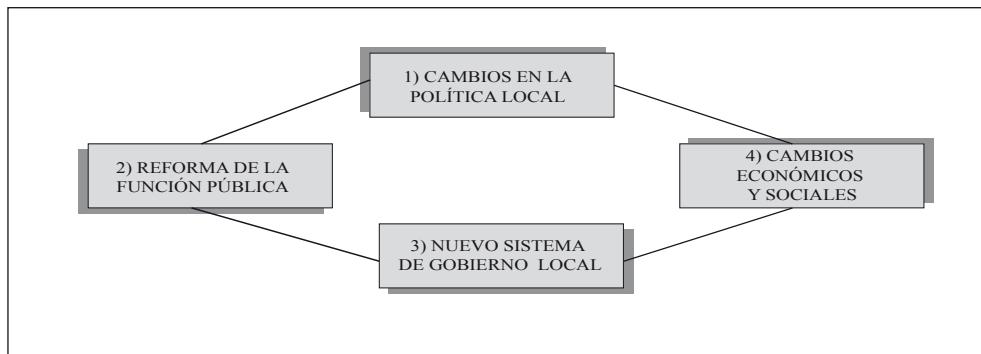
1.1. El marco temporal y las reformas

Una de las aportaciones del nuevo institucionalismo ha sido mostrar la importancia que, en la política, han tenido las decisiones adoptadas en un momento concreto. La categoría de «*coyuntura crítica*» (*critical juncture*) hace posible explicar analíticamente estos inicios. Son periodos en los que «se abren» las condiciones estructurales, dando mayores posibilidades de elección a los agentes (Capoccia y Kelemen, 2006). Será en el periodo iniciado en el año 1984 y prolongado hasta finales de esa década, es decir, en el segundo y parte del tercer mandato democrático de las corporaciones locales, cuando asistimos a un periodo de cambio acelerado en el que confluyen diversos procesos, tanto de cambios legales (reforma de la función pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP; desarrollo constitucional del régimen local, promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, LBRL; marco electoral, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LO-REG, específicamente su Título III, dedicado a las elecciones municipales) como de entorno político municipal o socioeconómicos (reforma del mercado de trabajo e integración europea). Estos años conforman el contexto donde arraigan decisiones cuyo impacto se apreciará en los años posteriores. Un horizonte causal corto de tiempo en comparación con el proceso temporal posterior (Pierson, 2004: 90). La ilustración 3 permite apreciar gráficamente el periodo:

Ilustración 3: Marco temporal de la coyuntura crítica

Fuente: Elaboración propia.

En pocos años confluyen distintos eventos cuya característica es la de alterar los recursos y la estructura de incentivos de los actores. La ilustración 4 presenta los cuatro cambios cuya coincidencia resultó crítica:

Ilustración 4: Secuencias causales en la coyuntura crítica

Fuente: Elaboración propia.

Para detallar esta *criticidad*, el resto del capítulo aborda el «mapa de las reformas», indagando en primer lugar en cómo su orden temporal resulta determinante (Bezes y Lodge, 2006: 20; Pierson, 2004: 71), y, especialmente, mostrando los «mecanismos» que dan lugar al fenómeno de «rendimientos crecientes» para los agentes, génesis de la «dependencia del camino» (Pierson, 2000b; 2004; Greener, 2005). Se incorpora también como elemento de análisis el papel de las ideas («policy ideas») en el proceso de cambio.

1.1.1. Cambios en el entorno político local

Un primer factor relevante fue el contexto político municipal, específicamente el resultado electoral. Hay que tener en cuenta que si en 1979, con una participación total de poco más del 62 %, los resultados favorecieron al partido en el Gobierno, la UCD, con un 31 % de los votos, un 43 % de los concejales y un 49 % de los alcaldes, en las segundas elecciones locales, las de 1983, con un mapa político notablemente diferente²⁷, una participación mayor –el 67%– y una UCD virtualmente desaparecida, el PSOE obtuvo un 42 % del total de los votos, el 34 % de los concejales (más de 23 000) y un tercio de los alcaldes. El siguiente partido en representación local, AP, obtuvo un 26 % de los votos, pero a mayor distancia respecto al primer partido en número de votos que la de las elecciones de 1979. Estos resultados son los que permiten calificar a las municipales de 1979 como una especie de «segunda vuelta» de las municipales de 1983, ya que supusieron una «ruptura límite de los equilibrios políticos», al decir de Capo (1991: 153). No fueron unas elecciones «normales», como serían posteriormente las de 1987 y 1991. Las locales de 1983 supusieron el acceso a los Gobiernos locales de formaciones políticas mayoritariamente de izquierdas, que además se encontraron con una situación propicia: la coincidencia de signo político con el partido en el poder, tanto en el ámbito central como en el autonómico, lo que dota al periodo de una singularidad específica. Además de una elevada politización en las nuevas élites locales, este periodo constituye el inicio del desarrollo municipal en materia de ampliación de servicios, y el condicionante a considerar como trasfondo del periodo.

1.1.2. La reforma de la función pública

Una segunda secuencia la constituye la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, denominada «*de Medidas para la Reforma de la Función Pública*» (LMRFP). Esta norma legal, que no derogó completamente la hasta entonces vigente Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE), incorporaba un amplio abanico de innovaciones, englobadas bajo el concepto de «*bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos*», en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución, no aplicables solamente a la «Administración Central del Estado» (ACE), sino también a las restantes Administraciones

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

de base territorial (comunidades autónomas y entidades locales). Sus treinta artículos y numerosas disposiciones adicionales reforman aspectos como el ingreso, la carrera profesional, el sistema retributivo, las situaciones administrativas, el encuadramiento de los funcionarios o el régimen disciplinario. A los aspectos que interesan constituyen unos preceptos de aplicación directa a la Administración local, lo que supone una novedad²⁸.

La técnica del «*puesto de trabajo*» pasó a constituir, desde 1984, el elemento organizativo básico alrededor del cual se estructuraba la gestión de personal. La «*clasificación*», es decir, su concreción funcional, ubicación orgánica y caracterización retributiva, se constituía en la clave de la gestión de recursos humanos. La *ocupación de puestos* (artículo 20) y la correlativa adquisición de un concreto *grado personal* constituyan el medio principal de articulación de la carrera funcional –«*promoción profesional*» en la terminología de la Ley–. Asimismo, el sistema retributivo pivotaba también a partir de este elemento organizativo de tipo objetivo. Tanto el *complemento de destino* (según el «nivel del puesto») como el *complemento específico* (que retribuiría sus concretas condiciones particulares) debían tener en cuenta la relevancia de las funciones, y no tanto la categoría subjetiva del funcionario. El resumen de los puestos de trabajo existentes en una organización concreta se articulaba en un documento público, la «*Relación de Puestos de Trabajo*» (RPT) (artículo 16), que materializaba la potestad de autoorganización de la Administración correspondiente²⁹ y que requería, además, un previo trabajo técnico: el análisis y descripción de puestos³⁰. El marco del empleo público local, hasta entonces fuertemente uniforme y reglamentado en sus aspectos mínimos, cambia así sustancialmente. Cada corporación local tenía que dotarse del instrumento rector de su política de personal. A partir de 1984 se les exigía que organizaran su propio sistema de personal, de notable complejidad técnica, y todo ello sin dispositivos de apoyo, suprimidos en 1979.

28. Algunos incluso con referencias directas de largo alcance: la denominada «*movilidad interadministrativa*» de los funcionarios locales por la vía de la provisión de puestos (artículo 17.2), es decir, la posibilidad de acceder a otras entidades locales distintas a la inicial.

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

30. A mayor abundamiento, mediante el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, se concretó el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración local, que exigía que «el establecimiento o modificación» del complemento específico se operara mediante una técnica concreta: la valoración de puestos de trabajo (artículo 4.2).

1.1.3. La reforma del gobierno local

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

- i. La proclamación de los entes locales de base territorial –las *corporaciones locales*– como organizaciones administrativas dotadas de *autonomía*, en su artículo 1.^º
- ii. La plasmación de una *visión corporativa*, pese al pretendido carácter político, palpable en la atribución de competencias de gestión a un órgano de deliberación y control como el pleno, o el nulo reconocimiento de una realidad del juego Gobierno-oposición: el grupo político.
- iii. El diseño orgánico netamente *presidencialista*, ya que, por ejemplo, la entonces denominada «comisión de gobierno» carecía de competencias propias, necesitando de la delegación de otros órganos como la alcaldía o el pleno.
- iv. El establecimiento de un esquema de funcionamiento –el régimen local– *uniforme* para todas las realidades demográficas, culturales y territoriales, excepción hecha del sistema de «concejo abierto».
- v. La reserva «al Estado» de una serie de responsabilidades en materia normativa para el buen funcionamiento del sistema.

La LBRL constituyó, no obstante, una potenciación de la capacidad política y gestora de los municipios. En ella se abordaba tanto la regulación de las competencias locales como su propio funcionamiento orgánico. La *autonomía local* es la «idea de política»³¹. En el diseño finalmente aprobado

31. «Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía» (Exposición de Motivos de la Ley).

la autonomía local va ligada no solamente a la legitimación democrática de los órganos de gobierno, sino también a la asignación de competencias a los entes locales, a la supresión de controles por otros niveles de Gobierno y al reconocimiento de una efectiva capacidad de autoorganización. La evolución posterior demostrará, no obstante, sus limitaciones. Por un lado, por cuanto la conceptualización de la autonomía local a partir de la importación del concepto alemán de la «garantía institucional», formulado en términos exclusivamente negativos, como un reducto indisponible, aseguraba bien poco en términos prácticos (García Morillo, 1991)³². Por otro, porque el propio Tribunal Constitucional, en 1989, cortará de raíz cualquier veleidad autonomista de los Gobiernos locales³³. No menos crítico es el juicio efectuado al diseño competencial que realiza la LBRL, al dejarlas en manos de la respectiva legislación sectorial –autonómica o central–, y que, andando el tiempo, se convertirá en lo que Mir (1998) calificará como el «gran problema» de las corporaciones locales.

Por otra parte, si bien la LOREG diseña un específico sistema de representación política, y mecanismos de control y rendición de cuentas propios del *parlamentarismo racionalizado*, tales como la moción de censura³⁴, la idea «corporativa» subyacente parece lastrar esta idea a favor de un ejercicio administrativo de la función de gobierno. Se suprimirían las tutelas y se garantizaría la renovación democrática del personal político, pero un análisis atento al rol de los cargos electos y al diseño orgánico permite concluir que la reforma de 1985 es, en una parte no despreciable, continuista con el modelo de «régimen local» del franquismo, incapaz de escapar del modelo corporativo (Rodríguez Álvarez, 2010: 634). El pleno no es concebido como una instancia política en donde la minoría controla al ejecutivo, sino que a su vez cuenta con facultades de gestión ordinaria: es una «corporación» que representa al interés común, pero al precio de ocultar la dimensión conflictual del proceso político. En esta línea, con base en una lectura restrictiva del artículo 140 de la Constitución (que habla no solamente de *gobierno*, sino también de *administración* local a cargo de los concejales), estos son conceptualizados como

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

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

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

cargos representativos, responsables de parcelas administrativas. Al respecto, la idea del «concejal-delegado», o, por emplear el discurso preconstitucional, la *función concejil*³⁵, la actividad administrativa en ámbitos burocráticos con facultad no solo de dirección, sino de intervención, apunta a una politización de la gestión ordinaria³⁶. La responsabilidad política en el dictado de actos administrativos quedaba sancionada, dificultando la diferenciación Política-Administración no solo en las pequeñas colectividades locales, donde la misma carecería posiblemente de sentido, sino también en las ciudades medias y grandes, donde sí resulta pertinente.

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

En otro orden de cosas, la LBRL no previó atribución alguna sobre el terreno, limitándose a disponer que el Alcalde desempeñaría la «jefatura superior de todo el personal de la Corporación» (art. 21.1.g). El texto refundido del Régimen Local de 1986 (TRRL) completaba el esquema al atribuirle,

35. El término aparece en el libro de Juan Ignacio Bermejo Gironés, editado por el Instituto de Estudios Políticos en 1961, titulado precisamente «La función concejil». Puede apuntarse al respecto la idea de que precisamente rebajar lo político a la gestión más bien no sirve para democratizar la misma, sino precisamente para politizarla, al impedir el surgimiento de un estrato burocrático, profesional, tal y como se concluirá más adelante.

36. Si bien es cierto que este diseño no se encuentra tanto en la LBRL, que apunta hacia el diseño «presidencialista» que se cita, como en una norma reglamentaria de desarrollo, dictada también en el periodo: los artículos 120 y 121 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

además, la competencia residual en la materia³⁷. Si el secretario dejaba de ser el medio burocrático de gestión sobre el terreno, no se articuló pieza sustitutiva alguna. Aun más: los directores de servicios previstos en el Estatuto de la función pública local de 1977 fueron arrumbados por un descafeinado *personal eventual*. Una tímida previsión de que algunos puestos *directivos* serían susceptibles de ser desempeñados por este tipo de personal, en el artículo 176.3 del texto refundido de 1986, constituía la única previsión lejana-mente profesionalizadora. El campo para la politización estaba abonado por la vía de la debilitación institucional del sistema en un momento crítico de cambio. Carente de mecanismos superiores con visión global, cada entidad local constituía un marco específico de actuación para los actores. Élites políticas locales y sindicatos vieron aumentadas sus oportunidades de influencia. *Cada* entidad local debía confeccionar y definir sus puestos-tipo, valorar sus puestos de trabajo y definir los mecanismos de carrera de sus funcionarios, en situación de total ausencia de referencias externas, y, especialmente, de capacidades internas.

La disposición final primera de la LBRL asume también otro compromiso: el de «actualizar y acomodar» el ya obsoleto Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952, lo que curiosamente nunca ocurrirá, y que favorece la indeterminación normativa en un momento de consolidación institucional de las comunidades autónomas. No será la única previsión incumplida en materia de empleo local por la ACE. La viabilidad del nuevo sistema burocrático requería, para su aplicación efectiva, que «el Estado» dictase un conjunto de reglas. El artículo 90.2 de la LBRL preveía que este dictase las normas sobre descripción de puestos de trabajo y las básicas de la carrera administrativa. De igual modo, era la Administración del Estado la responsable de articular un mecanismo imprescindible para que operase el sistema de carrera previsto: las normas de provisión de puestos³⁸.

1.1.4. Reformas del mercado de trabajo e integración europea

Otras secuencias socioeconómicas abundan en el carácter crítico del periodo por su coincidencia temporal (Pierson, 2004: 55). En un contexto de crisis

37. Mecanismos análogos se preveían para los presidentes de las diputaciones provinciales.

38. Pues bien, todas estas previsiones fueron incumplidas. Solamente en 1991 se actualizó (Real Decreto 896/1991, de 7 de junio) el sistema de acceso al empleo público local. La abstención legislativa resultó así crítica en un momento clave.

económica y de fuerte destrucción del empleo, ese mes de agosto de 1984 se promulga la Ley 32/1984, de modificación del Estatuto de los Trabajadores. La norma generaliza la contratación temporal, desvinculando su empleo de situaciones netamente coyunturales y haciendo posible su uso indiscriminado, aun tratándose de necesidades permanentes³⁹, favoreciendo notablemente la flexibilidad contractual en el mercado de trabajo español. A partir de entonces se posibilita una fuerte precarización de las relaciones laborales. Contratos de «fomento de empleo», por «lanzamiento de nueva actividad» –ambos con una duración máxima de hasta tres años–, de «prácticas», «formación» o a «tiempo parcial», constituyen un paisaje habitual en el panorama laboral de nuestro país. Esta circunstancia tuvo un impacto notable sobre la laboralización de las plantillas de las entidades locales, por cuanto resultó relevante una coincidencia: cuando el artículo 177.2 del TRRL vino a disponer, en 1986, que las corporaciones locales podían contratar personal laboral fijo o de duración determinada, e incluso «demás modalidades previstas en la legislación laboral», se había operado pocos meses antes una profunda reforma del mercado de trabajo.

Al tiempo, otro proceso coadyuvante en la laboralización fue el aumento intenso de las plantillas en la segunda mitad de los años ochenta, en virtud de la masiva recepción de los fondos provenientes de la Comunidad Económica Europea, desde el ingreso de España el 1.^º de enero de 1986. El impacto derivado de la integración europea ha sido puesto de manifiesto, entre otros, por Piedrahita, Steinberg y Torreblanca (2007). De poseer una renta media por habitante situada en el 71 % de la media europea pasó en relativo poco tiempo a igualarse prácticamente. Pero tan importante como la cohesión económica ha resultado el flujo de fondos europeos hacia nuestro país, cuantificados por estos autores en un saldo positivo de 93 500 millones de euros en precios de 2004. Vía Fondo Social Europeo, y, especialmente, mediante el mecanismo de los convenios del Instituto Nacional de Empleo-Corporaciones Locales, estas pasaron a desarrollar un papel relevante en la provisión de infraestructuras locales, equipamientos y servicios.

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

No acabaron aquí los efectos de las reformas socioeconómicas. También en 1985 se promulga otra norma laboral «secundaria» en materia de función pública, pero de profundo impacto: la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS). Su interés estriba en que a efectos de la Ley se consideran «trabajadores» no solamente los sujetos de una relación laboral, sino también aquellos que lo fueren de una relación de carácter administrativo o estatutario, es decir, funcionarios públicos, con la excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas o Institutos Armados de carácter militar (artículo 1.2). Con la LOLS, una previsión de la LMRFP, que la negociación de las condiciones de empleo se efectuaría con «*la representación sindical de los funcionarios públicos*» (artículo 3.2.b), se recoge en toda su plenitud. Mediante la figura del sindicato «*más representativo*» es como se opera la participación funcional en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas, ya sea mediante los procedimientos de «*consulta*» o los de «*negociación*» (artículo 6.º LOLS). Se consagra así un modelo concreto de participación funcional⁴⁰, que posteriormente será recogido en 1987, mediante la promulgación de una norma específica⁴¹.

1.2. La ideología de las reformas

El nuevo institucionalismo ha destacado la relevancia de los sistemas de creencias de los individuos en las políticas públicas. Las *policy ideas* se definen como nociones que los actores tienen acerca de sus intereses (Hall y Taylor, 1998: 961; Immergut, 1998:16; Majone, 2000a y 2001b; North, 2000; Moreno, 2009: 13). Ayudan a entender las elecciones de los actores ante las diversas opciones estratégicas que tienen disponibles, por lo que su utilidad analítica se aprecia precisamente en los momentos de cambio –*policy shifts*–, complementando las explicaciones acerca de cómo las instituciones *encuentran su senda*. Las ideas de política constituyen una *condición de posibilidad* en la acción humana. Definen las cuestiones de interés, *problematizando* la

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

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

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

La norma formal de mayor profundidad es la LMRFP. Su objetivo principal era el debilitamiento de los grandes cuerpos de funcionarios y la correlativa apuesta por un modelo de función pública abierto, basado en los puestos de trabajo (Olmeda, Parrado, 2000: 539; Baena 1990: 459; Olías, 1995: 37; Ballart y Ramió, 2000: 349). Pero la fuerte voluntad *descorporativizadora* no es la única innovación de calado de la Ley de Medidas. Hay que tener en cuenta el fuerte impulso por la *laboralización* que se opera en la LMRFP. Su artículo 15 delegaba en las relaciones de puestos de trabajo la concreción de qué puestos de trabajo se reservarían a funcionarios públicos «en atención a la naturaleza de sus funciones», deslegalizando el régimen privativo de funcionarios⁴² y favoreciendo que fueran las normas reglamentarias las que determinaran el régimen jurídico aplicable a la relación de servicio.

¿Cómo se trasladó esta visión de la reforma burocrática a la Administración local? ¿Hubo tal? La respuesta es afirmativa si se analiza la Ley de Bases de 1985 a partir de los presupuestos de la reforma de 1984⁴³. Así:

- a) La *visión anticorporativa* en la esfera local (González-Haba, 1985) subyace en la supresión del rol del secretario como jefe de personal y órgano gestor a escala organizativa de la gestión de recursos huma-

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

43. En materia de personal local el planteamiento del Gobierno era el que el personal de las entidades locales debía recibir un tratamiento común, algo previsto en la LBRL (Diario de Sesiones, núm. 133, de 12 de junio de 1984, intervención del entonces ministro de Administración Territorial, de la Quadra Salcedo).

nos⁴⁴. Su cometido es, estrictamente, la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo (artículo 92.3.a)⁴⁵.

- b) La *apuesta laboralizadora* se evidencia, junto a la enumeración del personal contratado en régimen de derecho laboral, como una de las clases posibles de personal, junto a los funcionarios de carrera y el personal eventual (artículo 89), y únicamente reserva a funcionarios los cometidos que impliquen ejercicio de autoridad, fe pública y asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad y tesorería, y una cláusula genérica que remite a una ley de desarrollo para concretar otras funciones *cuya objetividad, imparcialidad e independencia* sean susceptibles del estatuto funcional (artículo 92.1).

En definitiva, en el contexto de «recreación» de la Administración local española latía una desconfianza palpable hacia los cuerpos burocráticos, identificados en algunos ámbitos además con el franquismo. El discurso en el momento de promulgación de la LBRL contraponía corporativismo a legitimación democrática. El término «profesionalización» carecía de espacio discursivo. Como muestra este apartado, las ideas forman parte del bagaje que, junto a sus intereses, aportan los individuos implicados en procesos de cambio.

2. Una nueva arena institucional

Dar cuenta de los «procesos de despliegue largo» requiere considerar la actuación en espacios concretos. Esta sección presta atención a las variables

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

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

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

2.1. Los actores

Actor en términos politológicos es todo individuo o grupo social afectado por la política pública de que se trate (Subirats *et. al.*, 2008: 52); un sujeto intencional, racional en sentido amplio y capaz de aprender a partir de la experiencia (Elster, 2000a: 63; North, 2000; Harsanyi, 2010; e.o. 1967). En la gestión de recursos humanos en el sector público, actores típicos son los políticos, los directivos, los sindicatos y la dirección de recursos humanos (Longo, 2000: 477). Estos constituirían el *círculo interno* de actores. En sentido lato, a la hora de analizar el empleo público local cabría añadir un *círculo externo* de actores, como la Administración central, las comunidades autónomas o los partidos políticos. Cada uno de ellos debe ser analizado a la luz de sus preferencias, sus recursos y capacidades, sus ideas y modos de selección de los cursos de acción. Son los siguientes:

2.1.1. En el *círculo interno*

- PERSONAL POLÍTICO LOCAL. Son los alcaldes, concejales o diputados/consejeros provinciales, tanto en el ámbito del Gobierno como de oposición. Las *preferencias*, como corresponde a un agente (el representante político) que actúa en interés de un principal (la ciudadanía), son ofertar una serie de políticas que hagan posible su reelección, en un contexto electoral competitivo, que constituye así su interés primario (Geddes, 1994:87; McCormick y Tollison, 1984). En el ámbito local, tienen los recursos derivados de sus facultades en el terreno organizativo y presupuestario, no supervisado por ninguna otra instancia administrativa, más allá del control de legalidad de los tribunales. Su estilo *decisorio* en el terreno está influenciado por las directrices emanadas de los partidos y su marco de ideas y expectativas, fuertemente antiburocráticas. Es un actor condicionado por el ciclo electoral que tiene lugar cada cuatro años, que determina su *aprendizaje*, limitándolo.

- ORGANIZACIONES SINDICALES. Sus *preferencias* están orientadas tanto a la participación y control de las condiciones de trabajo como a su mejora (Olson, 1992: 22), entendiendo por tales el aumento de salarios u otras variables como el tiempo de trabajo. Su *selección de cursos de acción* se halla también condicionada a la satisfacción de su «principal»: la generalidad de los empleados municipales, en un contexto también de competencia sindical. Su adquisición de información es mayor teniendo en cuenta su *mayor estabilidad*, lo que posibilita la adquisición de recursos derivados del aprendizaje. Su ideología, al menos en la esfera local, donde la influencia de los sindicatos de clase fue mayor, parte de una cierta lógica industrialista de las condiciones de trabajo.
- OTROS ACTORES ORGANIZATIVOS. Se incluyen tanto otros directivos (jefes burocráticos), lo que en sentido organizativo se denominaría como «línea media» (Mintzberg, 1983), como otros actores destacados, los denominados a partir de la LBRL como «funcionarios con habilitación de carácter nacional». Si bien este texto desdibujó su papel directivo, siguió atribuyéndoles un papel determinante en los aspectos formales del funcionamiento organizativo. A las *preferencias* de este tipo de actores, además de las típicas de cualquier burócrata, es decir, estabilidad, carrera y maximizar mejoras y recursos (Geddes, 1994: 13; Corona, 1987), hay que añadir las específicas derivadas de su posición: en el caso de los habilitados, una intervención destacada en el procedimiento de adopción de decisiones, lo que les otorga un poder no desdeñable, potenciado además por la permanencia derivada de su profesionalidad. Además de la maximización de la influencia, su *selección de cursos de acción* está orientada también por consideraciones jurídico-dogmáticas, muy presentes en la tradición de la Administración española, que constituye su modelo mental.
- RESPONSABLE DE PERSONAL DE LA ENTIDAD LOCAL. La responsabilidad de la gestión sobre el terreno fue atribuida por la LBRL al alcalde, como jefe superior de personal, y, más habitualmente, a los concejales delegados de personal. Su poder deriva de las facultades de decisión. Sus preferencias son básicamente políticas, y la selección de sus decisiones está orientada por la minimización del conflicto y al reforzamiento de la estructura clientelar en muchos casos. Las limitaciones inherentes a la inestabilidad propia de su condición política dificultan su capacidad de aprendizaje.

2.1.2. En el círculo externo

- PARTIDOS POLÍTICOS. En el contexto democrático español son los partidos políticos (artículo 6.º CE) los que detentan un protagonismo destacado en el proceso político, también en el local, por lo que son actores relevantes. Son los dispositivos encargados de seleccionar al personal político, habida cuenta del papel que les otorga la LOREG, tanto en la elaboración de las candidaturas de concejales como en la elección de alcaldes o de diputados provinciales en las diputaciones de régimen común. Las *preferencias* de los partidos políticos son atribuidas de acuerdo con la llamada «hipótesis central» de Downs (1992, e.o. 1957), que postula que en una democracia los partidos formulan una política pública estrictamente como medio de obtención de votos. En un contexto de democratización las estructuras municipales ofrecían enormes espacios para las estructuras partidarias⁴⁶. Pero también, en un contexto de elevada politización, cabe incluir otros objetivos: el afianzamiento de su propia posición en el proceso político, y, si se tiene en cuenta el periodo y la procedencia de no pocos de los electos, la pretensión de reforzar el papel de los municipios como componente imprescindible en el Estado del Bienestar, por entonces en fase de ampliación.
- ADMINISTRACIÓN CENTRAL. Con un papel reconfigurado, ya que se desprendió de los mecanismos de tutela, fiscalización y asistencia técnica, aunque con la competencia legislativa en materia de Administración local y otras específicas en materia de funcionarios y régimen jurídico, derivadas de la Constitución, en especial de su artículo 149. A la vista de la evolución posterior, no cabe concluir que las preferencias de los individuos que ocuparon posiciones relevantes en este ámbito se orientaran en favor de un refuerzo político de los Gobiernos locales, por la vía de la descentralización de servicios, máxime en un contexto en donde las nacientes comunidades autónomas (CCAA) comenzaban a asumir competencias. Tampoco aparece un argumento *localista* en discurso en esta época.
- COMUNIDADES AUTÓNOMAS. Si los primeros consejos preautonómicos se limitaron a constituir estas nuevas instancias en térmi-

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

nos exclusivamente políticos, los primeros estatutos de autonomía –en 1979 en el País Vasco y Cataluña⁴⁷, y a partir de 1982 de modo generalizado⁴⁸– otorgaron una creciente importancia a este nuevo nivel de Gobierno en la materia, al punto de dar lugar a lo que con posterioridad se denominaría régimen local «bifronte». Las *preferencias*, derivadas de sus intereses, pero también de la ideología del momento, iban encaminadas a otorgar centralidad institucional, en términos simbólicos y de políticas públicas, a un entramado territorial por entonces emergente, lo que lógicamente iba en detrimento de la otra alternativa de descentralización territorial: la municipal.

2.2. La situación de acción

Para Ostrom (2005; 1999: 42) la situación de acción es el patrón resultante de interacciones entre los agentes, el espacio social donde actúan los individuos. ¿Cuáles son las situaciones de acción en el seno de cada entidad local? Básicamente dos: una política y otra sindical. En primer lugar hay que destacar que, pese al pretendido carácter *ejecutivo* de la materia, el alcalde, si bien tiene facultades relevantes de decisión, pudiendo ser auxiliado por la comisión de gobierno, es imposible que despliegue una política de personal que obvie al *pleno* del ayuntamiento. Este órgano, en 1985, no solo tenía competencias presupuestarias o de aprobación de los instrumentos rectores como la Plantilla de Plazas o la Relación de Puestos de Trabajo, sino también otras de ejecución, netamente administrativas, tales como la aprobación de la Oferta de Empleo Público o la aprobación de bases de convocatorias de acceso y provisión de puestos de trabajo (no subsanando esta circunstancia hasta 1999). La consecuencia es una politización elevada de decisiones a priori típicamente ejecutivas.

Otra situación de acción es la relacionada con la participación social. Ya se ha destacado cómo en 1981 se promulgó una norma que intentó en-

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

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

cauzar la «rica dinámica» experimentada en los ayuntamientos de la transición. A partir de esa fecha, «comités de personal» compuestos no tanto por representaciones electivas cuanto por organizaciones sindicales han configurado un espacio de intercambio en los temas «de personal» que va más allá de la participación, potenciada además por el hecho de que el personal local es mayoritariamente laboral. Por tanto, comisiones paritarias o mesas de negociación son parte de la arena decisoria peculiar en el ámbito local, donde, a diferencia de la Administración central, no solo se *participa*, sino que se *negocia*, con el «convenio colectivo» como resultado principal del intercambio. La *negociación colectiva* adquirirá así carta de naturaleza, con una intensidad y profundidad desconocidas por otros niveles administrativos. La caracterización resultante es la de un espacio decisorio fuertemente mediatisado por orientaciones y valores ajenos a consideraciones técnicas, donde además, como es lógico, no todos los actores tienen el mismo poder. Las asimetrías no derivan tan solo de la desigualdad de recursos, concentradas a priori en el ámbito político, sino también de la que deriva de la estabilidad no condicionada por el ciclo político o la mayor capacidad de aprendizaje. El patrón de interacción habitual producirá su impacto sobre el sistema a nivel agregado.

2.3. Nuevos mecanismos sociales

La arena institucional no fue solamente afectada por la aparición de nuevos actores y por las oportunidades de actuación del contexto. De modo concreto, aparecieron nuevos mecanismos sociales que afectaron a la posibilidad de realización de sus intereses. Dado que, en palabras de Elster (2010: 52), en las ciencias sociales una explicación satisfactoria debe basarse en hipótesis sobre el comportamiento individual, esta noción vincularía los planos micro y macro. Desde el punto de vista conceptual, el concepto de mecanismo comparte una notable afinidad con la noción de los «rendimientos crecientes» (*increasing returns*), propia del institucionalismo histórico. Son también instrumentos de acción para los actores, creados por las normas formales, cuyo estudio permite trazar las estrategias desplegadas por estos. En el ámbito de las instituciones administrativas la génesis de los rendimientos crecientes se ve favorecida por aspectos específicos y contextuales, tales como la naturaleza colectiva del proceso político y su complejidad, ya que la puesta en práctica de cualquier medida requiere del formalizado lenguaje jurídico. Al mismo tiempo es conveniente tener en cuenta que, tal y como Pierson recuerda (2004: 30), los fenómenos de retroalimentación se intensifican si se

aúnan dos rasgos que el tiempo demostrará que están presentes en el marco institucional: unos horizontes políticos cortos, y la ausencia de mecanismos de aprendizaje, de memoria institucional. Esta situación de hecho relativiza el poder de un agente, el personal político, en beneficio de otros, los sindicales, teniendo en cuenta la debilidad de los mecanismos profesionales, burocráticos, de gestión en los Gobiernos locales.

Fueron tres los mecanismos específicos: las oportunidades que proporcionaba la figura del personal laboral, la autonomía conseguida en materia de personal desde los momentos iniciales de la transición local, y la negociación colectiva de las condiciones de trabajo como pauta de fijación de la política de personal.

2.4. La contratación laboral temporal

Las reformas legislativas –Ley de medidas, reforma local, laboral– hicieron posible la laboralización de la Administración Pública. Además, el contexto –crisis económica– y las necesidades de afrontar la ampliación de servicios, dejaron en manos de las nuevas élites locales la posibilidad de aumentarla, posibilidad que se materializó notablemente. La inercia laboralizadora puede explicarse desde la óptica de los rendimientos crecientes, analizando los beneficiarios y su lógica subyacente. En el caso de la nueva clase política municipal la ampliación de plantillas puso en sus manos una suerte de amortiguador frente a la crisis económica para los propios habitantes del municipio. Pero, muy especialmente, les permitió disponer de un importante *incentivo selectivo* para estimular el respaldo al partido, lo que dio lugar a fenómenos clientelares, cargos ofrecidos a la base electoral del propio personal político⁴⁹, dando lugar al ingreso de personal que accedió

49. En este punto la noción que se emplea de incentivo selectivo es la de Panebianco (1990: 45), quien a partir de las aportaciones de Barnard, Wilson y Olson conceptualiza a los partidos políticos, en tanto que *organizaciones*, como formaciones que necesitarían recurrir tanto a los incentivos *colectivos* propios de una asociación voluntaria (comunes a todos sus miembros y basados en la identidad, la solidaridad y la ideología) como a los incentivos *selectivos* propios de una burocracia (es decir, incentivos que se ofrecen solamente a algunos miembros y son del tipo de poder, estatus o beneficios materiales tangibles). Este esquema analítico sería de aplicación a otro tipo de organizaciones como los sindicatos. Los incentivos selectivos serían por tanto recursos que las organizaciones voluntarias –o los *grupos asociativos*, por emplear el término weberiano– emplearían para estimular la implicación del individuo, y serían los resortes que facilitarían la participación del individuo, más allá de su mera condición de interesado en una cuestión. Los incentivos selectivos pueden ser tanto positivos como negativos (Downs, 1992: 60; e.o. 1957).

sin las cautelas propias del sistema de mérito⁵⁰. No fue esta la única *funcionalidad* del personal laboral. Las élites locales encontraron mediante el recurso a este tipo de personal, sometido a menores cautelas en el acceso que los funcionarios, un mecanismo ágil de reclutamiento. Y al respecto, como recuerdan algunos economistas laborales (Doeringer y Piore, 1983; Piore 1983) cuando analizan la contratación temporal, en un mercado interno como es el público, altamente regido por reglas, el personal no permanente supone un «*mercado secundario*» altamente flexible y controlable. Las entidades locales afrontaron el reto de la ampliación de plantillas derivada del crecimiento en la oferta de servicios locales con la respuesta aprendida institucionalmente, clásica en la Administración local: el recurso a fórmulas provenientes del personal no permanente. Fue una circunstancia que reforzó el proceso de laboralización.

Otro agente beneficiado, aunque en menor medida, fueron las centrales sindicales. La fuerte presencia del personal laboral favoreció prácticas de negociación colectiva de una intensidad mayor que la predictable del personal funcionario. Sin olvidar que proporcionó otro *incentivo selectivo*: la presencia de la precarización y el mecanismo habitual posterior de la estabilización de este tipo de personal otorga un rol relevante al sindicato, como intermediario en la negociación y mejora (por la vía de su estabilización) de las condiciones de empleo de estos colectivos precarizados, abrumadoramente laborales⁵¹. Los puestos precarios constituyen «*puertos de entrada*» (Doeringer y Piore, 1983: 342) entre los mercados laborales primario (fijos) y secundario (temporales). Procesos de consolidación que constituyen «estaciones» de paso (Piore, 1983: 197) en esa «*cadena de movilidad*» propia de la gestión de efectivos en las entidades locales de

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

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

nuestro país⁵², caracterizada por la contratación temporal inicial, luego reiterada y finalmente «estabilizada» mediante procesos extraordinarios, un legado propio del municipalismo español, bien que ahora con otros actores interesados en el proceso, bien por negociar el proceso, bien por formar parte de los órganos de selección⁵³.

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

2.5. La autonomía decisoria en recursos humanos

Los dispositivos profesionales y permanentes de gestión del sistema de recursos humanos fueron sustituidos tras la LBRL por un potente «*entorno ejecutivo*» (Márquez Cruz, 1997). Alcaldes y concejales delegados «de Personal» pasaron a ser los responsables sobre el terreno de la gestión burocrática, actores por su propia naturaleza poco dados a la permanencia de las políticas de personal, agravado además por la poca entidad de la mayoría de las corporaciones locales. La autonomía incentivó la adopción de decisiones a escala local, desapareciendo así los medios de coordinación y de referencia global. Miles de entidades locales se encontraron desde mediados de los ochenta con facultades de decisión en ámbitos como el aumento de plantillas o la fijación de condiciones de trabajo.

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

53. Hay que dejar constancia, no obstante, de la dificultad de la acción de los sindicatos más representativos en un contexto de intensa competencia con los sindicatos de corte más corporativo, en un panorama administrativo donde encontramos incluso sindicatos cuyas reivindicaciones primarias son, precisamente, las de consolidar y estabilizar personal interino o temporal.

En el contexto temporal analizado tuvo lugar un factor que potenció este mecanismo de autonomía, lastrándolo: la *abdicación* de la Administración central a la que se ha hecho referencia. La consecuencia de esta *política* se agrava si tenemos en cuenta que, de los poco más de 8000 municipios, 6817, el 84 %, tienen un censo de población menor a los cinco mil habitantes. El uniformismo característico del régimen local diseñado por la LBRL hizo el resto, ya que no existía previsión alguna para las pequeñas entidades locales. La autonomía local (y la potestad de autoorganización asociada) pudiera haber tenido sentido en los 1200 municipios mayores de 5000 habitantes y en las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. Ni reglas sobre descripción de puestos-tipo, ni normas de carrera administrativa o de provisión de puestos fueron dictadas, pese a la previsión establecida desde 1985, lo que tuvo no poco que ver en el fracaso en su implantación en una Administración local hasta entonces más reducida, y donde las soluciones *aprendidas* fiaban en el recurso a la norma cualquier incidencia⁵⁴. Esta *política* potenció si cabe la apertura del momento de cambio. De modo específico, la abstención del centro respecto al desarrollo del nuevo modelo de función pública local reforzó su politización.

2.6. La centralidad del acuerdo/convenio colectivo

En el capítulo dedicado a la evolución histórica ya se dio cuenta del surgimiento, a finales de los años setenta, de un nuevo actor relevante: el sindicato. Si los primeros mandatos democráticos otorgaron un protagonismo destacado a la fijación participada de las condiciones de trabajo, las posteriores reformas de la coyuntura crítica reforzaron su protagonismo, si bien con una opción que como se ha destacado (Arenilla, 1993) no fue gratuita, la de afirmar la figura del «sindicato más representativo», en detrimento de los órganos electivos de los funcionarios. La opción legislativa de decantar la representación sobre las *secciones sindicales* y no sobre los *órganos electivos* dio lugar a un modelo «sindicalizado» de participación. Son los sindicatos, y no los órganos electos (delegados o juntas de personal), los que tienen el rol negociador. Al tiempo, el hecho de que la «*mayor representatividad*» se base en la presencia efectiva en las instancias de representación de los empleados públicos conlleva un fenómeno de *competencia* entre organizaciones sindicales, y, consecuentemente,

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

una dinámica reivindicativa. La negociación colectiva basada en el modelo del sindicato más representativo lleva asociados diversos medios de retroalimentación. Por un lado, deposita en la organización sindical el protagonismo en la mejora de las condiciones de trabajo de la totalidad de la plantilla. Además, su papel central en la determinación de los aspectos básicos de la relación profesional (salarios, tiempo de trabajo o reclutamiento) le permite disponer de unos poderosos *incentivos selectivos* sobre los empleados públicos, que favorecen su influencia. Pero es que a la hora de analizar la influencia alcanzada por este agente es imprescindible tener en cuenta el contexto. No fue solamente que el ingreso masivo de personal laboral potenciará la suscripción de «convenios» al uso. Es que la posibilidad de fijación autónoma de las retribuciones mediante el instrumento técnico de las «valoraciones de puestos de trabajo», consecuencia de un decreto promulgado en 1986, favoreció ampliamente el papel de contractualización de las condiciones de trabajo. El contexto de la segunda mitad de los ochenta y los primeros noventa, caracterizado por la ampliación de servicios públicos, favorecería más tarde el protagonismo de los sindicatos, esta vez en la labor de «estabilización» de unas plantillas precarias. La evolución del contexto cambió en la práctica la realidad del poder en la fijación de la política de personal de las entidades locales.

Llegados a este punto es procedente resumir los mecanismos que la coyuntura crítica ofreció a los distintos agentes. La tabla 4 muestra los tres mecanismos y su funcionamiento práctico, cómo se favorece su permanencia y cómo el contexto de ochenta los potencia.

Tabla 4: Mecanismos sociales y su funcionamiento

MECANISMO IMPLICADO	RETROALIMENTADORES	AGENTE BENEFICIADO	POTENCIADORES
Contratación laboral temporal	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado laboral secundario • Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados al partido 	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Generalización contratación temporal • Ampliación servicios básicos • Subvenciones otros niveles de Gobierno
Autonomía en GRH	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia control previo decisiones de ingreso, clasificación, retribución 	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos • Sindicatos 	<ul style="list-style-type: none"> • Abdicación AGE desarrollo modelo empleo público

MECANISMO IMPLICADO	RETROALIMENTADORES	AGENTE BENEFICIADO	POTENCIADORES
Acuerdo/convenio colectivo	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios globales empleados públicos • Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados al sindicato 	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo político limitado Gobiernos • Posibilidad aprendizaje sindicatos

Fuente: Elaboración propia.

3. Un intenso periodo de cambio

En mayo de 1983, precedidas por el cambio del 82, se constituyeron las corporaciones locales del segundo mandato democrático. Iniciado con una legislación local en parte provisional y en parte preconstitucional, este intervalo se caracterizó por un intenso periodo de reforma, de tal suerte que al final del mismo se había modificado profundamente el panorama institucional. En un breve intervalo coincidieron en el tiempo –se *intersectaron*– una reforma anticorporativa, la Ley 30/1984, que apostaba indisimuladamente por la laboralización de la función pública, y una reforma laboral que hizo posible la generalización –*descausalización*– de la contratación temporal como medio de gestión de recursos humanos, en un punto de inflexión que modificó la estructura y composición del mercado de trabajo, también del público. Todo ello fue casi simultáneo –siete meses después– al desarrollo posconstitucional de los poderes locales de nuestro país, con la promulgación de la LBRL, que a los efectos que aquí interesan consagró la autonomía en materia de ordenación de sus medios personales. Este mismo año, agosto de 1985, tuvo lugar otro cambio sustancial: la promulgación de una nueva ley de libertad sindical, la LOLS, que reforzaba el papel de unos actores emergentes en el ámbito público, los sindicatos *más representativos*, y sus facultades de negociación de las condiciones de trabajo. El ciclo se cerró en abril de 1986, derogando la legislación local preconstitucional y refundiendo el marco legal, abriendo de manera explícita el terreno del recurso al personal laboral. El 1.^º de enero de 1986 se materializaría el ingreso efectivo de nuestro país en la Comunidad Económica Europea. Desde esa fecha, la recepción masiva de fondos convirtió claramente a las entidades locales en motores del cambio del paisaje urbano, geográfico y social. Este entorno político y económico conforma el telón de fondo de la coyuntura crítica.

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

CAPÍTULO III

La trayectoria institucional en democracia: 1990-2010

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

James Madison
El Federalista

1. La explicación de la trayectoria: los rendimientos crecientes

El capítulo anterior ha mostrado las oportunidades de actuación que las reformas de los ochenta ofrecieron a los actores del empleo público local, sus pautas de comportamiento y cómo sus efectos se han proyectado en el tiempo. Por su propia naturaleza de proceso de despliegue largo es incremental, acumulativo y gradual, dando lugar a una suerte de «equilibrio profundo», donde todos los factores expuestos aumentan su tenacidad («stickiness») para ser revertidos (Pierson, 2004: 157; 2006: 49). El capítulo analiza la evolución institucional a partir de tres trayectorias («path dependence») que tienen su génesis en los años ochenta:

1. La laboralización del empleo público y su elevada precarización, relacionada con la ampliación de la contratación temporal.
2. La politización del entorno institucional, consecuencia de la autonomía decisoria reconocida en la materia a los Gobiernos locales.
3. Finalmente, la sindicalización característica de su gestión de recursos humanos, asociada a la potenciación de la negociación colectiva.

Para demostrar la incidencia de tales fenómenos se emplea una doble estrategia: cuantitativa y cualitativa. Respecto a la primera se procede mediante el análisis de datos, bien secundarios, bien propios, todos de elaboración propia. El análisis cualitativo se aborda en el capítulo IV, mediante el estudio comparado de dos casos: el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana (Gran Canaria) y el de Rubí (Barcelona).

2. Un empleo público «de nueva planta»: la Administración local en España a partir de los ochenta

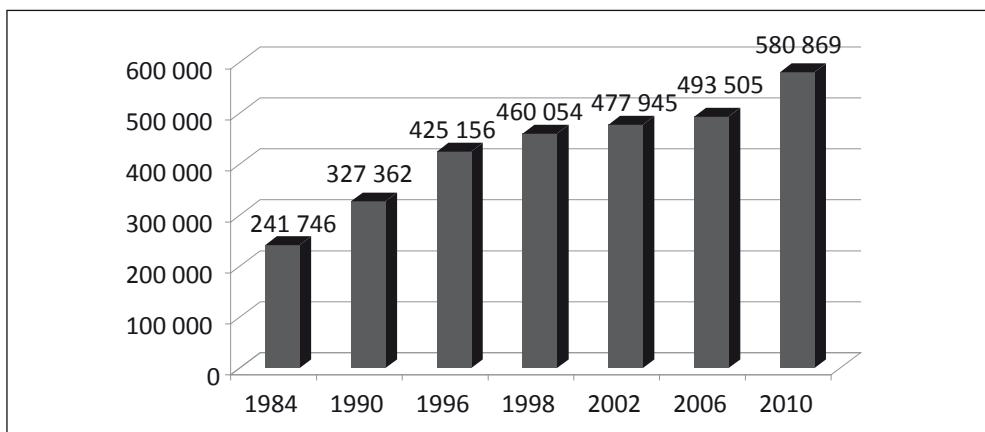
Antes de referirse a cada una de las tres dinámicas es preciso tener en cuenta que el periodo sometido a consideración puede calificarse, con justicia, como de auténtica «re-creación» de la Administración local. El personal de las entidades que integran la Administración local estaba conformado en 1984 por poco más de 240 000 efectivos. En 1990 eran 325 000 y en 1996 eran más 425 000. En doce años las plantillas de los Gobiernos locales aumentaron en más de 180 000 efectivos, un 75 %. El incremento en un lapso de cinco años, el que transcurre de 1984 a 1990, supera el experimentado entre 1962 y ese mismo 1984 –veintidós años–, lo que da idea no solo de la magnitud del aumento de efectivos, sino de su intensidad. Sus efectos serían también organizativos. Los Gobiernos locales formados en los años ochenta serán ayuntamientos completamente renovados. De hecho, el crecimiento incesante de plantillas en este periodo permite emplear el calificativo de una Administración local «en construcción». Pese a que estos valores absolutos no van acompañados en términos relativos –si en 1962 los empleados locales eran el 28 % de los servidores públicos, en 1989 suponían poco más del 14 %–, hay que tener en cuenta que la democratización local supuso una renovación de la estructura socioprofesional de sus efectivos, y por ende, un cambio de sus actitudes y valores. Cuando se estudia el empleo público local en nuestro país es preciso tener en cuenta que, por cantidad y calidad, la Administración local actual viene de una «planta» establecida a partir de los años ochenta, tal y como la tabla 5 evidencia.

Tabla 5: Evolución efectivos locales entre 1984-2010⁵⁵

	1984	1990	1996	1998	2002	2006	2010
Efectivos	241 746	327 362	425 156	460 054	477 945	493 505	580 869
% sobre total AAPP	15 %	15,4 %	20,5 %	20,8 %	20,7 %	20,2 %	21,5 %

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

El gráfico 1 permite apreciar la evolución habida en el personal dependiente de los entes locales, cuyo crecimiento no conocería cierta estabilización hasta bien avanzada la década de los noventa.

Gráfico 1: Evolución efectivos empleo público local en España

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

Con ser relevante, no importa tanto la magnitud del incremento cuanto la forma en que se produjo. Antes es conveniente dejar constancia de dos colectivos laborales que, englobados bajo el epígrafe de «empleo público local» (e incluidos en la estadística que antecede), se separan de la trayectoria seguida

55. Hasta 1998 los datos del Registro de Personal solamente incluyen en la rúbrica «personal que integra las entidades de la Administración Local» a los ayuntamientos. Es a partir de esa fecha cuando se añade el personal dependiente de diputaciones, cabildos y consejos insulares. Este colectivo oscilará entre los 65 000 y 80 000, y deberán sumarse para calcular el total de efectivos locales. En la tabla, para mantener la homogeneidad, se ha optado por contemplar únicamente al personal de ayuntamientos. Igual decisión se ha adoptado en los porcentajes respecto al total del personal al servicio del sector público. El personal de diputaciones y cabildos viene a suponer, en términos aproximados, unos 3 puntos adicionales.

por la institución en algunos aspectos. Ya sea por razones socioprofesionales en el caso de los bomberos, conocidos como personal dependiente de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), o por –además de lo anterior– contar con un marco laboral propio, como en el caso de los cuerpos de Policía Local, una investigación sobre el personal de las entidades locales no estaría completa si no tratara, aun someramente, la descripción evolutiva de estos colectivos singulares. En ambos casos será la disposición final 3.^a de la Ley de Bases de 1985 la que prevea un *estatuto específico*, aprobado reglamentariamente, el cual, por cierto –como en tantos otros aspectos–, nunca verá la luz. Serán las comunidades autónomas las que suplan esta carencia, mucho más en el caso de las policías locales⁵⁶ ciertamente que en el de los bomberos⁵⁷. Sea como fuere, la trayectoria de las policías locales se separará de la habitual en aspectos como la mayor presencia del régimen funcionarial, consecuencia de su condición de agentes de la autoridad. En el caso del personal de los SPEIS, viene más caracterizado por la presencia del empleo laboral. No obstante, sí cabe predicar de ambos colectivos aún con más intensidad el fenómeno de la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo⁵⁸. Ambos conocerían un incremento destacado en los años noventa, más significativo en el caso de los cuerpos de policía local. La tabla 6 describe su evolución.

56. Además de la previsión de la LBRL de 1985, el TRRL de 1986 completaba la parca regulación municipal sobre las policías locales, al prever su existencia en los municipios de población superior a 5000 habitantes y establecer unas normas mínimas sobre escalas funcionariales. Sería la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/1986, de 13 de marzo (LOFCS), la que más incidiría en su institucionalización, al caracterizar a los Cuerpos de Policía Local como «*institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada*» (artículo 52.1). Esta Ley facultaba además a las comunidades autónomas para dictar leyes «*de coordinación*», al amparo del artículo 149.1.22 de la Constitución. Esta habilitación dio lugar a que a lo largo de los años ochenta todas las comunidades autónomas promulgaran sus propias leyes. A su vez la conflictividad ocasionada con ellas –y las respuestas del Tribunal Constitucional– fue la que provocó la segunda oleada de leyes autonómicas de policías locales promulgadas a partir de los noventa. Para un análisis completo de su régimen normativo es imprescindible el trabajo de Barcelona Llop (2003).

57. A diferencia de las policías locales, las comunidades autónomas se han mostrado menos interesadas en lo que podríamos llamar la *interiorización autonómica* de los cuerpos de bomberos. Además de la lacónica regulación habitual en la LBRL (servicio *de prestación obligatoria* a partir de 20 000 habitantes) y de su usual asunción provincial (como recogía la precedente Ley municipal de 1975), el caso es que solamente han sido las comunidades autónomas de Cataluña (1994), Madrid (1994), Andalucía (2002), Asturias (2001), Navarra (2005) o la Comunitat Valenciana (2011) las que han procedido a establecer el régimen estatutario de estos funcionarios. Otro elemento diferencial –que lo aleja en parte de la realidad municipal– ha sido la habitual provisión del servicio mediante la fórmula del consorcio, bien provincial (mayoritariamente), bien comarcal (en algunos casos).

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

Tabla 6: Evolución colectivos profesionales singulares

	1996	1998	2002	2006
Policía Local	33 778	38 693	49 674	56 114
SPEIS	7871	9138	10 439	11 679
TOTALES	41 649	47 831	60 113	67 793
TOTAL EPL	425 156 (9,7 %)	460 054 (10,3 %)	477 945 (12,5 %)	493 505 (13,7 %)

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS.

3. Trayectoria: laboralización y precarización del empleo público local

Los datos de la tabla 7 muestran cómo el estilo arraigado en la coyuntura crítica devendrá fuertemente inercial. Las cifras son llamativas. Como pudo apreciarse en el capítulo II, el personal laboral rondaba el 20 por ciento en 1962, ascendiendo al 25 por ciento en 1969. En 1975 suponía ya aproximadamente un tercio de los efectivos locales. En 1984 descendió hasta el 19 %, producto de los procesos de regularización, pero ya en 1989 suponía más del 42 %, lo que demuestra que la reforma operó como un punto de inflexión en la línea de tendencia. La dinámica institucional posterior muestra su arraigo: en el año 2004 el personal laboral llegó a rondar el 80 % de las plantillas locales, estabilizándose posteriormente (años 2005-2006) en torno al 63 %.

Tabla 7: Evolución personal laboral

	1975	1984	1989	1990	2001	2002	2004	2006	2010
Efectivos	64 766	45 971	128 317	149 164	353 775	420 948	438 033	348 888	360 731
% sobre total personal local	30,3 %	19 %	42,4 %	45,6 %	75,8 %	76,8 %	78 %	63 %	62,1 %

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

Los gráficos 2 (magnitudes absolutas) y 3 (relativas) permiten apreciar mejor la evolución del personal laboral. Al respecto se evidencian claramente tres períodos: el comprendido entre **1984-1990**, coincidente con la coyuntura crítica: un crecimiento de los efectivos laborales cifrado en más de ochenta mil en solo cinco años. Porcentualmente, el incremento es llamativo, más de veintitrés puntos sobre el total de empleados públicos. Son los años del arranque de la ampliación de servicios y políticas *de primera generación* (agua,

alumbrado, alcantarillado, ordenación urbana, servicios sociales básicos). Conseguidos estos equipamientos básicos las plantillas seguirán aumentando en el siguiente periodo. El lapso comprendido entre los años **1990** y **2001** conocerá, significativamente, un incremento de personal aún mayor que en el quinquenio anterior. Por un lado los programas asociados a este personal no serán idénticos: se pasa de la gestión de lo imprescindible a los cimientos de un Estado del Bienestar *de proximidad* (servicios sociales especializados, deportes, cultura, juventud y mujer). Hay que consignar que se incorporan a los Gobiernos locales más de doscientos mil empleos netos de carácter laboral. La laboralización del empleo público alcanza en este periodo su cúspide, creciendo en diez años más de treinta puntos y colocándose en cifras que lindan las cuatro quintas partes de los efectivos totales. Este «pico» del empleo público laboral empieza a declinar a partir de 2006, cuando se produce un descenso significativo, situándose a partir de este año en el porcentaje que mantendrá hasta la actualidad, en torno al sesenta por ciento del total. Probablemente este cambio de tendencia obedezca a un cambio de estrategia por una cierta «funcionarización» del personal.

Gráfico 2: Evolución efectivos laborales

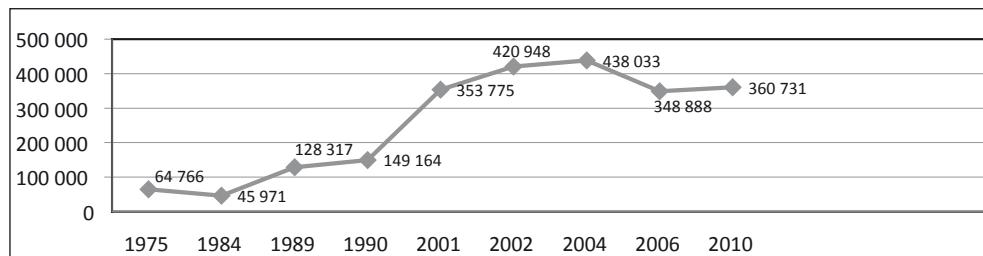
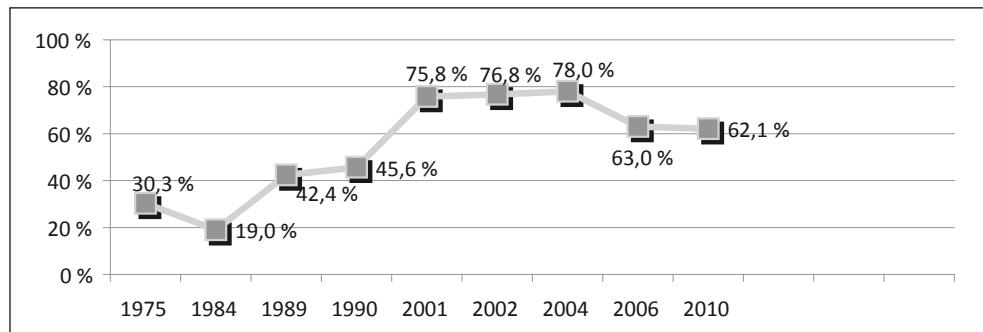


Gráfico 3: Evolución porcentual laborales



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

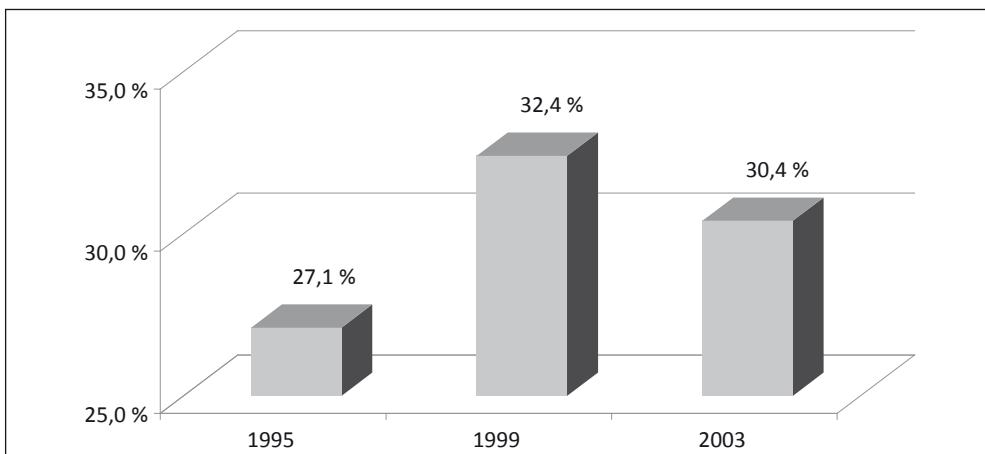
La fuerte laboralización no es el único fenómeno observable. En el CPL español este dato lleva asociado el de la **precarización**. Un porcentaje relevante del personal al servicio de las entidades locales se vinculará a través de fórmulas jurídicas no permanentes (interinos, contratados por «obra o servicio», o con cargo a subvenciones finalistas a plazo), dando lugar a un fenómeno persistente y característico del empleo público local: el de su elevada temporalidad, algo denunciado además por instituciones como el Consejo Económico y Social (2004) o el Defensor del Pueblo (2003). Como la tabla 8 muestra, al menos un tercio de las plantillas desde 1995 se hallan en esta circunstancia.

Tabla 8: Evolución precariedad laboral

	1995	1999	2003
Efectivos	104 257	149 075	153 238
% sobre total personal local	27,1 %	32,4 %	30,4 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006).

Gráfico 4: Evolución precarización laboral



Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006).

Como refleja el gráfico 4, elaborado a partir de datos de la FEMP, desde finales de los noventa se alcanzará el porcentaje de un tercio del personal encuadrado mediante fórmulas no permanentes, que será el que se consolide como rasgo estructural del empleo público local en nuestro país. La tabla 9, elaborada a partir de datos proporcionados por la Tesorería General de la

Seguridad Social (TGSS), permite afinar este dato. Si se analiza no ya el total de efectivos, sino cuánto del empleo público de carácter laboral corresponde a personal fijo, el resultado es significativo: solamente un tercio del personal laboral de los Gobiernos locales españoles se encuadra bajo la rúbrica de «personal fijo».

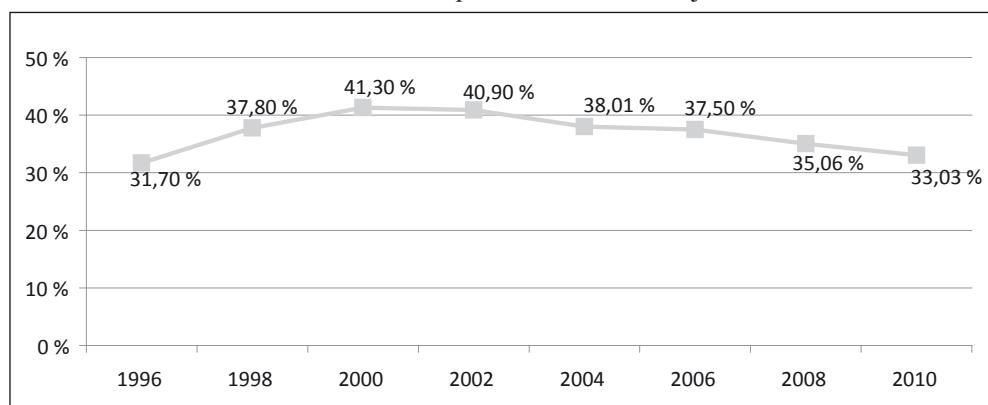
Tabla 9: Análisis precariedad laboral: evolución laborales fijos

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Laborales fijos	79 678	99 546	121 239	124 646	125 841	126 327	128 941	127 901
% sobre total personal laboral	31,70	37,80	41,30	40,90	38,01	37,50	35,06	33,03

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS.

El lapso temporal reflejado en la tabla –solamente a partir de 1996, el primer año que permite obtener datos fiables, como se indica en el apéndice– permite apreciar que, si bien en catorce años los laborales fijos pasarán de casi ochenta mil a más de 125 000, en términos porcentuales el «grado de fijeza» se mantiene prácticamente constante, alcanzando un «pico» en dos mil, fecha a partir de la cual descenderá.

Gráfico 5: Peso porcentual laborales fijos



Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006).

Así pues, un rasgo estructural será no solamente el de su laboralización, sino también el de su temporalidad. ¿Cómo se produce esta precarización del empleo? A esta cuestión se da respuesta mediante el Fichero General de

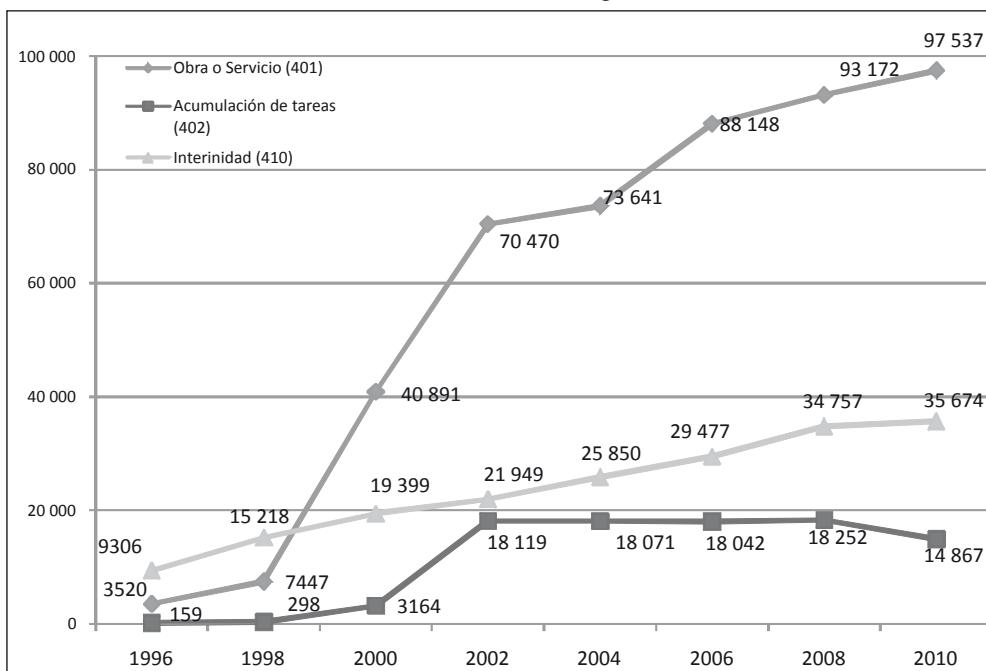
Afiliación de la TGSS. Los datos muestran cómo las relaciones de servicio se instrumentaron a partir de los contratos temporales conocidos como «causal» en el lenguaje jurídico-laboral. Es decir, relaciones temporales para atender necesidades coyunturales. Este presupuesto no se cumple a tenor de los datos. Lo que muestran es precisamente cómo empleo de carácter estable, permanente, fue encauzado a través de contratos formalmente vinculados a un término, dando lugar a una importante litigiosidad que devendrá en la creación de una figura a la que se ha hecho referencia, la del «personal indefinido no fijo de plantilla». La tabla 10 da cuenta de la evolución de la tipología del personal encuadrado bajo la rúbrica de «contratos temporales causales», y muestra una evolución espectacular: en quince años la contratación temporal pasará de aproximadamente trece mil efectivos a más de ciento cuarenta y ocho mil. En términos porcentuales, del cinco por ciento a más del treinta y ocho. Un crecimiento de más de treinta puntos.

Tabla 10: Análisis precariedad laboral: contratación temporal causal

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Contratos obra o servicio	3520	7447	40 891	70470	73 641	88 148	93 172	97 537
Contrato de acumulación de tareas	159	298	3164	18 119	18 071	18 042	18 252	14 867
Contrato de interinidad	9306	15 218	19 399	21 949	25 850	29 477	34 757	35 674
TOTALES contratos causales	12 985	22 963	63 454	110 538	117 562	135 667	146 181	148 078
% sobre el total de personal laboral	5,16	8,74	21,60	36,30	35,50	40,30	39,70	38,20

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS.

La evolución se aprecia mejor a partir de su análisis en términos gráficos. Como refleja el gráfico 6, se constata cómo la figura que recoge la mayor parte del empleo precario es la correspondiente al contrato temporal denominado de «obra o servicio». Dada su inconcreción habitual, no resulta aventurado que la mayor parte de ese colectivo de «indefinidos no fijos» se encuentre acogido a esta modalidad contractual. Sería por tanto empleo estable, pero de carácter precario.

Gráfico 6: Evolución contratos temporales causales

Fuente: Elaboración propia sobre datos TGSS (2006).

Un punto de inflexión en el empleo del contrato temporal se aprecia a partir del año 1998. ¿Qué circunstancia puede explicarlo? Si tenemos en cuenta que el gasto público se mantuvo en magnitudes similares, el único evento causal significativo a finales de los noventa es la aparición en el marco normativo de la denominada «tasa de reposición de efectivos». Mediante las leyes anuales de presupuestos, los Gobiernos, inicialmente por la crisis económica y posteriormente por la necesidad de asegurar el ingreso en la moneda única, intentaron frenar el crecimiento de las plantillas, recurriendo al expediente de limitar las ofertas de empleo público (OEP) a partir de las leyes de presupuestos de 1995 en adelante. Como muestran los datos, las entidades locales de nuestro país no modificaron sobre el terreno sus pautas de crecimiento de las plantillas. Más bien adaptaron sus estrategias a las posibilidades disponibles. Así las cosas, la contratación temporal sería la respuesta a la decisión de seguir ampliando las plantillas, pese a las decisiones adoptadas en sentido contrario a escala estatal⁵⁹.

59. Sería la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1995, la que por vez primera establecería que «*El número de plazas de nuevo ingreso será inferior al que resulte de la tasa de reposición de efectivos*» (el subrayado es mío). El concepto no se define –ni

4. Trayectoria: politización burocrática

Un camino que se consolida en el devenir del empleo público local es el de su politización. El término engloba varias dimensiones: desde la politización de la propia gestión de personal hasta el fenómeno que puede calificarse como de «profesionalización de la política local» (Jiménez Asensio, 2006: 14). De hecho, una práctica arraigada tras la LBRL fue la «exclusividad», la dedicación *«full time»* de los cargos electos a las funciones políticas. Una novedad si se tiene en cuenta que hasta entonces los cargos municipales eran de ejercicio no retribuido. El análisis de esta dependencia de camino se efectúa mediante una doble aproximación en este epígrafe. Así, se evalúa la incidencia cuantitativa del fenómeno de la «dedicación exclusiva» de los cargos locales, uno de los indicadores típicos para evaluar la profesionalización (Alcántara, 2012: 135, 160), para, seguidamente, cuantificar la evolución de los efectivos, entre cuyas funciones se hallan precisamente las del control y fiscalización de la gestión local, los otrora conocidos como «Cuerpos Nacionales», cuya trayectoria fue tratada en el capítulo II.

Aproximadamente 68 000 concejales conforman actualmente⁶⁰ el censo de representantes políticos locales. De este universo salen los alcaldes y diputados provinciales. Un rasgo de este colectivo, tras la LBRL, es el de su dedicación «profesional» a la política local. Así, Márquez Cruz (1994) cita que el 22 % en Galicia y el 18,5 % en la Comunidad Valenciana⁶¹ desempeñaban cargos municipales remunerados y con dedicación exclusiva. Junto a esta suerte de «profesionalización» creciente de los cargos políticos locales encontramos algunas patologías típicas, como el desempeño político de tareas netamente burocráticas. Como ejemplo, López-Nieto y Delgado (1994:319)

tampoco su alcance– hasta la Ley de Presupuestos de 2014. Hasta el momento de su instauración el mandato de contención en la ampliación de plantillas resultaba en la práctica menos vinculante. Así, puede verse la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos para 1994, que establecía «*(...) Que las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal, cualquiera que sea su naturaleza, se limitarán a las que, excepcionalmente, se consideren inaplicables*». La llegada al poder del Gobierno del Partido Popular, en marzo de 1996, daría lugar a un endurecimiento de esta política. La Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1997 –ya en el horizonte del ingreso en la moneda única, el euro–, limitaba la ampliación de plazas al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos. Política que ni a escala autonómica ni local sería seguida, y que daría lugar a un notable incremento de los efectivos en situación precaria, ya que no podrían «estabilizarse» (sin Oferta de Empleo Público no hay convocatoria), que fue lo denunciado por instancias administrativas y sindicales, y que los datos justamente confirmán.

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

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

citan un estudio de Brugué y Turruebla (1991) en el que más de la mitad del centenar de concejales y alcaldes encuestados perciben su cometido a caballo entre las funciones políticas y gerenciales⁶². Los datos proporcionados por la TGSS permiten apreciar el nivel de profesionalización de la política local⁶³. Al respecto, la tabla 11 refleja cómo ya en 2008 la cifra se estabiliza en más de diez mil.

Tabla 11: Evolución dedicación exclusiva cargos electos locales

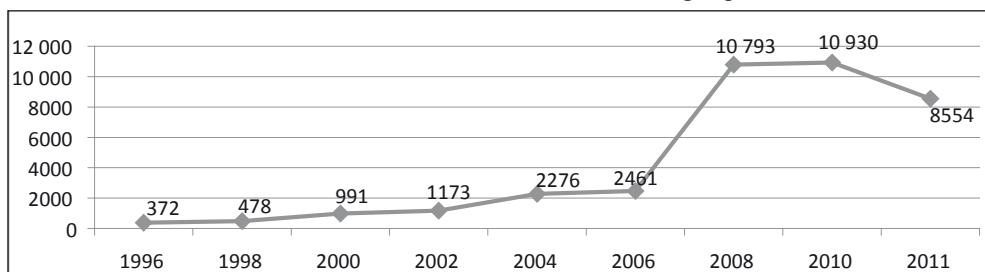
	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Cargos en alta	372	478	991	1173	2276	2461	10793	10930	8554

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS.

Nuevamente es la plasmación gráfica la que refleja mejor la evolución del fenómeno. Al respecto es destacable el crecimiento operado en solo dos años, de 2006 a 2008. Probablemente achacable a que fue a partir de 2008 cuando la Seguridad Social, con la reforma legal que contemplaba la percepción de la prestación por desempleo tras el cese en el cargo público, creó una cuenta de cotización específica para las entidades locales. Así las cosas, no es tanto un crecimiento lo que se refleja a partir de 2008 cuanto unas cifras más fiables. En cualquier caso hay que dejar constancia de que la crisis se ha proyectado también sobre el nivel de profesionalización política. En solo un año, de 2011 respecto a 2010, se aprecia un notable descenso, más de dos mil cargos locales, un veinte por ciento del total.

62. Un caso llamativo lo constituye el denominado «*Protocolo de retribuciones de cargos electivos locales*», acordado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, que fija un baremo retributivo para la dedicación exclusiva de los alcaldes y concejales de la Comunidad Valenciana. Sobre la base de un número determinado de concejales, habitantes y presupuesto, se recomiendan unas bandas salariales análogas a las funcionariales. A título de ejemplo, para una corporación de hasta 11 concejales y 5000 habitantes la comparación lo es con un jefe de servicio, nivel 24 y 37 000 € anuales.

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

Gráfico 7: Evolución dedicación exclusiva cargos públicos

Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006).

Otra perspectiva de interés a la hora de analizar la politización es la evolución de los Cuerpos Nacionales. Cabe adoptar, a tenor de lo que refleja la tabla 12, el calificativo empleado por Rodríguez Álvarez (2005: 275), quien se refiere a la política estatal respecto a los Cuerpos Nacionales como una «desafortunada política»: la limitación en la convocatoria de plazas adoptada a partir de 1985 no se corregiría hasta mediados de los noventa⁶⁴, y una consecuencia de ello fue, obviamente, la disminución de este colectivo. Desde mediados de los ochenta su número se cifra en torno a los cinco mil efectivos totales, número cercano a los más de cuatro mil «directivos de confianza» en los términos empleados por la FEMP (2006: 86), lo que no ha coadyuvado a la profesionalización del empleo público local, al disminuir el peso de una función pública que, aun con una orientación formalista, era reclutada sobre valores administrativos comunes y profesionales. Esta política del centro favorecía tanto a las comunidades autónomas, que veían aumentar sus posibilidades para establecer Administraciones de base territorial⁶⁵, como a las élites locales, que vieron disminuir un colectivo de funcionarios relevantes en el control de la gestión interna.

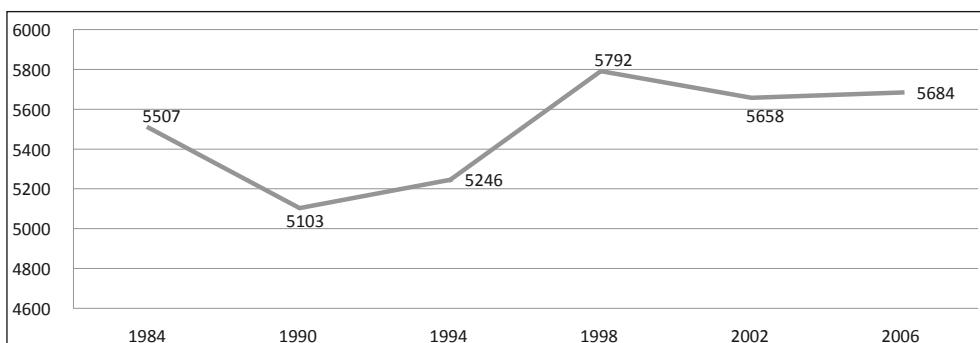
Tabla 12: Evolución efectivos Cuerpos Nacionales

	1984	1990	1994	1998	2002	2006
Efectivos	5507	5103	5246	5792	5658	5684
% sobre total personal local	2,27	1,60	1,30	1,30	1,00	1,00

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

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

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

Gráfico 8: Evolución Cuerpos Nacionales

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

5. Trayectoria: sindicalización de la gestión de personal

Los datos muestran que la dinámica del empleo público local se caracteriza en el periodo sometido a estudio por el arraigo de un modelo de negociación fuertemente sindicalizado⁶⁶, por la consolidación de un rasgo típico en el empleo público local: la *contractualización* de sus condiciones de trabajo. Para dar cuenta del alcance de tal práctica, se ha procedido en primer lugar a segmentar los dos colectivos diferenciados: el personal laboral por un lado y el sometido a vínculo funcionarial por el otro, diferenciación explicable por cuanto el campo de la negociación goza de más contenido en los primeros. Si estos pueden negociar cuestiones típicas como los salarios, la jornada, o la configuración de la relación laboral, como la propia estructura salarial o la clasificación profesional, en el caso de los funcionarios la limitación de contenidos es la regla, en aplicación del principio de la reserva de ley a la mayoría de las materias (en la jornada, el incremento de remuneraciones, y en la clasificación, carrera, estructura salarial).

Pero es que la problemática a la hora de acceder a la información sobre ambos colectivos también es diferente. Si en el caso del personal laboral las fuentes secundarias disponibles (boletines oficiales principalmente) proporcionan evidencia suficiente para calibrar los contenidos negociados, para el caso de los funcionarios locales tal posibilidad no es factible, de ahí que este

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

trabajo haya requerido producir datos propios, ya que las fuentes secundarias son insuficientes, habida cuenta de la peculiaridad que informa las prácticas en la materia a las que seguidamente se hará referencia.

En lo que respecta al personal laboral, tres estudios realizados en 2001, 2007 y 2012 permiten entresacar los rasgos y contenidos de los convenios colectivos suscritos por los Gobiernos locales españoles⁶⁷. Al respecto encontramos:

- Una jornada laboral inferior a la del sector privado, establecida normalmente en 35 horas semanales y 1570 anuales⁶⁸.
- Unas condiciones de trabajo consistentes en un catálogo de permisos y licencias homologables a los que disfrutan los funcionarios: ayudas sociales consistentes en subvenciones por natalidad, adopción, nupcias, o prestaciones periódicas en caso de minusvalías de familiares, becas y ayudas por estudios, premios de antigüedad o seguros de vida.
- La participación usual en órganos de selección del personal temporal y fijo, tales como comisiones, tribunales, bolsas, así como un rol activo y pormenorizado en la negociación de las bases reguladoras de las convocatorias y las ofertas de empleo público. Es decir, todos los convenios regulan los «mecanismos de entrada» (Prados de Reyes, 2007: 85).

En lo que respecta a la negociación colectiva «funcionarial», hay que indicar la carencia de estudios al respecto. Ello es así por cuanto esta esfera de negociación se caracteriza por lo que, de acuerdo con el concepto emplea-

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

68. Como elemento de comparación puede traerse a colación la *«Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2010»*, editada en 2011 por el Consejo Económico y Social, en la que se indica que la media general de jornada anual pactada para el sector servicios en el periodo 2001-2010 está cifrada en 1760 horas anuales.

do por Esther del Campo (2012: 198), cabe denotar como «informalidad». O lo que es lo mismo, la no publicación –obligatoria por otra parte– de lo convenido, ya sean acuerdos globales o pactos puntuales⁶⁹. Este «índice de informalidad» –según un estudio publicado por la Diputación de Barcelona (2011)– alcanza el 70 %⁷⁰, cifra consistente con el estudio cualitativo realizado en esta investigación, que la sitúa en el 73 %.

La metodología se detalla en el apéndice. En lo que respecta al diseño de la investigación, aparte de segmentar y tener en cuenta que el fenómeno de la negociación colectiva local española es básicamente «urbano», se ha tenido en cuenta el planteamiento del meta-análisis realizado por Methe y Perry (2003) cuando por vez primera, en 1980, analizaron el alcance de la negociación colectiva en los Gobiernos locales estadounidenses, por lo que a la hora de exponer las conclusiones obtenidas se sigue en parte su esquema analítico, evaluando el impacto de los acuerdos sobre cuatro dimensiones: a) los «inputs» (salarios, efectivos, tiempo de trabajo y beneficios sociales); b) lo que denomina las «actividades» (las facultades sobre la organización del trabajo); c) los «outputs» o productos de la negociación (recursos), y d) los «impactos» finales. Los aspectos que se refieren a las dimensiones a) y b) son complementados con aspectos que se refieren a dimensiones críticas como la ordenación retributiva o el control del acceso. Para evaluar los resultados del proceso se recurre a una fuente secundaria proveniente de la Federación Española de Municipios y Provincias, y por último, al final del capítulo, se

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

70. Este estudio de 2011 amplía el realizado en 2009, que toma como población objeto de análisis los municipios de la provincia de Barcelona mayores de 13 000 habitantes inscritos en la denominada «*Xarxa CÓRH*», una comunidad de conocimiento al servicio de los gestores locales de recursos humanos creada por el Servicio de Asistencia a los Gobiernos Locales de la Diputación barcelonesa. Este estudio es útil para analizar dimensiones como el régimen de trabajo, permisos y licencias, los derechos económicos y las mejoras sociales.

trata el impacto final, sistémico, de las prácticas seguidas en este terreno por los Gobiernos locales, que es, al cabo, el objetivo del trabajo. La información recogida del centenar de textos analizados se ha sistematizado en los siguientes contenidos:

5.1. Cláusulas sobre tiempo de trabajo

En términos legales, las entidades locales carecen a priori de capacidad convencional en esta materia. La normativa de régimen local prevé que la jornada laboral será «en términos anuales» la misma que la que rija para los funcionarios de la Administración del Estado. Respecto a los permisos y licencias cabría cierta modulación en su ejercicio. Pues bien, en todos estos extremos la realidad de los acuerdos supera los contenidos formalmente posibles. Bien sea por cuanto recogen la jornada semanal de 35 horas en detrimento de la establecida de 37.5 horas⁷¹, bien por cuanto la jornada anual resulta inferior a la legalmente establecida⁷² en prácticamente todos los casos analizados⁷³. Asimismo, en todos los acuerdos y pactos de entidades locales analizados se regula un catálogo de ausencias al trabajo retribuidas superior al establecido legalmente, bien en permisos (días de libre disposición en la mayoría de los casos, o adopción, lactancia, acogimiento,...) bien en licencias (por cuidado de familiares, guarda legal, etc.).

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

72. La normativa entonces aplicable (una resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de diciembre de 2005) solamente fija como parámetro el de la jornada semanal de 37.5 horas. Para determinar la jornada anual hay que recurrir a la cifra establecida inicialmente en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 2003-2004, sobre modernización y mejora de la Administración Pública (BOE de 18 de noviembre de 2002), cuyo capítulo III fija la jornada anual en 1647 horas, una cifra recogida posteriormente en la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 27 de diciembre de 2005, sobre jornada y horarios.

73. Situadas todas ellas en torno a las **1500 horas anuales**. Así, 1512 horas/año para la Diputación de Burgos, 1561 para la de Soria, 1521 para la de Almería, y 1498 para la de Ciudad Real. 1537 horas anuales para el Ayuntamiento de Getafe, 1442 para el de Madrid, 1512 para el de Alcorcón, 1500 para el de Móstoles, 1533 para el de Gijón, 1510 para el de Palencia, 1494 para el de Jaén, 1519 para el de Córdoba, 1512 para el de Cartagena, 1509 para el de Castro Urdiales, 1486 para el de Peñíscola, y 1508 para el de Arganda del Rey. Siendo precisos, hay dos ayuntamientos que recogen la jornada anual de 1647 horas: los de Esparraguera y La Almunia de Doña Godina.

5.2. Cláusulas sobre retribuciones

Formalmente, las entidades locales carecen de capacidad convencional en estas materias. En lo que se refiere a la estructura salarial, por venir regulado en multitud de disposiciones que establecen las llamadas retribuciones *básicas* –sueldo y antigüedad– y *complementarias* –complementos de destino, específico y de productividad, así como indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones–. En lo que atañe al incremento anual, es materia regulada por la respectiva ley de presupuestos anuales. Pues bien, en ambos aspectos un análisis de los acuerdos y pactos revela la conclusión de acuerdos en estas materias como práctica habitual, en las diversas dimensiones que conforman la negociación de tipo «salarial». Así, encontramos:

- ✓ Conceptos retributivos no contemplados en la normativa⁷⁴.

74. «**Complementos por trabajos de superior categoría**» se encuentran en los acuerdos de las diputaciones de Burgos o de Soria. «**Gratificación por Navidad**», en el texto del Cabildo de Fuerteventura. Más imaginación se revela en la remuneración de la antigüedad. Así: «**premios por antigüedad, por años de servicio, vinculación, por permanencia, o bien premios por jubilación**» encontramos en la Diputación de Lugo, en la de Salamanca, y en los ayuntamientos de Alicante, Madrid, Ávila, Almería, Segovia, Huelva, Gijón, Zamora, Arrecife, Villalbilla, La Rambla, La Almunia de Doña Godina, Candelaria, Gáldar, Martorell, Granadilla de Abona, Manresa, Láujar de Andarax, Arucas, Vilanova i la Geltrú, Sitges, Sant Feliu de Codines, Teulada, Onil o Los Realejos. Otros conceptos salariales formalmente dentro de la norma pero que remuneran otras circunstancias son los que se encuentran dentro del **complemento de productividad**. Así, la Diputación de Burgos «**prima por puntualidad y asistencia**», «**productividad anual no consolidable**» en el Cabildo de Tenerife, similar a la productividad fijada por categorías de la Diputación de Valencia o a la «**normalizada por trimestres**» de la Diputación de Ciudad Real, del Ayuntamiento de Gijón o del de Valencia; o a la semestral de los ayuntamientos de Arrecife o Estepona, y la mensual del Consell d'Eivissa i Formentera y del Ayuntamiento de Burgos. El **absentismo** justifica habitualmente el empleo de este complemento. Encontramos el «Fondo de Productividad por absentismo» de la Diputación de Alicante, la «prima de asistencia» de Sant Boi de Llobregat, «productividad por asistencia» en San Fernando o Sabadell, «por asistencia al trabajo» en el Ayuntamiento de Almería, por «efectiva asistencia al trabajo» en Montilla, o la «paga de absentismo» (artículo 21 acuerdo del Ayuntamiento de Martorell). Otro concepto profusamente regulado para evitar cualquier atisbo de disminución salarial es el denominado «**complemento personal transitorio**», que aparece en textos como los de la Diputación de Valencia, el Ayuntamiento de Palencia (disposición adicional 1.^a), el de Córdoba, el de Sevilla, o el autonómico (Udalhitz) para la Administración local de Euskadi. Por otra parte, otro complemento habitual es el que garantiza la percepción del 100 por 100 de las retribuciones en caso de incapacidad temporal del funcionario, cuando la regulación –no susceptible de mejora según la jurisprudencia– dispone la percepción de tal complemento durante tres meses como máximo. En todos los textos analizados aparece regulado este complemento, sirviendo como ejemplo los de la Diputación de Toledo, de Cádiz, o los ayuntamientos de Valladolid, Huelva, Zamora, Burgos, Almería, Córdoba, Consuegra, Manresa, Castro Urdiales, Sant Pere de Ribes o Teulada. Por otra parte, en numerosos textos la obligación de regular de forma única el complemento específico aparece desagregada en numerosos «componentes» o «factores», o simplemente «**pluses**». Así, como ejemplo pueden citarse la Diputación de Burgos (pluses de nocturnidad, turnicidad), la

- ✓ Cláusulas compensatorias de la desviación del IPC⁷⁵ o bien fondos destinados de algún modo a compensar la pérdida de poder adquisitivo⁷⁶. Todos ellos en definitiva suponen unos incrementos salariales superiores a los estipulados por las leyes anuales de presupuestos.
- ✓ Sistemas retributivos colectivos tipo «tablas salariales», fijados por categorías o niveles genéricos, en detrimento de metodologías de valoración de puestos de trabajo individuales⁷⁷.

5.3. Cláusulas sobre organización del trabajo

El análisis de los textos revela cómo las potestades y facultades de organización de que goza la Administración Pública, según la doctrina de la relación

Diputación de Toledo (pluses de nocturnidad, festivos), la Diputación de Ciudad Real (pluses de nocturnidad, festivos, turnicidad), los ayuntamientos de Getafe (complemento de fiestas, quebranto de moneda), Sant Boi de Llobregat (pluses de jornada partida, tóxicos, festivos), Ávila (pluses de nocturnidad, festividad, turnicidad), Palencia (plus de calle, festivos y retenes) o Palamós (plus mensual). Otras entidades locales pactan la **asignación de niveles mínimos de complemento de destino** por encima de los establecidos en la normativa. Al respecto, acuerdos de la Diputación de Burgos, de Cádiz, de Valencia, del Cabildo de Tenerife, de los ayuntamientos de Segovia, San Fernando, Gijón, Burgos, Xàtiva, Doña Mencía, La Almunia de Doña Godina, Udalhitz (Euskadi), Villena, Teulada o la Villa de Ingenio (el cual en su cláusula 24.^a dispone la asignación del nivel máximo de complemento de destino a todos los puestos de trabajo).

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

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

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

funcionarial clásica, se encuentran sumamente matizadas por la negociación colectiva. La organización práctica del trabajo (movilidad y flexibilidad internas, asignación y cambio de funciones), por no hablar del funcionamiento de la jerarquía, un principio clásico de organización (Mintzberg, 1987), encuentran dificultades en la realidad cotidiana de la gestión local. Por decirlo en los términos de Methe y Perry (2003, e.o. 1980), en los acuerdos y pactos de los Gobiernos locales españoles encontramos numerosos artículos, cláusulas y disposiciones que en la práctica atribuyen responsabilidades en esta materia a los órganos de participación de los empleados públicos, afectando a la esfera de los sistemas, procesos y organización del trabajo. No se trata de que en numerosos textos se remita a la negociación del instrumento de ordenación, la relación de puestos de trabajo, algo lógico por otra parte⁷⁸; es que en no pocos de ellos se limita notablemente la actuación del empleador⁷⁹. Esta circunstancia explicaría por qué en la reciente reforma del empleo público, operada en 2007, la jerarquía reaparecerá como fundamento de la actuación administrativa⁸⁰.

5.4. Cláusulas sobre acceso al empleo público

En los sistemas de mérito, la garantía del ingreso mediante procesos transparentes y competitivos –meritocráticos– es el centro del sistema, junto a la perspectiva de una carrera ajena a influencias políticas. En los modelos de

78. Por poner algunos ejemplos, acuerdos de las diputaciones de Burgos y Almería o del Cabildo de Tenerife, y del Ayuntamiento de Huelva.

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

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

negociación colectiva, por el contrario, el sindicato es un actor con influencia en este terreno, normalmente vedado a los no afiliados. Esto es así en modelos sindicales de corte anglosajón, resultando más extraño en los sistemas de relaciones industriales de corte europeo. Ahora bien, pese a esta limitación legal, resulta claro que las organizaciones sindicales se hallan *interesadas* en este ámbito de la gestión de personal.

En nuestro país, en el ámbito laboral, ni la Ley de Libertad Sindical de 1985 ni el Estatuto de los Trabajadores de 1980 contemplan preferencias en materia de ingreso a los afiliados al sindicato. Tampoco obviamente en el ámbito público, habida cuenta de que el diseño constitucional es el de un sistema de mérito. Cuestión distinta es el funcionamiento real en las entidades locales. En un contexto de competencia sindical, la influencia en los mecanismos de acceso supone uno de los ámbitos más relevantes en términos de *incentivos selectivos* para sus afiliados. Siendo la organización de la selección descentralizada –cada entidad local recluta a sus empleados públicos–, la tentación inevitable es que los agentes que representan a los empleados públicos traten de incidir en un ámbito sensible para sus afiliados –su *principal*, constituido por empleados públicos en precario–. Máxime cuando, como se ha dicho, la temporalidad es la norma imperante, y donde la «cadena de movilidad» (temporalidad-estabilización) es lo habitual. La relación de agencia en materia de selección es mucho más intensa desde la perspectiva de los empleados públicos que la que mantiene la ciudadanía con sus concejales, mucho más alejada en esta cuestión (en intereses e información), más difusa, frente a los intereses concretos de grupo. Visto desde la óptica de la teoría de la acción colectiva, es fácil prever un mayor activismo sindical en representación de los empleados municipales en esta materia.

Este riesgo ya fue alertado en su día. Como puso de manifiesto el Informe del Comité de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público: «*Esta dinámica de selección de personal temporal y posterior estabilización de los empleados temporales al cabo de unos años está poniendo en cuestión seriamente todo el sistema constitucional de garantías relativo al acceso al empleo público*» (2005: 94). La influencia se articula mediante el mecanismo correspondiente: la negociación colectiva. Mediante la misma se incide en cuestiones concretas como la participación en el diseño de los mecanismos de ingreso («la redacción de las bases»), la participación en los propios órganos encargados de la decisión sobre los candidatos concretos (los «tribunales y comisiones»), o la influencia en los propios sistemas de gestión del flujo de personal («las bolsas de trabajo»). Pues bien,

el análisis de las prácticas de negociación colectiva evidencia el interés de los actores sindicales en adquirir influencia en este terreno⁸¹.

- ✓ Encontramos participación en la redacción de las Bases de la convocatoria en entidades locales de diverso tamaño⁸². Algunos textos contemplan la gestión participada en sistemas de bolsas⁸³.
- ✓ Por lo que se refiere a la participación en órganos de selección, en todos los textos se encuentran disposiciones en este sentido. Bien en favor de los órganos unitarios –la junta de personal–⁸⁴, bien de los sindicatos más representativos⁸⁵. Llamativo resulta que algunos textos contemplen la participación sindical tras la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público, que veda tal posibilidad⁸⁶, lo que demuestra lo costoso de cambiar algunas inercias arraigadas.

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

82. Tratan de la participación en la **redacción de bases** los acuerdos de la Diputación de Soria y de los ayuntamientos de Madrid, Getafe, Gijón, Granadilla de Abona, Estepona, Hondón de Las Nieves, Onil y Úbeda (artículo 7.^º del acuerdo).

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

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

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

86. Así ocurre en pactos y **acuerdos tras el EBEP**, como los acuerdos 2008-2011 de la Diputación de Toledo, 2007-2008 de la Diputación de Guadalajara o 2009-2011 de la Diputación de Valladolid (bien que bajo el formato de «observadores»); o ayuntamientos

- ✓ En lo relativo a los planes y procesos de consolidación de empleo temporal –de «conversión» de empleo precario en fijo–, se contempla tal posibilidad en un número significativo de acuerdos y pactos de funcionarios, teniendo en cuenta que el análisis de tales textos no agota toda la posibilidad de concertación en la materia, bien por ser objeto de pactos específicos –eventualmente no objeto de publicación en los boletines oficiales provinciales–, bien por ser objeto de convenios colectivos laborales. En cualquier caso el análisis muestra que es una materia convencional habitual⁸⁷.

como el de Madrid (acuerdo 2008-2011), Alcorcón (acuerdo 2008-2011), Móstoles (acuerdo 2008-2011), Valladolid (acuerdo 2008-2011, donde se indica que la alcaldía tendrá en cuenta la propuesta que realice la junta de personal), Palencia (acuerdo 2009-2012), Almería (acuerdo 2008-2011), Villalbilla (acuerdo 2007-2009) o Láujar de Andarax (acuerdo 2008-2011).

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

5.5. Cláusulas sobre beneficios sociales complementarios

Este tipo de cláusulas son habituales en todos los acuerdos analizados. De hecho, el 100 % contemplan este tipo de contenidos de mejora de la retribución indirecta, por dos vías: mediante las subvenciones, la asignación de una cantidad a tanto alzado, o, menos habitualmente, las prestaciones periódicas, que conformarían una suerte de seguridad social complementaria. Entre las prestaciones de tipo subvencional aparecen las de nupcialidad, natalidad, orfandad, prótesis sanitarias y asistencia médica-quirúrgica, por estudios, seguros de vida y responsabilidad civil, anticipos salariales, préstamos vivienda. Como prestaciones periódicas aparecen las ayudas por guardería, por hijo discapacitado, las becas de comedor. En los acuerdos analizados aparecen bien como prestaciones sociales, bien bajo el formato de fondos sociales, si bien en pocos casos con limitación presupuestaria⁸⁸.

5.6. Otras cuestiones

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

Cláusulas convencionales típicas del derecho laboral encontramos las que hacen referencia a aspectos tales como:

- La «indivisibilidad» de lo negociado o su «vinculación a la totalidad». Es decir, su consideración como un todo global, renegociable si se anula judicialmente parte de su contenido⁸⁹.

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

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

- La garantía «*ad personam*» de lo pactado o el acuerdo de «cláusulas de garantía». Es decir, el respeto de las situaciones individuales que resulten mejores de lo convenido⁹⁰.
- El carácter de «norma mínima» del acuerdo, mejorable por actuaciones administrativas individuales que puedan resultar más provechosas⁹¹.
- Cláusulas conocidas en el terreno laboral como «condiciones más beneficiosas», similares a las anteriores, que implican el respeto de unos presuntos derechos «adquiridos» por parte del funcionario⁹².

Lo llamativo de este articulado es que, en la práctica, *bilateraliza* la relación profesional, obviando los caracteres típicos de la relación administrativa, donde, como es sabido, los instrumentos de gestión tratan de hacer frente a las necesidades del servicio debidamente justificadas⁹³. También encontramos como aspectos convenidos todo un conjunto de contenidos que forman parte del núcleo duro de la relación estatutaria, reservados a la regulación mediante norma con rango de ley. Si bien en la mayoría de los casos la redacción se limita a transcribir los preceptos aplicables, en otros se innova de modo sensible, alterando lo establecido en los reglamentos aplicables⁹⁴.

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

91. Este tipo de cláusulas, con este redactado o similar, como el término «compensación y absorción», aparecen en acuerdos como los correspondientes a la Diputación de Cádiz, el Cabildo de Fuerteventura, y los ayuntamientos de Madrid, Ponferrada, Zamora, Solsona, La Almunia de Doña Godina, Palamós o Ibi.

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

93. Hay que tener en cuenta que desde la propia óptica jurídico-laboral este tipo de cláusulas han sido criticadas, por inoperantes. Al respecto, la propia Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, en una *Guía de la negociación colectiva* (2010), recomienda que sean obviadas. Pese a que suelen ser incluidos «por inercia y costumbre» (: 107), estos artículos aportan poco en términos jurídicos. No obstante, resultan ilustrativos del marco cognitivo de los negociadores.

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

Las páginas precedentes muestran las conclusiones del estudio sobre las prácticas de negociación colectiva correspondiente a más de un centenar de entidades locales, entre ellas un número significativo de las grandes ciudades. De acuerdo con el esquema seguido de Meth y Perry se ha analizado la influencia de tales prácticas tanto sobre los *inputs* como sobre las *actividades*. En lo relativo a los *outputs* contamos con una aproximación indirecta, la correspondiente a un estudio realizado no hace demasiado tiempo por la Federación Española de Municipios y Provincias (2006). En el mismo se da cuenta de cómo de la negociación colectiva municipal deriva invariablemente una tendencia al alza, artificial, de las retribuciones, un «incremento excesivo del gasto público local en personal» (2006:93), explicable en no poca medida por la circunstancia de producirse esa negociación de un modo atomizado y disperso, entidad a entidad, que debe «valorar sus puestos de trabajo» desde 1986 sin referentes comunes ni criterios homogeneizadores.

Pero el incremento, por así decir, directo de los costes salariales (retribuciones y ayudas sociales) no es la única consecuencia. Al respecto no hay que perder de vista el incremento de costes que suponen las notables rigideces de gestión. En un entorno donde la gestión de personal se encuentra en la práctica hiperregulada por el éxito negociador que el agente sindical ha tenido en nombre de su principal (los empleados públicos), la consecuencia ha sido en muchos casos que los ejecutivos locales echen mano del recurso a mercados laborales secundarios en busca de la mayor flexibilidad que no encuentran en los ámbitos del mercado primario (el correspondiente a funcionarios de carrera y laborales fijos). Esta circunstancia –no solamente el clientelismo político– es la que explica el incremento exponencial de la temporalidad. Los caracteres de la negociación colectiva vigente en la Administración local española impelen por así decir a buscar unos efectivos más fáciles de gestionar para quienes dirigen las políticas de personal, respecto a los cuales no hay que olvidar su propia naturaleza, en sentido genuinamente democrático unos *dilettantes* –no profesionales– con un horizonte temporal limitado, el ciclo político de cuatro años.

¿Y qué decir de los efectos, del **impacto** final de unas prácticas como las que pone de manifiesto la investigación? Pues que analizadas las diná-

sí innovando en su regulación) en los acuerdos de las diputaciones de Lugo y Toledo, así como en los de los ayuntamientos de Sant Boi de Llobregat, Valladolid (principios), Arrecife, Sevilla, Granadilla de Abona, La Rambla o La Almunia de Doña Godina.

micas de poder real se evidencia lo limitado de la norma formal para dar cuenta de la realidad del empleo público local. Si se analiza lo que opera realmente en términos de gestión (tablas normalizadas por categorías más que sistemas de valoración de puestos), cuál es el sistema retributivo *en uso* (pactado y superado en la mayoría de las ocasiones), cuáles son las condiciones de trabajo existentes, regidas por el *principio de norma más favorable*, o la problemática derivada del acceso en las diversas modalidades estudiadas, se evidencia que el efecto final ha sido el de una **mutación de facto en el modelo del empleo público**. Las pautas de negociación colectiva típicas de la Administración local española, con una intensidad superior a la de la Administración Central o a la de las comunidades autónomas, y sus prácticas asociadas, configuran un marco institucional que muestra rasgos más próximos a un modelo de negociación colectiva, con sus rasgos de contractualización y fijación colectiva de las condiciones de empleo, que al de mérito, fuertemente reglamentado.

6. Rastros del legado histórico

El capítulo I mostró cómo en la gestión del personal de las entidades locales españolas, junto al tradicional formalismo jurídico, habían *sedimentado* históricamente unas inercias patrimonializadoras del cargo público. Se constata cómo el fenómeno, además de evidenciar la falta de arraigo del sistema de puestos de trabajo, no responde a la ordenación burocrática clásica que separa el cargo de la función. Por otra parte, la tradicional provisión de plazas «*en propiedad*» (denominación periclitada desde 1968) sigue existiendo en el paisaje de la Administración local española⁹⁵. Este fenómeno de persistencia

95. Un análisis aleatorio de resoluciones publicadas en el Boletín Oficial del Estado referidas a OEP, convocatorias o nombramientos, resulta ilustrativo a la hora de argumentar la pervivencia de elementos preburocráticos. No es ya que el término plaza en propiedad, impropio para designar una relación profesional, aparezca en el BOE hasta bien avanzada la primera década del siglo XXI; es que se refleja la incapacidad notoria para objetivar la ordenación burocrática propia que padecía la Administración local durante el franquismo. Así, como ejemplos de petrificación funcional (inserción en la convocatoria de la plaza de aspectos propios del puestos de trabajo, otorgando así derechos subjetivos no ya al cargo, sino a la función), aparecen en 1987 denominaciones de «conserje de oficina de información» (Écija) u «Oficial Liquidador de plaza de abastos» (Ávila); en 2000, «conserje Centro Cultural La Marina» (El Puig); en 2003, «operario de cine municipal» (Vejer de la Frontera); en 2006, «Mediador de Seguros» (Paterna) o «Auxiliar de Servicio de Información Ciudadana» (San Javier). Más preocupante resulta la práctica, en un modelo de función pública descorporativizado desde 1984, de otorgar plazas de *jefatura en propiedad*, un endemismo típico de nuestros Gobiernos locales que, de facto, termina blindando al funcionario frente a la propia Administración. Al respecto pueden citarse los ejemplos

de comportamientos se mantiene junto a las inercias consolidadas tras la coyuntura crítica. Encontramos por tanto que, junto a los elementos de cambio e innovación, subsisten continuidades relevantes.

de las diputaciones de Granada en 1987 («jefe de protocolo») o Ciudad Real ese mismo año, así como los de los ayuntamientos de Puerto Real en 1989, con una plaza de «director de instalaciones deportivas», Salamanca en 1995 («director de jardín de infancia»), o Blanes («jefe de sección de actividades»); aparecen también convocatorias o nombramientos como funcionario de «gerente» (Consorcio Parc Serralada) o «directora de Casa de Cultura» (tal cual, con indicación de género), ambos en 1999; en 2000, Ayuntamiento de Irún, un «director de actividades e instalaciones deportivas», o un «jefe de sección de planeamiento» (Sant Just Desvern); en 2003, una «asistente social-coordinadora» (Yecla); en 2006, pueden citarse un «jefe de conserjes mantenedores» (Blanes) o un «gerente» (Patrónato Municipal de Cultura de Cocentaina).

CAPÍTULO IV

Estudio de casos comparados: historia de dos ciudades

1. El nivel micro en el análisis institucional

El diseño de investigación combina el seguimiento a un nivel macro con su estudio en el plano organizativo. Esta metodología proporciona los microfundamentos del análisis del empleo público local, mostrando la interacción de los actores ante situaciones y mecanismos similares. Para ello se han considerado diversos factores causales, tanto en el ámbito de la dinámica política como de la gestión, que permitan dar cuenta de su grado de politización. La tabla 13 recoge los elementos considerados:

Tabla 13: Factores causales considerados en la comparación de los casos

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

Fuente: Elaboración propia.

2. Caso 1: Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana (Gran Canaria)

2.1. Datos de contexto

Santa Lucía de Tirajana se ubica en Gran Canaria. Es la tercera ciudad más importante en volumen de población de la isla, junto a la capital, Las Palmas, de la que dista 51 kilómetros, y la vecina ciudad de Telde. El municipio cuenta con varios núcleos de población. El principal por su importancia económica y demográfica es Vecindario. Los otros son Sardina del Sur, Doctoral, Balos o Casa Pastores. El casco antiguo es el que da nombre al municipio. Como objeto de estudio la ciudad constituye un caso singular por su desarrollo y por el nivel de equipamientos y servicios públicos alcanzados, en lo que constituye un caso de análisis por derecho propio cuando de estudiar municipalismo y cambio social se trata. Un elemento a tener en cuenta es la dinámica poblacional. En los años sesenta y setenta el ritmo de crecimiento en número de habitantes es trepidante, hasta llegar a los sesenta y cinco mil habitantes actuales. La tabla 14 permite apreciar su magnitud.

Tabla 14: Evolución demográfica de Santa Lucía

Año	1900	1940	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Población	2737	6491	10655	18697	26013	34478	47161	66999

Fuente: Departamento de Estadística del Ayuntamiento.

En términos políticos, el municipio se caracteriza por la estabilidad de su Gobierno. Aun cambiando de siglas, la coalición rectora que ha gobernado la ciudad desde 1979 hasta las elecciones de 2011 ha sido siempre la misma, la proveniente de la originaria formación creada en 1979 conocida como «Asamblea de Vecinos». Lo que en 1979 irrumpió en el panorama político local como una agrupación de electores pasó a formar en 1983 un partido político, «Asamblea Canaria». En las elecciones de 1987, 1991 y 1995 el núcleo electoral inicial se coaligó con ICAN (Izquierda Canaria Nacionalista), y posteriormente, en 1999 y 2003, con Coalición Canaria, que desembocó tras su ruptura con esta formación en la coalición con otro partido, más acorde con su ideario, como Nueva Canarias, con la que concurrió a las elecciones municipales y al Cabildo en las convocatorias de 2007 y 2011. La tabla 15 da cuenta de la evolución:

Tabla 15: Evolución electoral de Santa Lucía: concejalías

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Gobierno local ⁹⁶	12 ⁹⁷	19 ⁹⁸	16 ⁹⁹	16 ¹⁰⁰	11 ¹⁰¹	16 ¹⁰²	11 ¹⁰³	17 ¹⁰⁴
UCD	7	—	—	—	—	—	—	—
PSOE	—	1	3	2	2	1	3	2
Partido Popular	—	1	—	1	7	3	6	5
Centro Democrático y Social	—	—	2	2	—	—	—	—
Otros ¹⁰⁵	2	—	--	--	1	1	1	1
Total concejales	21	21	21	21	21	21	21	25

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

2.2. Política y gestión municipal: «El ayuntamiento hizo la ciudad»¹⁰⁶

La evolución de la vida municipal constituye el telón de fondo a la hora de analizar la política de personal. Máxime cuando el cambio social experimentado no es comprensible sino a partir de la gestión protagonizada por un grupo de personas, que lograron transformar una serie de núcleos de población dispersos y con poca personalidad comunitaria en la ciudad que es hoy Santa Lucía. Para apreciar lo que de específico tiene el caso, es preciso referirse a

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

97. Asamblea de Vecinos.

98. Asamblea Canaria.

99. Asamblea Canaria-Izquierda Nacionalista Canaria.

100. Asamblea Canaria Nacionalista.

101. Iniciativa Canaria.

102. Coalición Canaria.

103. Coalición Canaria.

104. Nueva Canarias.

105. 1979: Democracia Municipal Canaria; 1995: Centro Canario Nacionalista; 1999: Unidad del Pueblo; 2003: Unidad del Pueblo; 2007: La Fortaleza de Santa Lucía.

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

los dos elementos que lo dotan de singularidad: su dinámica política –el movimiento vecinal– y su proyección en la gestión, la participación ciudadana.

2.2.1. 1979: *Las asociaciones de vecinos entran en política*

Desde mediados de los años setenta Gran Canaria conoció un potente movimiento vecinal. En 1975 se fundó la Federación Provincial Autogestionaria Canaria de Barrios, cuya influencia en las reivindicaciones ciudadanas en la isla fue notable. Seguía la estela de un movimiento reivindicativo nacido en los barrios, coetáneo de otro movimiento social, el de los «cristianos de base». En aquellos años, la militancia obrera, influenciada por la HOAC (Hermanad Obrera de Acción Católica) y otros similares de raíces cristianas, privilegiaban un compromiso de tipo obrerista que postulaba una *vida activa* en los barrios y en los centros de trabajo y un enfoque «autogestionario» de los aspectos sociales, políticos y económicos (Marijuan y Rodríguez, 2003: 29, 41). Su discurso desconfiaba profundamente de los partidos políticos¹⁰⁷ y definía a la *asociación* como «motor sociopolítico de la comunidad» y al *barrio* como el espacio político idóneo para la formación, la acción y la recreación participativa y cultural¹⁰⁸. Su arraigo concreto vendría explicado tanto por las carencias como por su éxito en acciones de protesta¹⁰⁹. A principios de 1979 el movimiento vecinal hubo de afrontar su primer debate político de calado:

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

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

109. No serían el único elemento explicativo. Conviene destacar el papel que jugaron en aquellos años los llamados «teleclubs». Por iniciativa de Fraga Iribarne, a la sazón ministro de Información, y al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964, se establecieron en muchos pueblos españoles clubes vecinales. Previo un específico curso de preparación, y congregados alrededor de un aparato de televisor, los vecinos debatían colectivamente sobre alguno de los programas. Uno de esos teleclubs pioneros, recordado por muchos de los protagonistas de aquellos años, fue el de un núcleo vecinal, Doctoral. Alrededor del mismo maduraron políticamente algunos de los políticos municipales que luego ocuparían cargos relevantes en el Ayuntamiento de Santa Lucía. El hecho es que en la década de los setenta el municipio conoce un número significativo de asociaciones de vecinos: Casa Pastores, Vecindario, Masía Catalana, Santa Lucía, Sardina, y la pionera, la Asociación de Cabezas de Familia «Ansíte». Todas ellas conformaron un movimiento asociativo muy activo que, tal y como ocurrió en muchos pueblos y ciudades de España en los años de la transición política, eran los interlocutores habituales sobre los problemas de salubridad y degradación; en Santa Lucía específicamente lo hicieron al margen de los nacientes partidos políticos.

la conveniencia de participar en las inminentes elecciones municipales. La decisión fue positiva: las asociaciones vecinales de Santa Lucía articularon una plataforma política, «Asamblea de Vecinos», bajo la fórmula jurídica de «agrupación de electores». Con esta plataforma política el movimiento vecinal ganó la Alcaldía de manera holgada: sobre un censo de 13 607 vecinos, la candidatura obtuvo 5229 votos, lo que supuso doce concejales de un total de veintiuno. La UCD obtuvo siete, y Asamblea Municipal Canaria (AMC) los dos restantes¹¹⁰. En la sesión constitutiva Carmelo Ramírez fue elegido alcalde.

2.2.2. De «los años de la ilusión» a la transformación de Santa Lucía (1979-2007)

Santa Lucía encarnaba a finales de los años setenta, como pocos, las carencias típicas de los municipios españoles. Una imagen recurrente de muchos entrevistados para caracterizar la situación en que se encontraba la ciudad, junto a las de Agüimes e Ingenio, era la del «triángulo de la miseria» del sureste de Gran Canaria¹¹¹. Los inicios de la gestión municipal se focalizaron en las numerosas carencias de asfaltado, electricidad, agua corriente, infraestructuras educativas (deficitarias en dotación, con turnos desdoblados en los colegios para hacer frente a la demanda, con clases en bajos alquilados y garajes), sanitarias (carencia de ambulatorio permanente), de vivienda (infraviviendas), analfabetismo, y, muy especialmente, una problemática relacionada con el agua y la propiedad del recurso. Todo ello en un contexto en el que los primeros alcaldes, Carmelo Ramírez –de 1979 a 1995– y Camilo Sánchez –de 1995 a 2000–, hubieron de hacer frente a un reto completamente desconocido para ellos: el mundo de la gestión municipal, caracterizado por la lógica jurídica¹¹², y la desconfianza inicial hacia los funcionarios existentes¹¹³.

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

111. «Esto parecía un pueblo del Oeste, una calle y casas en los lados, era tétrico» (concejala de la oposición).

112. «Nosotros no sabíamos, para nada, lo que era un ayuntamiento, mucho menos un interventor o un secretario» (Carmelo Ramírez).

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

Superados estos recelos iniciales, los años siguientes supusieron la consecución de numerosas realizaciones en materia de equipamientos cívicos e infraestructuras (Bolaños, 2006). En 1980 el Ayuntamiento plantea la escolarización obligatoria de toda la población en edad escolar. Se dispuso la dotación de partida presupuestaria específica, así como la creación de las primeras «escuelas infantiles». En 1981 se inauguraron varias instalaciones deportivas, así como equipamientos sanitarios. Problemas sociales específicos de aquellos años fueron el de la vivienda, caracterizado por el fenómeno de la «autoconstrucción» a cargo de los propios vecinos, o el de los «aguatenientes» (González Rodríguez, 2001: 767; Bolaños, 2006: 369). Tras los primeros mandatos¹¹⁴, un ámbito que empezó a cobrar atención fue el de la propia maquinaria administrativa, de modo sucesivo más formalizada¹¹⁵. En años posteriores se materializarían iniciativas como el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), el Plan Estratégico Santa Lucía 2020¹¹⁶, la Ventanilla Única Empresarial, el Plan Estratégico de Servicios Sociales¹¹⁷, el Centro Comercial a Cielo Abierto o el Programa comunitario URBAN. El municipalismo democrático be-

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

115. «*Hoy la política queda en manos de juristas*» (Miguel Ricarte, concejal entre 1987 y 1999; entrevista personal). «*Los años de la ilusión iniciales se convirtieron en los noventa en un “tren de largo recorrido”, hasta hoy, que es una política más “tecnológica”*» (Saro Bolaños, profesora y escritora).

116. El Plan Estratégico Santa Lucía 2020 se elaboró en tres fases y contó con la participación de casi mil personas: asociaciones ciudadanas, representantes sectoriales, empresarios, jóvenes, inmigrantes, técnicos, sindicatos, etc. A través de cinco comisiones (Agricultura y Ganadería; Servicios Públicos; Industria, Comercio, Tecnología y Ocio; Urbanismo, Medioambiente e Infraestructuras; Organización Interna Municipal), consensuó un diagnóstico –la reflexión estratégica DAFO– y varios escenarios. Una misión para el ayuntamiento y un modelo de desarrollo para el municipio, concretados en 22 propuestas, completaron el plan de acción. Fuente: *Santa Lucía Plan Estratégico. Oficina del Plan*.

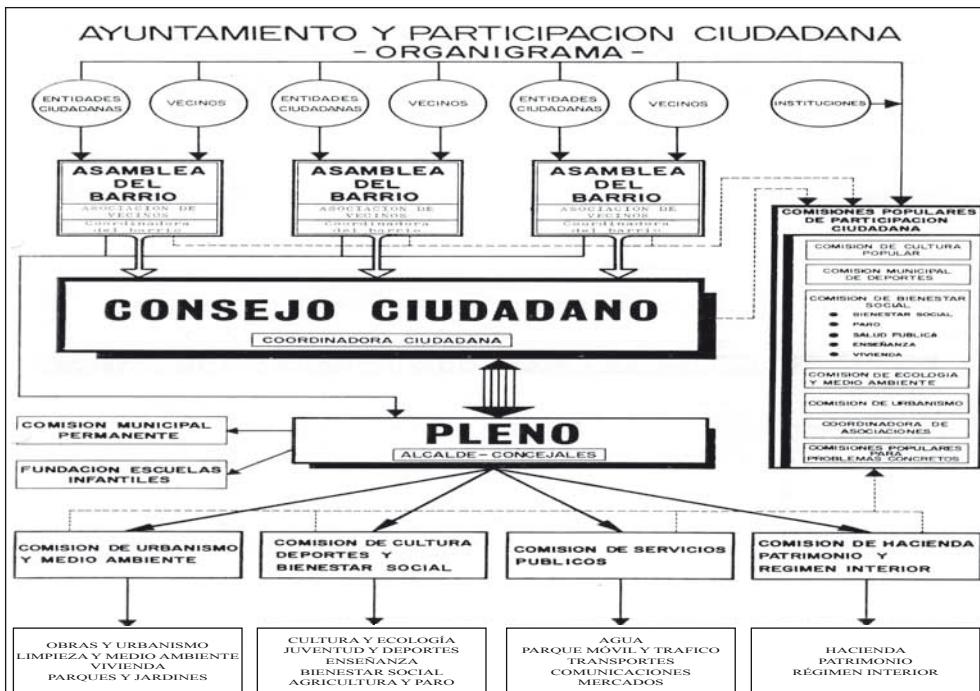
117. Se trata de un plan que intenta superar la visión «asistencialista» típica de los servicios sociales. Elaborado tras el correspondiente diagnóstico, está dirigido por un gerente, cuyo perfil lo acerca al de un directivo profesional.

nefició claramente a la colectividad. Como todo cambio social, no puede ser atribuido únicamente a una sola variable explicativa, pero interesa dejar constancia de la singularidad de un estilo de trabajo político que priorizaba la planificación a medio largo plazo, en forma de planes de acción municipal (PAM) e inteligentes renovaciones parciales del equipo de gobierno, así como una dinámica de gobierno caracterizada por la colegialidad, frente a la parcelación funcional en concejalías, típica de no pocos gobiernos locales¹¹⁸.

2.2.3. Una peculiaridad política: la participación ciudadana

Con ser importante la magnitud del cambio, la ciudad no puede ser comprendida *políticamente* sin analizar de modo específico un ámbito como la participación, calificada en algunos análisis especializados como un referente para ciudades medias (Rodríguez Villasante, 1999). Un dato relevante es que tal enfoque no surgió al calor de la imitación de otras experiencias. El 30 de mayo de 1981 se presenta a aprobación plenaria el proyecto denominado «Ayuntamiento y Pueblo», cuyo objetivo era el control de la gestión municipal mediante innovaciones como las «Asambleas de Barrio», compuestas por los vecinos del respectivo ámbito y los concejales, o, especialmente, el «Consejo Ciudadano», conformado por una representación de cada barrio, a razón de un representante por cada cien viviendas, hasta 50 personas, a los que había que añadir los veintiún concejales. Su configuración innovadora puede apreciarse a través de la ilustración 5, la misma que en su día ilustró el proyecto.

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

Ilustración 5: Consejo Ciudadano de Santa Lucía

Fuente: Ayuntamiento de Santa Lucía.

El Consejo Ciudadano inició su funcionamiento el 3 de abril de 1982 y ha seguido funcionando hasta la fecha, pasando por diversas etapas. En la actualidad, el Consejo no agrupa solamente a los barrios, sino también diversas asociaciones. Sus contenidos, además de los presupuestos anuales, se han relacionado con el urbanismo, la salud o la inmigración. A día de hoy es un ámbito de participación arraigado en el municipio, junto a las denominadas «comisiones sectoriales» (Mujer, Juventud, Infancia y Adolescencia, Seguridad, Salud, Foro del Plan Estratégico o Consejo Escolar), complementado por una incipiente estructura administrativa, la «Oficina de Participación Ciudadana», dotada con personal técnico y administrativo, la cual, además de prestar el soporte formativo («escuela de participación»), desarrolla programas específicos como «a pie de calle» o «barrio a barrio»¹¹⁹. La participación supone

119. «Las asambleas de barrio a veces son duras, pero nos dan la oportunidad de mejorar (...) presumimos de estar muy pegados a la tierra» (Pino Sánchez, concejal de participación). «Hacemos una “ronda” de asambleas por los dieciocho barrios donde explicamos la gestión, no son reuniones fáciles» (Silverio Matos, alcalde).

así la «segunda pata» del estilo de trabajo político del equipo de gobierno, configurando un amplio mapa de la influencia de la política vecinal, consistente no solo en legitimar «desde arriba» las actuaciones del Gobierno local, sino también en escuchar y posibilitar un estilo más horizontal de gestión de las políticas locales, al integrar a las más de ciento diez asociaciones locales en la toma de decisiones de una manera efectiva¹²⁰. No obstante, el reto actual que afronta el Ayuntamiento es renovar sus pautas de funcionamiento en esta materia, adaptándolas a unas generaciones jóvenes menos imbricadas en los barrios. Probablemente los espacios de participación deberán articular mecanismos diferentes¹²¹, y todo ello sin dar la impresión de instrumentalización, un temor que algunos actores han manifestado¹²². Otro reto es cómo hacer compatible la presunción de que «tenemos ojos y oídos en todos los barrios»¹²³ con no generar la sensación de ocupación político-burocrática de la sociedad civil local. Tanto el análisis documental como el trabajo de campo han permitido constatar que este modo de hacer política local se ha trasladado a la gestión, constituyendo un rasgo característico del acontecer político de Santa Lucía que, si bien no ha llegado a sustituir los cauces clásicos representativos, ha supuesto una experiencia que los complementa.

2.3. Política y gestión de recursos humanos

La evolución política permite enmarcar la gestión municipal de recursos humanos. El periodo sometido a estudio es amplio, desde 1979 hasta 2009, pero de acuerdo con la hipótesis se presta una especial atención a las decisiones iniciales que adoptó el equipo de gobierno y que conformaron las pautas iniciales posteriores. En el caso se diferencian claramente diversos estadios evolutivos: desde los complejos momentos iniciales, pasando por una fase crítica en 1995, cuya salida desembocó en un mayor grado de profesionalización.

120. «*La participación no solo es buena para la “gestión” porque supone explicación de lo que haces, sino que también es buena para la “política”, por cuanto supone una plataforma fabulosa de información abajo-arriba vital para el político*» (Pino Sánchez, concejala de participación. Entrevista personal). «*La estructura de participación te da unas oportunidades de información y apoyo a la gestión fabulosas*» (Carmelo Ramírez, alcalde entre 1979 y 1995).

121. «*La “célula participativa básica” hasta ahora ha sido la asociación, un reto es encontrar mecanismos más “individuales”*» (Pino Sánchez, concejala de participación).

122. «*Muchos colectivos están vinculados laboralmente a este Ayuntamiento, por lo que hay cierto miedo a ir en contra*» (concejal de la oposición. Entrevista personal). «*Sí que es verdad que hay mucha participación, pero lo controlan todo, hay una impresión de “coto cerrado”*» (concejal de la oposición).

123. Concejal del equipo de gobierno.

2.3.1. Los inicios: un modelo de estructura simple

El liderazgo político en el Ayuntamiento de Santa Lucía se caracterizó, desde 1979 hasta 1995, por una clara separación de papeles entre dos personas de marcada personalidad: Carmelo Ramírez, como alcalde, orientado a las tareas externas y de liderazgo político y social, y Camilo Sánchez, asumiendo las funciones de primer teniente de alcalde responsable de Hacienda y Personal, más orientado a la gestión interna, con un rol verdaderamente gerencial y de coordinación burocrática, y cuya influencia no cabe minusvalorar en la evolución organizativa. La influencia atribuida al segundo en los inicios del ayuntamiento democrático, hace conveniente referirse a los rasgos de una personalidad tan acusada, caracterizada por un sistema de creencias que orientaba su acción pública en la práctica diaria:

«Todo el planteamiento político de Camilo era el de un militante cristiano con profundo deseo de transformar la sociedad (...) Su sentido de justicia se aplicó a todas las áreas de gobierno, a los sueldos de la corporación y de los funcionarios (...) Camilo se labró una fama de político diferente. Pero también adquirió fama de duro (...) era muy exigente con los trabajadores de la corporación» (Marijuan y Rodríguez, 2003: 46, 53, 67).

Esta nota de especial exigencia y rigor en la gestión, derivados de su compromiso y también su discurso acerca de lo público, ha sido destacada por políticos y funcionarios¹²⁴, marcando un estilo propio centrado en el servicio al ciudadano¹²⁵ que centralizaba la toma de decisiones y en donde la estructura formal era suplida por la supervisión directa como mecanismo central y fundamental de *coordinación interna*¹²⁶. Este periodo fue el de crecimiento acelerado

124. «Camilo decía que él ejercía de “empresario de lo público”, por eso debía ser más riguroso, porque era una “empresa” que habían dejado en él los ciudadanos, ya que el dinero público había que administrarlo mejor que el privado» (Sebastiana González, activista ciudadana). «Camilo decía que no le gustaba disparar con pólvora ajena» (funcionario). «Camilo decía que el funcionario no era una casta, sino que era algo más, un “servidor público” en cierto modo los veía como unos privilegiados» (concejal). «Camilo tenía una visión de los empleados públicos como servidores públicos, pero implicados a todas horas, demasiado “servidores”» (representante sindical).

125. «El sentido de lo público lo aprendí con Camilo (...) tenías la sensación al mismo tiempo de que en aquellos años se compartía el “proyecto” ya que todos, políticos y trabajadores éramos partícipes en la solución de los temas» (funcionaria, Entrevista personal). «Era muy riguroso, pero tenía una profundísima vocación por lo público, de hecho aquí todavía se palpa un compromiso muy fuerte de la gente en comparación con otros ayuntamientos» (funcionaria). «Veía a la Administración como un proyecto de vida».

126. Las entidades locales surgidas a partir de 1979 eran prácticamente *nuevas* en términos estrictamente organizativos, si se atiende a la renovación de sus estructuras, al tipo de

de la plantilla. A partir de unos inicios prudentes, será en los ochenta cuando se inicie el incremento de efectivos por la vía de los contratos laborales temporales y de los convenios Instituto Nacional de Empleo–corporaciones locales, financiados con fondos europeos. Es la opinión de los responsables políticos de aquellos años la que resulta ilustrativa de la práctica seguida, la «cadena de movilidad» típica del empleo público de nuestro país a la que se hizo referencia¹²⁷, periodo respecto al cual existe una percepción de *relajamiento* de los mecanismos formales en la selección del personal. Estas notas: poca formalización interna, fuerte liderazgo político de Camilo Sánchez y crecimiento por aluvión, fueron los rasgos del Ayuntamiento hasta mediados de los noventa.

2.3.2. *El conflicto laboral de 1995: el punto de inflexión*

Analizando la evolución de las prácticas de personal surge de modo natural un punto de inflexión en la dinámica seguida hasta entonces. En abril de 1995, con motivo de la negociación del convenio colectivo y poco antes de las elecciones municipales, una cincuentena de empleados municipales, en su mayoría pertenecientes al colectivo de la Policía Local, se encerraron en una iglesia de Santa Lucía, en un conflicto que duraría más de cincuenta días, influenciando la campaña electoral y dividiendo profundamente a la opinión pública. Por los sindicatos se argüían razones relacionadas con una mejora de sus condiciones de trabajo. Los motivos de fondo buscaban su normalización y una mejora significativa en materia retributiva¹²⁸, aspectos respecto a los

servicios que empezaron a prestar y al nivel de crecimiento presupuestario y de efectivos. A los efectos que aquí interesa resaltar, el tipo de «estructura simple» (Mintzberg, 1979), propio de organizaciones con cierto formato autocrático y carismático, permite caracterizar a los ayuntamientos de los años ochenta, y muy especialmente a Santa Lucía, en donde este sentido de «misión» y cierto paternalismo son palpables.

127. «Contrataron mucha gente al inicio, laborales, luego se fueron sacando las plazas» (funcionaria, entrevista personal). «Se hacían primero contratos temporales y luego se consolidaban, hasta los noventa no sacaron plazas de funcionarios» (funcionario, representante sindical. Entrevista personal). «Había una política de hacer laborales, no funcionarios (...) se aprovechaban mucho los “convenios inem”, primero llegaba la necesidad y luego creas el servicio para atenderlo, lo de las subvenciones, especialmente en servicios sociales fue escandaloso, vas metiendo y vas contratando personal» (concejal del equipo de gobierno).

128. «Además de las mejoras, ya que no cobrábamos las noches y los fines de semana, y disfrutar las vacaciones en verano pedíamos profesionalización y dignidad, y sobre todo una mayor independencia de una policía que se utilizaba para todo» (representante sindical). «Nos sentíamos utilizados, éramos una policía “a todas horas”, entonces se le hizo comprender a la corporación que teníamos que organizarnos, buscar un organigrama que fuera una garantía para los trabajadores, teníamos la sensación de que en este ayuntamiento costaba más “sacar” las mejoras, a diferencia de otros» (representante sindical). «Utilizaban a la policía para todo» (representante sindical).

cuales el Gobierno local mostraba su rechazo, tanto por razones organizativas como económicas, y en cierto modo también por razones ideológicas. El conflicto entró rápidamente en una fase de enconamiento dada la cercanía de la convocatoria electoral¹²⁹. El equipo de gobierno incluso recurrió a la opinión pública para difundir sus argumentos, echando mano de una línea argumental que trataba de exponer los elementos diferenciales del trabajo en el ámbito público¹³⁰, como reflejan los boletines municipales correspondientes a aquellas fechas:

«Creemos que las condiciones actuales de trabajo son TOTALMENTE DIG-NAS en relación al conjunto de los trabajadores en Canarias y Santa Lucía, que ya muchos las quisieron para ellos (...) El dinero del Ayuntamiento es dinero de los ciudadanos y la Policía Local, al igual que el resto de los funcionarios son empleados de los ciudadanos y, por ello, han de estar para servir al pueblo (...) Garantizamos a los vecinos-as la defensa de los intereses públicos por encima de cualquier otro tipo de cuestiones, en la conciencia de que somos servidores de la ciudadanía (...)» [Hoja informativa n.º 120, abril de 1995 (en negrita, en el original)].

«Para el grupo de Gobierno del Ayuntamiento este problema hubiera tenido fácil solución antes de las elecciones, simplemente poniendo sobre la mesa el dinero del pueblo y accediendo a algunas peticiones poco razonables, pero la necesaria responsabilidad en la gestión de los asuntos y del dinero público no lo permitían, aunque haya podido tener un alto coste político. Hubiera sido muy fácil, como dice el refrán popular, “tirar con pólvora ajena”» [Hoja informativa n.º 121, mayo de 1995 (negrita y entrecerrillado, en el original)].

En términos políticos el conflicto laboral tuvo consecuencias, ya que el equipo de gobierno obtuvo sus resultados electorales más débiles. Con posterioridad algunos integrantes del Gobierno local han expresado una lectura más matizada y autocrítica de las causas del conflicto¹³¹. Visto en

129. «Véiamos claramente que lo que había era un pulso de los sindicatos hacia nosotros» (concejal del Gobierno local en esos años, entrevista personal). «Se encerraron en la precampaña, por lo que había una intencionalidad política clara, siempre estuvimos convencidos de que había algún partido detrás» (concejal del Gobierno local en esos años). «A la iglesia acudían todos los partidos» (Sebastiana González, activista ciudadana).

130. «Nosotros les decíamos a los sindicatos que esto no era una empresa cualquiera, que la Administración “era otra historia” que nosotros éramos la “parte social”, la que defendía los intereses de los ciudadanos» (Carmelo Ramírez, alcalde entre 1979 y 1995).

131. «Sin olvidar lo que tuvo de “acoso y derribo” al equipo de gobierno, hubo errores graves por parte nuestra, especialmente con el diálogo y las formas» (concejal del Gobierno local en esos años). «Fue un conflicto mal gestionado» (concejal del Gobierno local en esos años).

perspectiva, se trató de un conflicto cuyo «encendido» (Munduate y Martínez, 1994; Munduate y Medina, 2006) fue la negociación del convenio, pero bajo el que subyacía una lucha por la influencia: limitación y normalización de las facultades organizativas, así como consecución de mejoras salariales –habituales en otros municipios– por parte de los sindicatos, y el correlativo interés del equipo de gobierno por la obtención de las mayores cotas de flexibilidad, además de visiones divergentes acerca de lo público claramente contrapuestas: una suerte de «compromiso militante» se enfrentaba a un enfoque más «profesional»¹³². Lo cierto es que se trató de una «crisis de crecimiento», vivido aun con una cierta aprensión por parte de funcionarios, políticos y representantes sindicales, pero que varió la política de personal y el estilo de relación entre los actores. Tras unos años de incertidumbre (y un conflicto específico con el colectivo de servicios sociales en 1997), en 1998 se firmó el Convenio, se consolidaron espacios de interlocución y se adquirió el compromiso de elaborar la relación de puestos de trabajo¹³³. Puede decirse que ambos actores (equipo de gobierno y sindicatos) *aprendieron*, dando lugar a un esquema de funcionamiento más equilibrado e interdependiente, donde los intereses se articularían de un modo más plural, negociado, en un estilo que se ha mantenido hasta la actualidad¹³⁴.

132. El término «misión» fue empleado por algunos de los entrevistados pertenecientes al ámbito político. Y resulta significativo por cuanto, en términos organizativos, un teórico como Henry Mintzberg (1992: 431 y ss.; Mintzberg y Quinn, 1993: 394) ha caracterizado a una «organización misionaria» como aquella poseedora de un fuerte sentido «ideológico» (en términos de valores), agrupada alrededor de un líder caracterizado por un fuerte componente visionario, que otorga al grupo una sensación de «proyecto», de estar haciendo algo no usual. Aun tratándose de una misma organización, las fases por las cuales atraviesa diferencian claramente la evolución del Ayuntamiento. La crisis de madurez vivida en Santa Lucía sería así el paso de una «organización misionaria», inicial, emergente, caracterizada por una menor especialización y diferenciación, a la «organización burocrática», que busca la jerarquización, la impersonalidad y la atribución objetiva de funciones. La *estructura simple* de los primeros mandatos adoptaría esta forma específica, fuertemente politizada. El punto de inflexión se caracterizaría por el cambio en el sistema de coordinación: de los valores al procedimiento. Era claro que los empleados no se vinculaban ya por incentivos morales, sino claramente materiales.

133. «Entonces había solamente un “catálogo”, ni valoración ni puestos de trabajo. Camilo no “veía” la relación de puestos, ya que encorsetaba demasiado a la Administración, pensaba que el empleado público haría solamente lo que pusiera la ficha» (funcionaria).

134. «El conflicto con la policía fue la “punta de lanza” para conseguir un buen convenio y la rpt» (funcionario, representante sindical. Entrevista personal). «Fue un pulso que se llevó hasta los límites, nadie quería perder, pero hubo un antes y un después, en cierto modo “abrió la espita” para las mejoras que vinieron después» (funcionario, entrevista personal). «Los principios básicos que se consiguieron para la policía al final se aplicaron a todos los demás» (representante sindical).

2.3.3. Desarrollo y profesionalización de la gestión: 1996-2009

Los años posteriores dieron lugar a una nueva configuración de poder resultante, potenciando un espacio de encuentro, la «comisión paritaria», posteriormente convertida en «mesa de negociación». No fue la única circunstancia que modificó la arena de acción. La gestión evolucionaría a favor de un mayor grado de formalización con la aprobación en 2002 de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), con la singularidad de ser la primera puesta en práctica por una entidad local, no solo en la isla de Gran Canaria, sino en la provincia de Las Palmas. Este hito supuso un avance en la normalización de la gestión, además de ser el punto de partida de numerosos procesos de regularización¹³⁵: racionalizar el régimen jurídico del personal (funcionarios y laborales), objetivar la retribución, así como ayudar a configurar la propia estructura, fueron los ámbitos principales sobre los que se proyectó esta herramienta, respecto a la que se conserva la percepción de *costosa* (supuso más de ochenta millones de pesetas anuales, un 6 % sobre el total del capítulo primero). Supuso también un hito en materia de conflictividad: aprobada la RPT, los contenciosos bajaron de manera acusada.

No fue el único cambio en materia de personal. Su mayor grado de formalización hizo necesario incluir un actor hasta entonces prácticamente inexistente en la dinámica decisoria: la propia unidad administrativa encargada de la puesta en práctica. Hasta 2001 no se centralizó la gestión, que se dividía entre la secretaría general (que se encargaba de las cuestiones funcionariales, tales como convocatorias, excedencias y similares), el negociado de nóminas (contratos laborales, recibos de salarios y seguridad social) y las «cuestiones jurídicas» (contenciosos, demandas laborales, recursos e inspecciones). Fue ese año cuando se materializó la decisión de crear el Servicio de Recursos Humanos de modo específico para la función, centralizando todos los aspectos administrativos, técnicos y propiamente jurídicos¹³⁶. La trayectoria posterior de la entidad en esta materia demostró

135. «Fue un proceso bastante participado, y nos sirvió para clarificar destinos, funciones, jefaturas, y para valorar más o menos objetivamente los puestos, se hizo una auténtica “radiografía” de la organización» (representante sindical). «Con la rpt es cuando verdaderamente se estructura esto» (representante sindical). «El objetivo fue regularizar funcionarios y laborales, definir qué se hacia y qué se tenía que cobrar: definir y repartir» (representante sindical).

136. La jefatura del servicio se adjudicó a María Candelaria González Jiménez, técnico de administración general (TAG) que entonces contaba solamente con un auxiliar como todo apoyo. En la actualidad, además del TAG-jefe de servicio, la unidad cuenta con una letrada, una graduada social, un auxiliar y cuatro administrativos.

el acierto de la misma, tanto por crear la unidad como por el perfil de la persona al frente de la misma¹³⁷.

Tras las municipales del año 2003 se dio un nuevo impulso al proceso de modernización. A partir de esa fecha y hasta 2011 se incorporó un nuevo concejal de personal. Probablemente el acierto político en la definición de responsabilidades (unir las concejalías de Hacienda y Personal, ambas de la mano) y la persona elegida¹³⁸, unido a una mayor capacidad institucional, hicieron posible la dinámica posterior. Lo cierto es que la propia organización municipal demandaba medios más sofisticados de coordinación. Los siguientes fueron unos años que acabaron situando el municipio entre los más avanzados del archipiélago¹³⁹. Así, en el mandato 2003-2007 se materializaron proyectos como la Oficina de Información al Ciudadano (OAC)¹⁴⁰, un Reglamento de Selección y Provisión de Puestos de Trabajo¹⁴¹, de Carrera Profesional¹⁴², un Reglamento para la Selección y Provisión de puestos de tra-

137. En pocos ámbitos como el de la gestión municipal resultan tan necesarias las competencias técnicas y una orientación *resolutiva*. Como dijo un representante sindical, «*Maria escribe*».

138. «*Aquí lo que ha sido clave en los últimos años es la figura de Aurelio*» (funcionario). «*Aurelio ha sido el mejor concejal de personal que hemos tenido*» (representante sindical). «*Es una lástima que no repita, es una persona dispuesta al diálogo*» (representante sindical). «*Es una persona de la misma escuela de Camilo, con unos valores muy parecidos*» (concejal del equipo de gobierno). «*Con Aurelio hemos conseguido mucha más planificación en el funcionamiento*» (funcionario).

139. El 22 de diciembre de 1997 se aprobó un acuerdo para los funcionarios con vigencia de cuatro años, de enero de 1998 a diciembre de 2001. Por su parte, en el BOP de 20 de octubre de 1997 se publicó el convenio colectivo para el personal laboral, también de cuatro años de duración, del 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 1999. Respecto al periodo 2002-2006 se suscribieron nuevamente sendos acuerdo de funcionarios y convenio de laborales. Ambos textos significativamente preveían la presencia en la Comisión Informativa de Personal (órgano político de preparación y dictamen de los asuntos de pleno en esa materia) de tres miembros de la Junta de Personal y del Comité de Empresa.

140. La OAC arrancó con una selección realizada entre el propio personal municipal y con formación y dispositivos informáticos y telefónicos específicos. Ubicada en la planta baja de las oficinas municipales, contaba además con un horario de atención ampliado. El primer año atendió más de treinta y cinco mil consultas. Posteriormente, la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de acceso electrónico, obligó a nuevas inversiones en materia de gestión telemática, en parte financiadas con el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad (fuente: Gabinete de Prensa del Ayuntamiento).

141. Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 30 de enero de 2004. Tenía la finalidad de *objetivar*, mediante baremos, la selección externa e interna del personal. Sería actualizado en 2005. Posteriormente, entre los años 2007 y 2009, se promulgarían normas reguladoras de las Bases Generales para la selección de interinos y contratados laborales, así como las Bolsas de Empleo, que completarían el marco de la selección del personal no permanente.

142. Publicado en el BOP de 22 de septiembre de 2006. Acogiéndose a las posibilidades que otorgaba el artículo 21.1.f de la Ley 30/1984, esta normativa articulaba un modelo de carrera profesional, basada, tal y como es preceptivo, en el grado personal consolidado, que

bajo en las unidades de nueva creación en la Policía Local de Santa Lucía¹⁴³, el Plan Estratégico Santa Lucía 2020, ya descrito, además de cerrar algunos flecos como los derivados de la aprobación plenaria el 31 de marzo de 2007 de un Plan de Consolidación de empleo temporal¹⁴⁴. La ejecución del proceso de consolidación demostró la madurez alcanzada por la gestión de personal en Santa Lucía, al menos si calificamos como tal el respeto a los valores del sistema de mérito¹⁴⁵. Este periodo ha sido valorado como el más dinámico. Se hizo un esfuerzo para que la estructura administrativa acompañara el desarrollo de la ciudad, si bien al precio de pasar de unos gastos de personal que suponían un tercio de los gastos corrientes, a prácticamente la mitad. El futuro apunta hacia una mayor profesionalización directiva¹⁴⁶.

se adquiriría no solamente por la ocupación definitiva de puestos por el sistema de concurso o libre designación, sino también por la realización de cursos de formación a los que se accedería mediante concurso.

143. Acta de la Mesa General de Negociación de 17 de marzo de 2004. La finalidad del Reglamento era permitir la especialización de una plantilla de policías que contaba ya con más de ochenta efectivos. Los destinos se clasificaban en destinos «de libre designación» y «destinos con especialización». La organización interna del Cuerpo se articulaba mediante las unidades siguientes: Jefatura, Unidad de Barrios, Unidad de Tráfico, Unidad de Atestados e Informes, Unidad de Urbanismo, Unidad de Seguridad Ciudadana, y, llamativamente, una específica Unidad de Intervención Social, que se coordina habitualmente con los servicios sociales.

144. Como detallaba el Informe-Propuesta del Plan, su objetivo era dar salida a la problemática causada por los límites a la ampliación de plantillas derivados de las leyes de presupuestos –y la figura de la tasa de reposición de efectivos– de los años 2001-2006. Al mismo tiempo, la ampliación de las subvenciones en materia de servicios sociales, otorgadas por el Cabildo y la Comunidad Autónoma, se encontró con la circunstancia de que los contratos reiterados (dos o más contratos en un periodo de veinticuatro meses) eran declarados «indefinidos» por mandato legal: la Ley 43/2006 (o «reforma Caldera»). El caso es que, como en tantas entidades locales, se generaron bolsas de temporalidad, causadas bien por la acción legislativa estatal, bien por la práctica de las relaciones intergubernamentales. En esta ocasión la precariedad no se debía solamente a insuficiencias en la gestión municipal. En el caso de Santa Lucía el citado Plan proponía consolidar un centenar de plazas y asociar 89 trabajadores a las subvenciones (programas de servicios sociales especializados como dependencias, cáncer, mujer, escuela-taller).

145. Se ofrecieron en convocatoria pública un total de cuarenta y siete plazas de auxiliar administrativo, y de los treinta y un interinos que prestaban sus servicios en el Ayuntamiento solamente aprobaron tres, en una práctica ciertamente llamativa, no por lo que hace a la Administración local, sino también referido a las comunidades autónomas o las universidades.

146. «Ahora lo que hace falta es una especie de coordinador de servicios que medie entre departamentos, y ese perfil no lo cumple ningún político» (funcionario). «La organización en general es buena, pero la coordinación entre departamentos tiene que mejorar» (concejal del equipo de gobierno). «Lo que necesitamos en este momento es mejorar la “transversalidad”» (funcionaria). Lo que evidencia cómo la instauración de la figura de la función directiva profesional necesita de un previo «caldo de cultivo» organizativo. Al respecto, Santa Lucía aprobaría en 2009, en su pleno ordinario de septiembre, un «Reglamento regulador del régimen jurídico del personal directivo», con base en el artículo 13 del EBEP y en su potestad de autoorganización reconocida en el artículo 4.^º de la LBRRL. El objetivo era clarificar los aspectos de cobertura pública de unos puestos hasta entonces reservados a personal eventual. Pues bien, previo recurso de la Delegación del Gobierno en Canarias, el Reglamento sería anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas, en 2011.

Cabe referirse a los aspectos cuantitativos. En el año 2008 el Ayuntamiento tenía una plantilla aproximada de seiscientos cincuenta empleados, distribuidos conforme se refleja en la tabla siguiente:

Tabla 16: Estructura del empleo público en Santa Lucía en 2008

Tipología de empleado público	Número	Porcentaje
Funcionarios de carrera	290	44 %
Laborales fijos	208	32 %
Laborales temporales (con plaza)	42	6 %
Laborales ligados a subvenciones	110	18 %

Fuente: Plantillas municipales.

La situación resultante arroja un 56 % de la plantilla sometida al Derecho Laboral, cifra por debajo de la media de los ayuntamientos españoles. Si se agrega el personal ligado a subvenciones se destaca cómo la tasa de temporalidad, aun siendo elevada, asciende a un total del 24 %, asimismo por debajo de la media, que se sitúa en más del 40 %, porcentaje notablemente superado en muchos municipios canarios, algunos de ellos capitales de provincia. Para la plantilla la percepción dominante era la de una actuación administrativa no mediatisada por cuestiones políticas¹⁴⁷. En otro orden de cosas, la percepción de los propios empleados públicos es la de que es «un buen ayuntamiento para trabajar», como muestran algunos documentos internos¹⁴⁸.

147. «En general hay independencia, si acaso hay menos en algunos jefes de servicio, nombrados por decreto, aunque en general hay que tener en cuenta la cercanía del político» (representante sindical). «Las oposiciones son limpias, incluso suspende gente que lleva años trabajando, si acaso la politización se ve en algunos mandos» (representante sindical). «Inicialmente sí que había clientelismo, ahora sin embargo es bastante profesional, funciona en un 90% de manera imparcial, los políticos no se entrometen demasiado, si acaso puede haber alguna politización en los jefes de servicio, pero son bastante profesionales» (representante sindical). «Sigue habiendo influencias para contratar, pero hoy día las cosas han cambiado mucho» (funcionaria). «Yo no noto que se decida por motivos políticos, veo imparcialidad y el funcionariado en general es competente» (concejal de la oposición). «No hay politización en exceso, y yo no cambiaría prácticamente gente» (concejal de la oposición). «Respetan la autonomía de los técnicos» (funcionaria). «Nunca he recibido una llamada o un toque para decirme qué tengo que decidir» (funcionario). «La experiencia nos ha hecho cambiar, el clientelismo se vuelve en contra tuya, el funcionario actúa en contra tuya para demostrar que es independiente» (concejal del equipo de gobierno). «Este ayuntamiento es ejemplar, a diferencia de otros de la isla, se cumple con la legalidad» (representante de colectivo empresarial).

148. *Diagnóstico y Plan de Acción en materia de Organización y Gestión de Recursos Humanos*. Resumen de las dinámicas de grupo realizadas al personal. Santa Lucía, 2008. Mimeo.

3. Caso 2: Ayuntamiento de Rubí (Barcelona)

3.1. Datos de contexto

Rubí se encuentra en la provincia de Barcelona y forma parte, junto a otras poblaciones de importancia como Terrassa o Sant Cugat, con las que limita, de la Comarca del Vallés Occidental. Goza de una situación geográfica privilegiada: en un radio de unos 30 kilómetros se encuentran los principales centros económicos de la provincia, tales como los enclaves de Barcelona, Sabadell, Terrassa, el puerto o el aeropuerto. En 2012 contaba con unos 74 000 habitantes, habiendo experimentado dos «shocks» demográficos. El primero, propio del patrón del desarrollismo, con una inmigración procedente de otras partes de España, y en el que pasó de los menos de 10 000 habitantes a finales de los sesenta hasta los más de 50 000 a finales de los noventa; y el segundo, en el periodo 1998-2008, donde la población aumentó más de un 26.5 %, si bien en esta ocasión el perfil de la población inmigrante era diferente, conformado a partir de oleadas migratorias procedentes del norte de África y el sur y el centro de América. Así, si en 2001 se alcanzan los 60 303 habitantes, con 2918 extranjeros (el 4.8 %), en 2008 se llega a los 72 000, de los cuales 9601 (ahora el 13 %) son no nacionales. En poco más de diez años la población aumenta más de un veinte por ciento. La tabla 17 permite apreciar la magnitud del crecimiento poblacional:

Tabla 17: Evolución demográfica de Rubí

Año	1900	1930	1950	1960	1981	1990	2000	2007
Población	4400	6623	6953	9907	43 532	50 987	58 646	70 497

Fuente: Ayuntamiento de Rubí.

Rubí ha tenido una rica historia política. Será en 1864 cuando se fundará el «Casino Español», que dará lugar a que, junto a los intensos períodos de movilización típicos de la política finisecular, la ciudad sea conocida como la «mecha del republicanismo catalán» (Batalla, 1999: 67). El advenimiento de la Segunda República será muy celebrado en la ciudad, que conocerá los avatares del periodo en primera fila. El 12 de abril de 1931, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) obtendrá la alcaldía del municipio en la figura de Francesc Rovira. En las municipales de 1934 también resulta vencedora ERC, ostentando la alcaldía Pere Aguilera, quien el 6 de octubre de 1934 y desde los balcones del Ayuntamiento proclamará el «Estat Català». Pocos

días más tarde la Guardia Civil disolverá el consistorio. En 1936 se celebrarán nuevas elecciones municipales. El Front d'Esquerres, agrupación electoral de las izquierdas de la localidad, obtendrá la mayoría, y Pere Aguilera devendrá nuevamente alcalde. La evolución posterior es previsible. El 25 de enero de 1939 las tropas franquistas entran en la ciudad¹⁴⁹, y el Ayuntamiento será sometido a una severa depuración. En 1945, se constituirá, al amparo de la Ley Municipal de ese año, el primer Ayuntamiento de corte corporativo, con Josep Fortino i Milà de alcalde desde 1949, quien detentará el cargo hasta 1962. No obstante el trasfondo político autoritario, es justo destacar cierto impulso cultural durante el mandato de este alcalde, con algunos logros como la escuela de música, la biblioteca popular, la revista *Rubricata*, o cierta recuperación de la lengua catalana.

En el imaginario colectivo de la ciudad, este año, 1962, es uno de los hitos que jalonan la historia local. El 25 de septiembre tendrá lugar la conocida como «rierada de Rubí», con más de 350 muertos, consecuencia no tanto de fenómenos naturales como de un crecimiento urbano anárquico propio de un desarrollismo en pleno apogeo (Molinero e Ysàs, 1986: 271). De esta época son barriadas como Las Torres, Can Fatjó o Rubí 2000. La tragedia de 1962 tuvo consecuencias tanto políticas como sociales. El alcalde que había sucedido a Fortino, Miguel Rufé, fue sustituido por un alcalde políticamente más significado, Manuel Murillo, procedente de los sectores «azules» del régimen, personalidad que protagonizaría la vida local hasta la llegada de la democracia municipal. Los años setenta consagraron dos rasgos en la gestión municipal. De un lado, el desarrollismo y su modelo económico y social asociado. De otro, un progresivo divorcio entre el ayuntamiento y la ciudad. Si el alcalde celebraba el 25 de enero de 1975 la entrada de las tropas franquistas en la ciudad, poco tiempo después, en 1976, se constituía la «Assemblea Democrática de Rubí», integrada por partidos cuyo programa de acción era la democratización de la vida política, fuertemente influidos por el movimiento vecinal (Bordetas, 2010: 35). En abril de 1979 se celebran, tras más de cuarenta años, las primeras elecciones municipales de la transición española. El partido comunista, el «Partit Socialista Unificat de Catalunya» (PSUC), obtuvo un amplio respaldo electoral. Desde entonces y hasta la actualidad la izquierda gobernará el municipio. En las posteriores elecciones de 1983, y a

149. Las luchas de los elementos políticos que integraron el bando republicano durante el conflicto también tuvieron lugar en el Ayuntamiento: tanto la CNT-FAI como el POUM se integraron en el Gobierno municipal. También encontramos hechos más reprobables. Un prócer de la localidad encuadrado en la derecha católica, el Dr. Guardiet, fue asesinado en el verano de 1936.

partir de 1987 como «Iniciativa per Catalunya» (IC), la izquierda comunista resultará hegemónica en términos electorales hasta las elecciones de 2003. Es en este mandato cuando el Partit Socialista de Catalunya (PSC) accede al Gobierno local, responsabilidad renovada en 2007 y 2011, si bien ya con un progresivo desgaste. La tabla 18 permite apreciar la evolución política de la ciudad.

Tabla 18: Evolución electoral de Rubí: número de concejales

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
PSC	7	3	5	6	5	7	10	12	8
PSUC ¹⁵⁰	9	15	13	13	11	10	4	4	3
CiU	3	1	2	4	5	4	2	2	4
PP ¹⁵¹	—	1	1	1	3	3	3	3	6
ERC	1	—	—	1	1	1	2	2	2
Otros ¹⁵²	1	1	—	—	—	—	4	2	2
Total concejales	21	21	21	25	25	25	25	25	25

Fuente: Ayuntamiento de Rubí.

El PSUC, en 1979, sería la fuerza política más votada. Será alcalde un joven arquitecto, Miquel Llugany i Paredes, quien pactará en este primer mandato con los socialistas del PSC (y también con el concejal de CiU). Los comunistas obtuvieron un éxito resonante en los municipios del cinturón industrializado de Barcelona. Los mandatos posteriores confirmarán este empuje: en 1983, 1987 y 1991 el PSUC logrará la mayoría absoluta en el Gobierno local. El carismático alcalde Llugany dimitirá antes de finalizar su cuarto mandato, en 1994. El pleno municipal investirá como alcalde a Eduard

150. El PSUC se convertirá a partir de 1987 en Iniciativa per Catalunya, añadiendo en 1991 la rúbrica «Verds». A partir de 1999 se convertirá en «Iniciativa per Catalunya-Verds-Esquerra Unida i Alternativa» (ICV-EuiA).

151. El Partido Popular concurrirá a las municipales de 1979, 1983 y 1987 como «Alianza Popular» (AP).

152. El epígrafe «otros» engloba una miríada de formaciones de carácter local, excepto en 1979, año en que la Unión de Centro Democrático (UCD) obtiene un representante. A partir de 2003 alcanzará una representación significativa la «Agrupació Cívica de Rubí» (ACR), fuerza política que obtendrá a partir de esa fecha dos concejales. En 2003 irrumpe otra fuerza política, la URV, con dos concejales, que no mantendrá la representación en los comicios posteriores.

Pallejà i Sedó, otro joven militante de Iniciativa per Catalunya. No obstante, las elecciones de 1995 confirman el desgaste político de la izquierda alternativa, al obtener 11 concejales de un total de 25. La respuesta será el pacto inicial con la otra formación de izquierdas, el PSC. Las posteriores municipales de 1999 confirman esta trayectoria descendente para IC, con 10 concejales. Será en 2003 cuando se confirme otro cambio político. Tras veinticuatro años de gobierno, la izquierda alternativa sufre un derrumbamiento histórico en el municipio, al obtener solamente cuatro concejales de un total de veinticinco. El partido más votado será ahora el PSC, y Carmen García Lores accederá a la alcaldía por esta formación política. Las elecciones de 2007 ratificarán el empuje de los socialistas, que estuvieron a punto de obtener la mayoría absoluta con doce regidores. En las municipales de 2011 continuarán siendo la fuerza más votada, si bien el resultado será el de una fragmentación notable. El PSC solamente obtiene 8 concejales y obtiene nuevamente la alcaldía. Poco después se reedita el pacto con ERC, si bien los 10 concejales que suman ambas formaciones se hallan todavía lejos de garantizar una mayoría suficiente a la hora de afrontar los hitos más relevantes de la vida municipal.

3.2. Política y gestión municipal

3.2.1. La transformación de la ciudad

Como en tantos otros municipios, las prioridades en los primeros mandatos se centraron en hacer frente a las numerosas carencias existentes. En primer lugar, las referidos a infraestructuras y equipamientos educativos. Como recuerdan Parras y Santirso (2007: 104), en el Rubí de 1981 se evidenciaba la insuficiencia de dotaciones escolares, ya que las clases en bajos alquilados formaban parte habitual del panorama. Las educativas no fueron las únicas urgencias del consistorio. En 1981 se aprobaría un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, revisado en 1986, que sentó las bases de un crecimiento ordenado: plazas, jardines, asfaltado, rehabilitación del espacio urbano en suma, fueron los ejes de la acción municipal en los ochenta. Junto a la provisión de bienes públicos como el deporte o zonas de ocio para la juventud, dieron forma a una transformación urbana notable. Los años noventa, sin descuidar la inversión, estarían caracterizados por el intento de sistematizar la gestión. 1997 fue el año en el que el alcalde Eduard Pallejà logaría aprobar el «Plan Estratégico de Ciudad». Fueron también los años en los que se evidenció el esfuerzo de las políticas públicas emprendidas. A finales de esa década se hicieron públicas las magnitudes del endeudamiento municipal, no-

tablemente elevadas, lo que provocó que el Ayuntamiento se viera sometido a los rigores de un plan de saneamiento financiero entre los años 2000 y 2003.

3.2.2. Innovación democrática: los presupuestos participativos

La evolución descrita en las líneas anteriores podría corresponder a cualquier municipio español del periodo. En este sentido, se encuadraría en el patrón habitual de racionalización urbana, dotación de equipamientos y de servicios básicos y adopción de políticas propias en ámbitos como la promoción económica o los servicios personales. Pero el Rubí de finales de los noventa se caracterizó además por el intento de adoptar formas novedosas de gestión política, al punto de constituirse en otro de los municipios de referencia en el ámbito de la participación ciudadana. Es frecuente encontrar en la literatura politológica (Blanco, 2002; Jiménez, Gomà, Gutiérrez y Riera, 2002), referencias a la adopción de una innovación como la del *presupuesto participativo*, que en Rubí, junto con Córdoba o Sabadell, encontró un campo privilegiado para su ensayo. La experiencia –que incluyó la visita a la ciudad de referencia en esta materia, Porto Alegre– se plasmó en la búsqueda de una vía propia para adoptar este sistema de participación, que contó con el soporte especializado de un equipo de polítólogos y sociólogos de la Universitat Autònoma de Barcelona¹⁵³. La previsión era la de que los presupuestos correspondientes a 2003 fueran ya, plenamente, presupuestos participativos¹⁵⁴. El hundimiento electoral de la formación política gobernante y el cambio en el Gobierno local dieron al traste con el proceso. No obstante, es preciso dejar constancia de la pervivencia de una dinámica participativa como una suerte de *policy style* en la gestión local. Los Gobiernos posteriores del PSC han tratado de mantener mecanismos avanzados de participación ciudadana. Así, en 2006 se aprobó el «Reglamento de Participación Ciudadana»¹⁵⁵, que además de dotarse de

153. Grupos de investigación implicados fueron tanto «*l'equip d'anàlisi polític*» de la UAB como el «grupo de investigación y formación en democracia participativa» de los departamentos de Ciencia Política y Sociología y de Educación de la Universidad del País Vasco, así como «*l'equip de recerca del postgrau en participació ciutadana i desenvolupament sostenible*», también de la UAB. Todos ellos evaluaron y se implicaron en la experiencia.

154. «Rubí ensaya la democracia asamblearia». El País, edición de Barcelona. 18 de febrero de 2001.

155. BOP núm. 160, de 6 de julio de 2006. El Reglamento resultaba innovador por cuanto, además de la estructura representativa, contemplaba mecanismos como la «audiencia pública», medio de encuentro entre los representantes municipales y la ciudadanía para informar sobre concretos programas o actividades, los «referéndums», consultas electorales referidas a cuestiones de especial relevancia en la ciudad, o los «talleres urbanos», sesiones de trabajo programadas por el Ayuntamiento para complementar la información disponible sobre proyectos futuros.

una estructura compuesta por el consejo de ciudad, los consejos sectoriales y los consejos territoriales, procedió a crear 6 distritos, como medio de descentralización de la gestión y de acercamiento a la ciudadanía.

3.2.3. 2003: *el cambio*

En la vida municipal las elecciones del 2003 fueron las del cambio en el Gobierno. Esquerra Unida-Verds i Alternativa (EUiA) perdía uno de sus feudos más queridos. El PSC accedía a la responsabilidad ejecutiva, si bien en situación de mayoría relativa en el pleno, lo que hizo necesario el acuerdo de gobierno con ERC. En el terreno de las políticas «de soporte», los dos mandatos socialistas han tenido acentos diferentes. Si el de 2003-2007 fue el de la revisión de las bases fiscales de la gestión municipal, en forma de crecimiento de los ingresos, la política de personal siguió con los socialistas la senda incremental que caracterizaba la gestión de Iniciativa. Sería a partir de 2007 cuando la reforma de la gestión recibiría mayor atención, acuciados por los problemas en este ámbito.

3.3. Política y gestión de recursos humanos

Descritos los aspectos contextuales y políticos, es posible analizar de modo pormenorizado las decisiones adoptadas en el terreno de la política de recursos humanos. El periodo de tiempo considerado supera los treinta años, de 1979 hasta 2010. Como en el caso anterior, se presta especial atención a las *decisiones configuradoras* adoptadas, para lo cual el análisis se periodifica en varias fases: la irrupción de un gobierno democrático y los primeros tiempos, los años noventa, y el momento del cambio en el ejecutivo local, iniciado ya el nuevo siglo.

3.3.1. *De los inicios hasta los noventa*

Es fácil intuir el impacto que supuso la irrupción de unos concejales legitimados democráticamente –mucho más si se trataba de filiación comunista– en un entorno institucional como el de los ayuntamientos españoles posfranquistas. Unos gobernantes deseosos de poner en práctica los compromisos adquiridos con los movimientos vecinales tenían que lidiar con la incapacidad presupuestaria y la falta de «músculo» administrativo para desplegar sus nuevas

políticas. Por no hablar de la desconfianza hacia un personal que, reclutado en un entorno autoritario, ofrecía pocas garantías. A este respecto Rubí no fue diferente¹⁵⁶. Con el fondo latente de esta desconfianza los años siguientes fueron los de un crecimiento espectacular de la plantilla en ámbitos como los servicios urbanos, culturales, deportivos, sociales, de seguridad y de administración general. La pauta fue común a la de otros muchos ayuntamientos en estos momentos iniciales: fuerte laboralización y primacía de la negociación colectiva como mecanismo principal de gestión de personal. Si bien, en estos dos ámbitos, el ayuntamiento de Rubí poseía rasgos más acusados.

En primer lugar, lo que puede denominarse como la «política de laboralización» fue consecuencia de una estrategia explícita¹⁵⁷. También el modo en que se hizo frente a la ampliación de plantillas seguía el estilo predominante: la contratación temporal inicial seguida de una posterior fijeza¹⁵⁸. Las pautas de reclutamiento obvieron en su mayoría las prevenciones reglamentarias propias de un sistema burocrático¹⁵⁹. También la ampliación de servicios debido a las subvenciones, y la contratación de personal asociado, jugaron un papel determinante en la ampliación de los efectivos¹⁶⁰. Por su parte, las decisiones de más relevancia en materia de personal fueron adoptadas en el marco de la negociación colectiva. Al respecto, en Rubí el hito principal de la gestión siempre fue el *convenio*. Este modo de adoptar las decisiones sobre la plantilla municipal era consistente tanto con quienes ostentaban las responsabilidades en el ejecutivo municipal como para los representantes de

156. «Para todos los que trabajábamos en el ayuntamiento los del PSUC decidieron que éramos unos fachas» (trabajador municipal).

157. «Aquí lo de laboralizar fue algo consciente, no se contrataron funcionarios» (empleado municipal). «Los laborales fueron una opción expresa, les daba repugnancia la palabra ‘funcionarios’» (empleado municipal). «Lo de contratar laborales entonces era también en cierta medida una moda, era lo moderno por entonces» (empleado municipal). «Los laborales siempre han sido la manera más rápida para contratar» (representante sindical). «Apostaron por los laborales porque teníamos menos derechos que los funcionarios y cobrábamos menos» (empleado municipal).

158. «Aquí lo habitual siempre ha sido primero el contrato temporal y luego quedarse, esa es la pauta que ha funcionado» (empleado municipal). «Lo normal en los primeros años eran las bolsas de trabajo para entrar a trabajar» (empleado municipal).

159. «El ingreso tenía lugar haciendo publicidad a nivel local y luego se hacía un examen de cultura general según la categoría. Era un método como el de la empresa privada» (empleado municipal). «Aunque digan que no aquí el reclutamiento aquellos años era clientelar, de hecho entraron cuadros políticos con muy baja cualificación» (empleado municipal). «Había un término para designar la realidad existente, el de ‘funlaboral’» (empleado municipal).

160. «Había mucho contratado “a dedo” que entraba por el sistema de bolsas de trabajo ligadas a subvenciones, se le hacía un contrato de obra y luego se quedaba» (empleado municipal).

los empleados municipales, socializados la mayoría de ellos en los conflictos laborales propios de un entorno industrializado¹⁶¹. Este estilo de interacción dio lugar tanto a unos contenidos basados en salarios y condiciones de trabajo, como a que un actor, el sindicato Comisiones Obreras, adquiriera paulatinamente influencia en el funcionamiento ordinario de la gestión de recursos humanos¹⁶². La mayoría de las decisiones de relevancia –como era habitual en los municipios españoles– eran tomadas por el concejal de personal correspondiente, con el estilo *consensual* característico. Por lo demás, resulta destacable que el Ayuntamiento no llegara a consolidar una unidad de personal como ámbito de relevancia a la hora de decidir en esta materia, cuestión puesta de manifiesto tanto en el análisis documental como en las entrevistas¹⁶³. Esta falta de profesionalización de la gestión se plasmaba en una serie de carencias¹⁶⁴, entre las que cabe destacar un cierto funcionamiento «paralelo»¹⁶⁵. Además de carecer de los medios ordinarios de gestión (ofertas de empleo público o relaciones de puestos de trabajo)¹⁶⁶, un problema notable

161. «Los primeros convenios fueron facilitados por el hecho de la coincidencia política y sindical de quienes tenían que negociarlo. Eran los mismos» (empleado municipal). «Teníamos muy buena relación entre el Comité y “la empresa”, prácticamente las reivindicaciones las sacábamos todas» (representante sindical). «El modelo de relaciones laborales siempre ha sido muy asambleario, había una simbiosis partido-sindicato-institución, de hecho las decisiones relevantes se tomaban siempre en el marco del convenio» (empleado municipal).

162. «En este Ayuntamiento las relaciones laborales siempre han sido bastante aceptables. En los primeros veinte años nunca hemos ido a magistratura, siempre lo hemos arreglado aquí» (representante sindical). «Aquí los sindicatos siempre han tenido muchísimo poder y se saben mover bien, sobre todo en la época anterior, en el que eran correa de transmisión y los temas de personal se discutían en la sede del partido» (empleado municipal).

163. «Aquí siempre ha habido mucha rotación entre los responsables de personal» (empleado municipal). «El departamento de Personal nunca ha tenido protagonismo» (representante sindical). «El departamento de Personal no pesaba mucho, tampoco los técnicos de personal duraban mucho» (empleado municipal). «En Personal solo ha habido un par de auxiliares y un técnico centrado en los papeles, además la nómina estaba externalizada a una asesoría» (empleado municipal). «Aquí el tema de Personal nunca ha tenido una importancia relevante. Política y sindicalmente no se le ha dado valor. Habría una cierta irresponsabilidad con la gestión de recursos humanos, de olvidarse de que el Ayuntamiento es un prestador de servicios» (empleado municipal). «Nunca han querido que recursos humanos fuera potente, se ha funcionado de manera politizada y poco profesional, nómina y “punto pelota”, y en función del poder del concejal afectado se decidía» (empleado municipal). «Se carecía de musculatura en recursos humanos» (empleado municipal).

164. «Aquí por no haber no había ni expedientes personales» (empleado municipal). «Encontramos un claro ejemplo del daño que puede hacer la política en una organización tan débil» (empleado municipal).

165. «Falta la conciencia de que se está en una Administración Pública y de que tiene unas reglas de funcionamiento» (empleado municipal). «El problema es la informalidad de la gestión» (empleado municipal). «El tema es que la gestión de recursos humanos se hacía con desconocimiento de la norma» (representante sindical).

166. «Aquí el único documento de gestión que ha funcionado ha sido el “Orgánico”, una especie de anexo de personal que mezclaba categorías, presupuestos y nombres que fluctuaba anualmente en función de cambios políticos» (empleado municipal).

ha sido el relacionado con la política salarial. Politización de las decisiones, falta de capacidad técnica y presiones sindicales dieron como fruto un sistema retributivo inmanejable, por complejo y particularizado¹⁶⁷. Así las cosas, la situación resultante en materia de recursos humanos entrada ya la década de los noventa era problemática.

3.3.2. *Un intento de formalización fallido: 1993*

Ya se han descrito las implicaciones que tuvieron los años ochenta sobre las plantillas de los ayuntamientos españoles. Todos ellos hubieron de hacer frente a una ampliación masiva de servicios. Otro reto fue la necesidad de proceder a una cierta estabilización de la gestión, de formalizar y ordenar el crecimiento de sus efectivos. No todos lo consiguieron. También el Ayuntamiento de Rubí intentó normalizar una gestión que hasta entonces se había caracterizado por su improvisación¹⁶⁸. De acuerdo con esta necesidad el equipo de gobierno encargó un estudio organizativo a una consultora, que en 1993 procedió a realizar un completo diagnóstico de la situación existente y a formular un conjunto de recomendaciones¹⁶⁹. El informe evidenciaba insuficiencias como la carencia de un organigrama jerárquico-funcional explícito, las interferencias con el nivel político por parte de los técnicos a la hora de tomar decisiones, o la inexistencia de un catálogo de puestos de trabajo. Lo cierto es que la adopción de las medidas propuestas hubiera mejorado notablemente la gestión, en un momento en el que ya afloraban algunos fenómenos disfuncionales (precarización laboral, falta de capacidad técnica, retribuciones). Entre los proyectos emprendidos destaca en la historia organizativa la aprobación de la primera –y única– valoración de puestos de trabajo llevada a término en el Ayuntamiento de Rubí¹⁷⁰.

167. «*El cuadro retributivo es imposible, responde a la época y a diferencias inexplicables*» (empleado municipal). «*La política salarial no está objetivada, en ocasiones los complementos responden a necesidades personales*» (empleado municipal). «*Siempre ha habido mucho subjetivismo a la hora de asignar complementos ¡hay más de cien!*» (representante sindical). «*El tema salarial ha sido el de “todo a discreción”, no hay apenas complementos estándar, no hay reglas y si las hay son desconocidas, la consecuencia es la inequidad, conflictos internos y malestar*» (empleado municipal).

168. «*Tras unos tiempos “heroicos” se debería haber entrado en una fase que no se entró, la de la normalización*» (empleado municipal).

169. Fuente: «*Diagnosi d’organització, procediments, recursos humans i comunicació*». Ejemplar multicopiado.

170. «*En la valoración hubo muchas tensiones y un componente económico importante, fue cara*» (empleado municipal). «*Lo cierto es que la negociación fue larga, de hecho la valoración fue cogestionada*» (representante sindical). «*La valoración se aprobó en 1996,*

3.3.3. «Una falsa sensación de seguridad»: de los noventa hasta 2007

Hacia finales de los noventa, el Ayuntamiento hubo de afrontar una problemática específica, derivada de la política de contratación seguida hasta entonces. Como se ha indicado, la pauta era la de la contratación temporal seguida de una posterior incorporación definitiva. Ahora bien, lo que diferenciaba esta actuación de la de otros municipios españoles era que tal fijeza no iba precedida del proceso habitual (inclusión de la vacante en la Oferta de Empleo Público, aprobación de bases y realización de la convocatoria con ventaja normalmente para el aspirante *de la casa*), sino que la rutina mayoritaria era simplemente dejar que expirase el contrato temporal llegada su fecha sin proceder a su denuncia, en el convencimiento de que ello significaba que el trabajador devenía fijo¹⁷¹. Esta estrategia pudo seguirse en el contexto de una normativa laboral que sancionaba con la fijeza las irregularidades en la contratación temporal. Para cuando a finales de la década de los noventa el Tribunal Supremo creó la figura jurisprudencial de los denominados «*indefinidos no fijos de plantilla*»¹⁷², que venía a significar que la mera irregularidad contractual no conllevaba la fijeza en el sector público, si el acceso no venía precedido de una convocatoria que fuera respetuosa con los principios de mérito y capacidad, la situación en Rubí había alcanzado cifras preocupantes. De repente, casi cuatrocientos empleados

fue onerosa, costosa y mal negociada, aunque fue el primer intento de racionalizar el tema retributivo, ya que se intentó simplificar la nómina, aunque al final no se pudo» (empleado municipal). «*La valoración fue más bien un tema de dinero que se alargó mucho. Al final, aunque hubo atrasos seguía habiendo gente descontenta*» (empleado municipal). «*La valoración costó mucho dinero, fueron más de cien millones, pero fue completamente negociada*» (representante sindical).

171. De hecho una pauta de gestión en el Ayuntamiento de Rubí era la ausencia de publicación anual de ofertas de empleo público (OEP). Una búsqueda en el Boletín Oficial del Estado arroja como resultado que solamente en 1987 y 1988 se efectuaron OEP. En el primer año, de 23 plazas, y en el segundo, de más de 45. En 1991 se ofertaron una cincuentena de vacantes (muchas de ellas repetidas), y habrá que esperar a 2001 para la publicación de la siguiente oferta. En diez años cruciales en los cuales todos los ayuntamientos aumentaron sensiblemente sus plantillas, el Ayuntamiento de Rubí obvió esta necesidad. Pero es que las siguientes ofertas, correspondientes a 2002, 2003 y 2004, son en su inmensa mayoría reservadas a policías locales. En resumen, en más de veinte años el Ayuntamiento no realizó oferta de vacante alguna en términos legales. Esta circunstancia, cuando empezara a limitarse la ampliación de plantillas mediante las leyes de presupuestos –la conocida como Tasa de Reposición de Efectivos–, dejará a la entidad en una situación irresoluble.

172. Las fechas son relevantes. La Sala 4.^a, de lo Social, del Tribunal Supremo, hizo pública su primera sentencia en este sentido el 7 de octubre de 1996. Tras algunos pronunciamientos contradictorios, sería el 20 y 21 de enero de 1998 cuando, reunido en Sala General, se hizo pública esta línea jurisprudencial: no se consolidaría la condición de fijo (*indefinido sin más*) en la Administración si no se accedía mediante los procedimientos establecidos. En caso contrario la situación era materialmente la de un interino. No cabe minusvalorar la influencia de estas sentencias en el panorama del empleo público local en nuestro país.

municipales –el setenta por ciento de la plantilla–, convencidos de ser «fijos», caían en la cuenta de que no gozaban de tal condición, lo que desde entonces se ha convertido en el principal problema de la gestión municipal de recursos humanos. La impresión de estabilidad en el empleo se convertía por tanto en la generalización masiva de la precarización laboral en la Administración municipal¹⁷³. Una impresión más bien, ya que las consecuencias no se proyectaron sobre la plantilla de modo inmediato¹⁷⁴. Será un hecho que condicionará a partir de entonces toda la política de personal.

3.3.4. 2007-2010: intentando corregir la senda

El cambio en el ejecutivo local tuvo lugar en mayo de 2003. Quizá pueda extrañar que a efectos analíticos la siguiente fase sea la correspondiente a partir de 2007, pero a efectos prácticos, pese al cambio de Gobierno, tal hecho no se tradujo en una modificación sensible de la política de personal, más allá de los aspectos cuantitativos, notables, por cuanto los efectivos¹⁷⁵ y los ingresos aumentaron. Por lo demás, como con ironía recuerda alguno de los actores municipales, el contexto de 2003 recordaba en algunos aspectos al vivido en 1979: desconfianza hacia los empleados públicos¹⁷⁶. Ciertamente el incre-

173. «Hasta que se crea la categoría jurídica de los “indefinidos no fijos” estábamos convencidos de que eran fijos “normales”» (representante sindical). «La pregunta que se hacía la gente entonces era ¿pero los laborales en la Administración no son fijos? Todo el mundo estaba convencido de que por el mero transcurso del tiempo se convertía en fijo» (empleado municipal). «De hecho hay gente en la plantilla a la que desde recursos humanos se le hacia un decreto a los tres años diciéndole que ya era indefinido. Estábamos todos convencidos de que éramos fijos» (empleado municipal). «Entonces lo de los laborales era un sistema rápido para ampliar plantillas, hoy es una patata caliente, ya que hubo dejadez con el tema por parte de los políticos» (representante sindical).

174. «Curiosamente esta “precarización” es muy “estable”, ya que no se ha echado a nadie» (empleado municipal).

175. «A partir de 2003 entró mucha gente, de hecho se incrementó la plantilla por la tendencia de los concejales a aferrarse a su parcela, por lo que dependiendo del poder conseguían más gente» (empleado municipal). «En 2003 y 2004 hubo un incremento muy importante de la plantilla, los que entraron no se fiaron de los que había y empezaron a duplicar» (representante sindical). «Entre 2003 y 2005 hubo una política de personal discrecional, hubo un incremento de plantillas masivo, también entraron muchos gestores con un perfil muy político» (representante sindical). «Sí que es verdad que a partir de 2003-2004 hubo una “eclosión” de la plantilla, fue una pasada» (empleado municipal). «El PSC continuó la pauta, incrementó la plantilla» (representante sindical).

176. «Entraron convencidos de que esto era un coto de gente de Iniciativa» (representante sindical). «Entraron con muchos prejuicios, para ellos todos éramos de Iniciativa» (empleado municipal). «En 2003 pasó un poco lo de 1979, los que hasta entonces estábamos arrinconados nos convertimos en gente “de confianza”, pero esto de la “confianza” es un tema terrible» (representante sindical).

mento fue un hecho, ya que si la plantilla publicada en 2004 se cifraba aproximadamente en un total de 450 empleados públicos, la de 2007 ascendía a 660, lo que suponía un crecimiento del 46 % en cuatro años. No menos significativa resulta su estructura cualitativa. En 2003, efectivamente, de los aproximadamente 450 empleados municipales, solamente 130 eran funcionarios. Así las cosas, el 71 % de los efectivos era laboral, porcentaje que aumentaba hasta el 90 % si se exceptuaba a la Policía Local, cuyos 90 integrantes eran prácticamente todos ellos funcionarios. Es justamente sobre este porcentaje, dos tercios de la plantilla, sobre el que se concentraba la problemática de cómo afrontar su estabilización.

Será en el mandato iniciado en 2007 cuando se intenten cambiar las rutinas que caracterizaban la gestión de personal en el Ayuntamiento de Rubí, mediante la adopción de dos decisiones: en primer lugar, se opta por un modelo gerencial de Ayuntamiento¹⁷⁷; seguidamente, la política de recursos humanos se centra en buscar una salida al problema de la *falsa estabilidad*, como es conocida la cuestión de la «precariedad estable» de más del 70 % de la plantilla municipal. Ambas decisiones van de la mano. No era posible solucionar una problemática como la referida, a la que había que añadir un sistema retributivo inmanejable¹⁷⁸, sin disponer de las capacidades técnicas necesarias, una vez constatado que los inconvenientes de mantener la situación existente eran evidentes desde todas las perspectivas¹⁷⁹. Tal constatación es la

177. En el BOP de 26 de septiembre de 2007 se publica el nombramiento de gerente, incorporación que, si bien se formaliza bajo la figura del «personal eventual de confianza y asesoramiento especial», supone uno de los intentos más genuinos de implantar la función directiva profesional en un ayuntamiento, limitada no solo a este figura, sino a otros ámbitos como la promoción económica o los servicios centrales. Este círculo gerencial evolucionará hasta desembocar, en 2011, en un reglamento municipal de personal directivo, que trata de garantizar tanto el alejamiento de los avatares políticos como la posesión de las competencias idóneas por parte de los aspirantes.

178. La dinámica de la negociación colectiva contribuyó a agravar este problema cuando, por la lógica de salvaguardar algún tipo de derechos adquiridos, se pactó crear una suerte de «doble escala salarial» entre empleados municipales, en función de la fecha del ingreso. Posteriormente, con la ayuda de la Diputación de Barcelona, que en 2010 y 2011 evacuó sendos informes, se ha intentado afrontar cierta racionalización de la nómina.

179. «Optamos por estabilizar para evitar la sensación de “caza de brujas”, hay que tener en cuenta que excepto casos muy puntuales la mayoría son muy profesionales» (concejal del Gobierno). «El reto era poner orden en todo, en retribuciones y plantillas, había que ordenar y homogeneizar. Gradualmente nos dimos cuenta de que si queríamos hacerlo en una sociedad tan garantista teníamos que contar con ayuda» (concejal del Gobierno). «Había rutinas que teníamos que romper, y la gente pedía estabilidad» (representante sindical). «Es verdad que ha coincidido la situación de crisis con la conciencia de inestabilidad, y la gente tenía miedo» (empleado municipal). «Ha habido mucha rotación de técnicos que se han marchado a ayuntamientos vecinos porque no disponían de un horizonte de estabilidad» (empleado municipal). «Otros ayuntamientos han convocado plazas y algunos muy prepa-

predominante entre los actores, políticos, sindicales, y los propios empleados públicos: se necesitaba más tecnificación en la gestión interna, lo que facilitó la implantación del modelo gerencial, aun con ciertas incomprensiones internas en la formación política del partido en el Gobierno¹⁸⁰. En ese año, 2008, la situación de los recursos humanos en el Ayuntamiento era la que refleja la tabla 19: más de dos tercios de la plantilla en situación de precariedad. De ellos, casi trescientos se encuadraban en la categoría de «indefinidos no fijos de plantilla».

Tabla 19: Estructura del empleo público en Rubí en 2008

Tipo	Total plazas	Cubiertas definitivamente	Vacantes	temporalidad
FUNCIONARIOS	197	124	73	37 %
LABORALES	439	59	380	86,5 %
TOTAL	636	197	459	72 %

Fuente: Ayuntamiento de Rubí.

Así las cosas, será en 2008 cuando se afronte de manera decidida la problemática, en el marco de un proyecto de mejora organizativa, conocido mediante el acrónimo «MOAR» (Plan de Mejora Organizativa del Ayuntamiento de Rubí). El Plan contaba asimismo con el correspondiente respaldo del equipo de gobierno, ya que se encuadraba tanto dentro del PAM 2008-2011¹⁸¹ (el Plan de Acción Municipal) como de las líneas programáticas del

rados se han marchado» (empleado municipal). «El hecho de que hubiera tantos laborales operativamente comporta muchos problemas, ya que los funcionarios nos repartimos para instruir expedientes y firmar, esta situación no podía durar» (empleado municipal).

180. «En el segundo mandato del PSC hubo un punto de inflexión, traen al gerente y este se rodea de un núcleo más profesional en temas de recursos humanos. Desde 2008 tenemos interlocutores que saben lo que es un proceso de consolidación. Aun discrepando podemos llegar a acuerdos» (representante sindical). «No había capacidad ni estructura en el ayuntamiento. Aunque hubo alguna tensión en el partido, sobre todo entre los concejales, hoy es algo asumido» (concejal de gobierno). «Hoy la decisión de gerenciarizar está completamente consolidada. Antes había una cierta irresponsabilidad que olvidaba que un ayuntamiento es sobre todo un prestador de servicios» (empleado municipal). «La gerencialización fue muy necesaria, pero yo diría que todavía está consolidándose» (empleado municipal). «La oposición lo ha asumido bien, también los sindicatos. Sobre todo es un modelo de gestión muy útil. En cierto modo hoy día somos referente en esto» (concejal de gobierno).

181. El Plan de Acción Municipal (PAM) es una metodología de trabajo, típica por otra parte en muchos ayuntamientos catalanes que han alcanzado cierto nivel de profesionalización directiva, que viene a convertirse en un documento para los cuatro años del mandato del equipo de gobierno, el cual traslada el programa electoral a metas evaluables, temporalizadas y presupuestadas. Viene a ser así la «hoja de ruta», el documento que fija las prioridades del Gobierno local para el periodo, para cuya consecución se cuenta justamente con el apoyo

pacto de gobierno suscrito por PSC y ERC¹⁸². El MOAR contaba con cuatro objetivos: «mejorar las relaciones con la ciudadanía»; «mejorar la calidad de los servicios»; «ordenar, estabilizar y formar la plantilla», y finalmente «fomentar la confianza y el prestigio de la organización». Estos objetivos se desplegaban a su vez en cuatro grandes ejes de intervención¹⁸³, de los cuales el más relevante era el denominado «*Pla d'impuls*», cuya filosofía era, significativamente, la de «(...) apostar por una organización profesionalizada, comprometida con el servicio público, estabilizada». Este *Pla d'impuls*¹⁸⁴ constituyó el intento más serio de afrontar una problemática enquistada, sin olvidar aspectos sensibles como una valoración de puestos de trabajo que racionalizara el sistema retributivo, así como procesos imprescindibles como la realización –tras más de veinte años– de la primera Oferta de Empleo Público, para lo cual se contaba con una estructura de proyecto «ad hoc»¹⁸⁵. El 30 de octubre de 2008, el Pleno del Ayuntamiento, con la una-

de un núcleo directivo capacitado. Pues bien, el PAM de Rubí contemplaba un eje, el 4.º, específicamente dedicado a la modernización de la Administración municipal, titulado: «Una Administración más fácil y abierta». En este documento se establecían varios objetivos de calado en materia de recursos humanos, como eran un plan de «impulso y regularización» de la plantilla municipal, un plan de formación, un nuevo organigrama, y la atención a la comunicación interna.

182. En las denominadas «Bases de Acuerdo para el Gobierno del Ayuntamiento de Rubí para el periodo 2007-2011», suscritas el 19 de junio de 2007 entre PSC y ERC, se contenía un objetivo, el 9.º, que establecía como meta «Continuar la reforma, modernización, descentralización de la Administración municipal». La introducción hacía referencia por otra parte a la necesidad de que organizativamente el Ayuntamiento se modernizara para atender mejor las necesidades de la ciudadanía. Puede decirse que es a partir de esta fecha cuando la modernización municipal recibe atención y se coloca en la agenda del Gobierno local.

183. Los restantes «ejes» del Plan, los conformaban el denominado «*Gobernanza-organización institucional*», que perseguía modernizar las redes de interacción público-privada, lo que implicaba revisar el Reglamento Orgánico Municipal (ROM), revisar el Reglamento de Participación Ciudadana, y un plan de comunicación; el eje denominado «*Calidad de los servicios*», con proyectos que incluían modernizar el sistema de atención ciudadana y sus canales (presencial, telefónica y web); y el último gran eje era el denominado «*Modelo de organización y gestión*», proyecto también relevante en la gestión, por cuanto, además de la previsión de establecer un sistema de gestión por objetivos, contemplaba la elaboración, con el soporte de la Diputación de Barcelona, del denominado «*organigrama horitzó*», un diseño organizativo pensado como una suerte de *hoja de ruta* hacia la que avanzar de modo progresivo. En términos de filosofía –o de ideas de política–, el contenido del Plan se encuadraba plenamente dentro de los planteamientos de la Nueva Gestión Pública.

184. El proyecto contemplaba la estabilización de la plantilla precaria, a esa fecha, cifrada en más del 70 %, lo que conllevaba la realización de convocatorias para más de cuatrocientas personas.

185. El Acuerdo de Condiciones de Trabajo 2009-2011 recogía de modo específico, en su artículo 52, el *Pla d'impuls*, aquí denominado «*Pla de consolidació de l'ocupació temporal i funcionarització*». Una previsión similar se contenía en el Acuerdo 2005-2007, en su artículo 28 (DOGC de 27 de abril de 2006).

nimidad de todos los partidos presentes, ratificó el citado «*Pla d'impuls professional*»¹⁸⁶, y en el primer trimestre de 2009 se iniciaron diversas acciones¹⁸⁷. No obstante, este plan afrontó fuertes resistencias internas pese al aparente consenso social. Así, durante 2009 y 2010, tras los trabajos llevados a cabo por el *Servei d'Impuls*, se sometió a consideración de la Mesa de Negociación la correspondiente Oferta de Empleo Público, paso obligado para iniciar las convocatorias. Pues bien, tras diversas reuniones, tal OEP no fue aprobada por la Mesa, tras lo cual el Gobierno local decidió posponer el proyecto¹⁸⁸. Ya en 2011 y 2012, con el fondo de la crisis económica –y las normas presupuestarias restrictivas hacia la ampliación de plantillas–, tal oferta fue de realización imposible. Así las cosas, el futuro de la política de personal en el Ayuntamiento de Rubí resultará especialmente complejo¹⁸⁹,

186. Técnicamente, se trataba de un «plan de racionalización» de los previstos en la normativa de empleo público. El texto del Acuerdo, denominado «Acuerdo de Bases Ayuntamiento-Sindicatos», contenía como objetivo el de la «(...) regularización del vínculo jurídico del personal en situación de temporalidad o interinidad». Esta regularización se materializaría mediante las correspondientes convocatorias públicas, respetuosas con los principios de mérito y capacidad, y su alcance incluía todas las «(...) relaciones temporales de empleo de larga duración (...) que tengan carácter permanente o estructural» (base 1.^a), entendiendo por relación de larga duración la prestación de servicios con anterioridad al 1.^º de enero de 2005 (base 2.^a), primando el concurso-oposición y valorando especialmente los servicios prestados (base 3.^a), y especialmente contemplando medidas específicas de formación y acompañamiento y orientación para los empleados municipales afectados (bases 4.^a y 5.^a). El arranque del plan se situaba en el último trimestre de 2008. Se creó asimismo una comisión específica de seguimiento del plan.

187. La plantilla fue segmentada en diversos grupos a efectos de comunicación. Algunos de estos grupos fueron los de «*escoles bressol*», «*escoles d'art i música*», los susceptibles de *funcionarización*, los de gerencia, IMPES (Instituto Municipal de Promoción Económica), información al ciudadano, desarrollo urbano, servicios personales, servicios económicos y servicios jurídicos y compras. Por estas acciones informativas pasaron varios centenares de empleados municipales. Es importante consignar que el plan –contra lo que es habitual– no adoleció de una factura tecnocrática, sino que trató de elaborarse de una forma participativa, no solamente a la hora de ponerlo en práctica, sino también en la fase de diagnóstico. El MOAR contó con un proyecto específico, denominado «*NEXE*», que estimuló la realización de sugerencias de mejora provenientes de los trabajadores municipales. Con esta finalidad se realizaron diversos talleres conducidos por profesores de ciencia política de la UAB. («*Document de retorn del projecte NEXE*». Ajuntament de Rubí, s.f.).

188. «*Acta de la Comissió de Seguiment del Pla d'Impuls Professional de l'Ajuntament de Rubí*», de 5 de abril de 2011. Con una evidente confusión de las implicaciones prácticas de lo que es un *plan de consolidación*, la representación sindical argumentaba su disconformidad con la Oferta en que esta incluía plazas del «turno libre» y del «turno de consolidación», ya que en primer lugar se habría de consolidar toda la plantilla y luego podrían sacarse las plazas libres. Lo cierto es que una consolidada doctrina constitucional, de la que se hizo eco la normativa de consolidación existente (la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público), proscribe cualquier modalidad de oposiciones restringidas, como ha sido tradición municipal (véase el capítulo 3.^º), por lo que el futuro del proceso se aventura incierto.

189. «*A nadie le interesa tocar la situación. Ni consolidación de puestos ni retribuciones, solo quieren "dejar pasar"*» (empleado municipal). «*Estamos decepcionados, no creo que estemos consiguiendo el cambio*» (empleado municipal). «*La dinámica es interesante en teoría,*

no obstante los relevantes avances conseguidos en materia organizativa¹⁹⁰, y pese a la profesionalización directiva alcanzada¹⁹¹.

4. Comparando los casos

Los estudios de caso han permitido validar la hipótesis de partida: la débil profesionalización resulta explicable mediante los senderos de dependencia generados tras la coyuntura crítica de los ochenta: laboralización/precariedad, sindicalización y politización de las decisiones. El marco institucional es característicamente débil y demuestra la importancia de las primeras decisiones, que conforman una suerte de inercia que se va autorreforzando.

El diseño comparado utilizado, el de «casos más similares», postula que, ante dos casos similares que difieren en un solo aspecto, las diferencias que se observen en la variable dependiente se deben a ese factor. ¿Qué resulta generalizable de los casos estudiados? Encontramos tanto pautas comunes como diferenciales. Entre las primeras, por referirnos a los factores políticos, encontramos estrategias análogas que atañen a la necesidad de consolidación inicial de unos partidos políticos con unas notables similitudes de partida (en ambos casos, se trata de partidos de izquierda, del movimiento de cristianos de base los grancanarios, comunistas los catalanes, enraizados en el mundo asociativo vecinal) que accedieron al Gobierno local con un programa similar: responder a las demandas ciudadanas mediante la reorientación de las políticas locales (especialmente las urbanísticas), y ampliar la dotación de servicios públicos. Ambos Gobiernos locales cuentan en la alcaldía con liderazgos muy acentuados, personalizados.

pero con carencias en la práctica; hay rutinas que cuesta mucho romper» (representante sindical). «Me parece que los políticos están muy cómodos con este sistema» (empleado municipal). «El tema comenzó muy fuerte, ahora hay una sensación de “impasse”» (empleado municipal).

190. La Diputación de Barcelona realizó un completo análisis organizativo en abril de 2011, en el que, pese a dejar constancia de la problemática retributiva todavía no resuelta, procedía a actualizar y mejorar un organigrama funcional implantado en 2008, donde si bien por una parte se revelaba la necesidad de corregir algunas disfunciones, en otras resultaba notorio el arraigo interno de un modelo organizativo que establecía un nivel directivo, como pivote entre la esfera burocrática o de gestión y la propiamente política. Al respecto: *Estudi organizatiu. Anàlisi de situació actual i proposta organitzativa en el marc del Pla d'impuls professional*. Barcelona. Gerència dels Serveis d'Assistència al Govern Local. Servei d'Assistència a l'Organització Municipal. 2011.

191. Hubo con anterioridad un gerente, pero el modelo gerencial, entendido como un sistema de gestión que incluya el funcionamiento organizativo y no se quede solamente, por así decir, en la introducción de una figura con tal denominación, se empezó a implementar en esa fecha, con un profesional procedente de la Diputación de Barcelona.

En lo que se refiere a los específicos factores de personal, hay similitud en el contexto, pero con diferencias significativas. En ambos casos, las reformas del mercado de trabajo reforzaron la tendencia laboralizadora. Tanto Santa Lucía como Rubí experimentaron una senda similar. Asimismo, en lo que respecta a la negociación colectiva, en las dos ciudades aparecen rasgos de una bilateralización notable de la gestión, lo que otorga un protagonismo destacado al convenio en la política de recursos humanos. Se revelan también diferencias en el grado de politización. Aun con una presencia notable –sobre todo hasta los años noventa– de criterios políticos, Santa Lucía ha logrado consolidar un ámbito de decisión técnica en este ámbito, y con influencia en el proceso decisorio. La clave al respecto es haber logrado institucionalizar un funcionamiento organizativo de tipo burocrático, pasando de un modelo de estructura simple a un modelo más normalizado. Este es el verdadero punto de inflexión en el camino. Si bien Rubí sintió la necesidad en la primera mitad de los años noventa (hacia 1994), antes incluso que Santa Lucía, fracasó en definir un espacio separado de la política especializado en la gestión del personal. Tal sería el factor que explicaría el apartamiento parcial de la senda del Ayuntamiento grancanario. Los casos demuestran que, no obstante los constreñimientos estructurales existentes, por lo demás análogos, un Gobierno local puede, al menos sustancialmente, corregir la senda, si cuenta con la estrategia adecuada. Los casos de Gobiernos locales de nuestro país que cuentan con mayor nivel de profesionalización, serían explicables en función de que hubieran logrado con éxito normalizar un funcionamiento más burocrático de su gestión de recursos humanos. Desde el punto de vista teórico, en ambos casos existen actores intencionales. Pero junto a los intereses, encontramos modelos mentales compartidos, modulados a la luz del aprendizaje.

Finalmente, la investigación empírica ha sacado a la luz, dentro del factor englobado como estilo político del Gobierno, la relevancia de un aspecto contextual, el liderazgo¹⁹² del alcalde y su impacto en la gestión municipal. Su in-

192. Como recuerda Heifetz (1997: 35), el concepto de liderazgo es algo normativo. En este trabajo se prefiere una definición más acorde tanto con el marco teórico empleado como con el concreto entorno administrativo. El liderazgo, por su propia definición, implica un líder, una autoridad y unos *seguidores*, en un contexto concreto, por lo que no se enfatizan tanto los rasgos de personalidad, las actitudes del líder, cuanto su capacidad para conseguir la cooperación voluntaria de los individuos en el seno de una organización. Desde esta perspectiva es más bien un *empresario político* capaz de proporcionar la agencia y coordinar los esfuerzos de varios individuos con la finalidad de dar respuesta a un problema de acción colectiva (Levi, 2006), asumiendo por tanto –como gráficamente recuerda Zafra (2011)– los costes derivados de proporcionar un bien público, en este caso un proceso de mejora o cambio organizativos. Para un análisis desde la ciencia política son imprescindibles Natera (2001) y Nye (2011). Desde la psicología, la reciente publicación de Molero y Morales

fluencia ha resultado determinante en varios aspectos de la política de recursos humanos, propiciando la diferenciación entre política y gobierno. Si en Santa Lucía el liderazgo externo de Carmelo Ramírez dará paso al liderazgo gestor de Camilo Sánchez, en Rubí la centralidad en los primeros años de un alcalde como Miquel Llugany, y la preterición de los aspectos administrativos, darán paso posteriormente a un estilo más orientado a la gestión, como la alcaldía de Eduard Pallejà. Esta tendencia no se consolidará hasta el segundo mandato de Carmen García Lores. Analizados ambos casos en términos de profesionalización, cabría definir la situación en el Ayuntamiento de Santa Lucía como situada en un nivel medio, en tanto que en el Ayuntamiento de Rubí la conclusión sería la de un bajo nivel. Un resumen de la comparación es el mostrado en la tabla 20:

Tabla 20: Presencia de los procesos de *path dependence* en los casos

	<i>Laboralización/ Precariedad</i>	<i>Sindicalización CCTT</i>	<i>Politización de la GRH</i>
AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA	MODERADA Laboralización inicial intensa posteriormente corregida Grado de temporalidad inferior a la media	MODERADA Actualmente situación de equilibrio entre Gobierno y sindicatos	MODERADA Profesionalización de la gestión a partir de 1998, e incidencia del servicio en la adopción de decisiones
AYUNTAMIENTO DE RUBÍ	PRESENTE Laboralización intensa en todas las épocas Elevado nivel de precarización estructural de la plantilla	PRESENTE Elevado grado de influencia sindical inicial, posteriormente algo más matizado	PRESENTE Gestión básicamente de orden burocrático y poca incidencia del servicio en las decisiones A partir de 2008 se crea el <i>Servei d'Impuls</i> , centrado exclusivamente en la solución de la precarización

Fuente: Elaboración propia.

(2011) proporciona una buena síntesis. En cualquier caso, hay que destacar la convergencia conceptual de las distintas ciencias sociales en el estudio del fenómeno, lo que permitiría por ejemplo categorizar el liderazgo de Camilo Sánchez en Santa Lucía como *transformacional*, dado su carácter carismático y su énfasis en los valores y la visión futura del municipio, y como *transaccional* el de Carmen García Lores en Rubí, más delegativo. En el primer caso se habría producido una cierta *permanencia* del liderazgo, ya que algunos elementos se habrían rutinizado en la organización. Al respecto, véase Molero (2011: 132).

CONCLUSIÓN

Una institución fallida

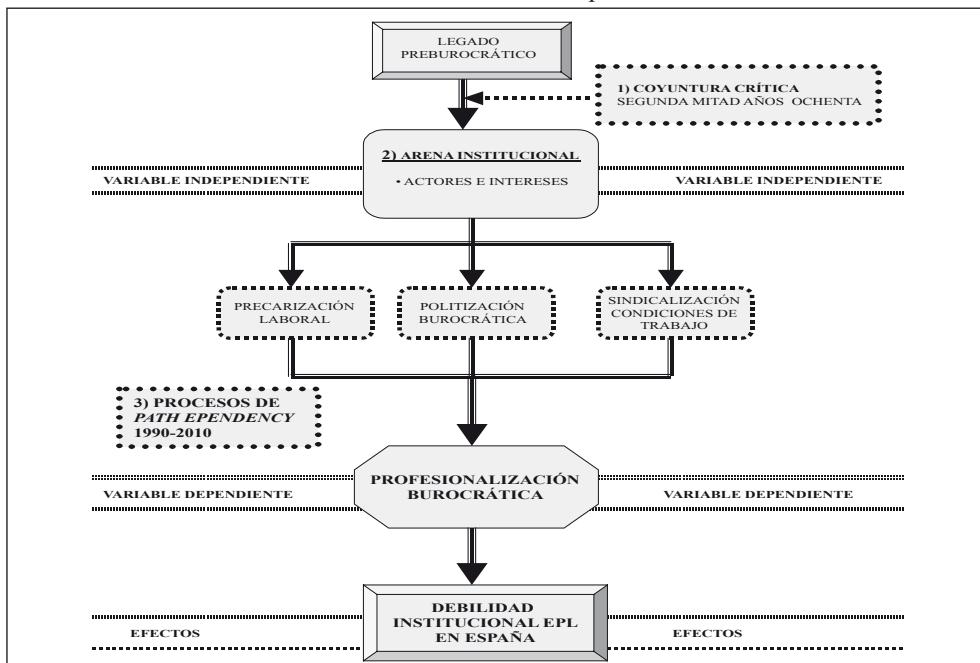
1. Explicando la debilidad institucional

En la introducción se destacó el vínculo existente entre buen gobierno y profesionalización del empleo público. No hay democracia local de calidad sin un sistema de mérito que garantice la disposición de un bien público esencial: una burocracia local que, además de eficaz, sea garante de la imparcialidad. Al punto que su ausencia es un factor coadyuvante de corrupción e ineficiencia. Los indicios apuntaban hacia una institucionalización problemática del sistema de mérito en el ámbito local. La investigación muestra suficiente evidencia empírica en este sentido, tanto cuando se analizan sus aspectos estructurales, como cuando se estudia la interacción efectiva en la arena institucional. Esta situación contrasta con la existente en la Administración General del Estado (AGE), contraste que resulta más llamativo en un contexto de similitud de normas, tanto constitucionales como básicas. La pregunta de investigación iba justamente en este sentido ¿Por qué no se ha consolidado en la Administración local española un empleo público local (EPL) profesionalizado?

La respuesta a la cuestión se ha abordado desde los postulados del nuevo institucionalismo de la Ciencia Política. Integrando los aportes provenientes de

los enfoques histórico y de la elección racional se ha formulado una hipótesis: hay que indagar en las reformas del marco institucional de los Gobiernos locales operadas en la segunda mitad de los años ochenta en España para buscar las causas. En este periodo es donde se adoptarían una serie de decisiones que han demostrado su carácter beneficioso para algunos actores, dando lugar a una senda institucional específica. Sobre un *legado* preburocrático, se despliegan una serie de secuencias causales concentradas en el tiempo (cambios en el entorno político local, reformas de la función pública, de la Administración local, reforma laboral, integración europea), que conforman una arena de acción con nuevos actores (alcaldes y concejales, partidos políticos, sindicatos) y nuevos mecanismos (la contratación temporal, la autonomía en materia de gestión de personal o la negociación colectiva) que darían lugar a una dinámica cuyo impacto solamente podría apreciarse en el tiempo, habida cuenta de su efecto acumulativo, conformando una serie de trayectorias específicas (*path dependency*), entre los que destacan: 1) la precarización de los efectivos; 2) la politización burocrática, y 3) la característica sindicalización de las condiciones de trabajo, y cuyo efecto conjunto daría lugar a un marco institucional débil, incapaz de condicionar de modo efectivo el comportamiento de los agentes. Un resumen del modelo explicativo se recoge en la ilustración 6:

Ilustración 6: Modelo explicativo



Fuente: Elaboración propia.

2. Las «trayectorias» del EPL en la España democrática

¿Qué muestran los datos obtenidos? Cabe, en primer lugar, referirse al legado con el que se encaró la transición local, la situación en términos de profesionalización burocrática antes de que fuera «interrumpida» por las reformas. Esta puede ser caracterizada a partir de tres notas: a) su *diferenciación normativa*; b) su tradicional politización, y, finalmente, c) su característica falta de arraigo de las reglas formales del empleo público.

En primer lugar, se constata cómo la gestión de los medios personales de la Administración local ha estado caracterizada por una cierta excepcionalidad respecto al marco normativo de la Administración central. Esta especificidad, consistente en regular en las normas de régimen local los aspectos atinentes al personal, constituirá un rasgo peculiar. A diferencia de la Administración franquista –que lo consiguió en los años sesenta–, en el mapa municipal español no ha arraigado verdaderamente una ordenación meritocrática de su personal. Excepto una pequeña parcela –los llamados Cuerpos Nacionales– y algunos ámbitos profesionales concretos, normalmente en grandes ciudades –profesiones técnicas, Cuerpos de Policía Municipal–, este nivel administrativo se ha caracterizado por emplear criterios laxos de ingreso –incluso normativamente, ya que el mérito no regía en la selección del personal laboral–, por operaciones recurrentes y periódicas de consolidación laboral sin convocatoria, que darían lugar a un *aprendizaje* característico, consistente en el recurso a la «estabilización» periódica del personal. Asimismo, se constatan patologías que evidencian la falta de objetivación funcional propia de un sistema burocrático. Al contrario, los caracteres son más bien los de una cierta patrimonialización de los empleos. En estas condiciones cabe concluir cómo, llegada la democracia, España no disponía de una burocracia local profesionalizada.

Sobre esta situación existente opera un conjunto de reformas en los años ochenta. Es un periodo que abre oportunidades para los diversos actores que operan en el entorno institucional –los cargos electos, los partidos políticos, otros niveles de Gobierno, los sindicatos–, y que ocasiona que las decisiones que arraigan en dicho periodo se caractericen por ser de difícil reversión, dando lugar al fenómeno descrito en las Ciencias Sociales como de «dependencia de senda» (*path dependency*). De acuerdo con Pierson (2004; 2000a) y su teoría de los «rendimientos crecientes» (*increasing returns*), identificando los mecanismos y con una estrategia de investigación combinada se argumenta que en dicho periodo se consolidan tres arreglos iniciales en el EPL: su laboralización asociada a una elevada temporalidad, la politización de la gestión

de personal, y finalmente su característico modelo de negociación colectiva para la gestión de recursos humanos.

2.1. Un EPL precario

Como se muestra en el capítulo III, en 1984 el personal al servicio de la Administración local estaba formado por unos 241 000 efectivos. En 1996 alcanzaron la cifra de 425 000. En doce años ingresaron más de 180 000 personas. El incremento es consecuencia de la fuerte ampliación de la oferta de servicios y políticas de los ayuntamientos españoles, pero también tuvo consecuencias en la composición de las plantillas. Si el personal laboral suponía el 19 % en 1984, en 1990 se situaba cerca del 46 % –un incremento de veintisiete puntos porcentuales–, pero en la primera década del nuevo siglo llegaría al máximo de cifras cercanas al 80 %, para estabilizarse posteriormente en el 62 % (tablas 5 y 7).

Pero no se trata solamente de un cambio cualitativo. Una nota asociada a esta laboralización masiva fue su temporalidad. La tabla 9, elaborada a partir de datos proporcionados por la Seguridad Social, muestra cómo en el año 2000 esta se situaba en el 41 %. Es más, en lo que parece claramente una estrategia racional de adaptación a un entorno legal menos favorable, la tabla 10 constata cómo, si en 1996 los contratos denominados «de obra o servicio» eran apenas 3500, cuatro años después eran más de 40 000, situándose en la década siguiente cerca de los cien mil. Este llamativo crecimiento sería la respuesta a la aparición de la figura de la «Tasa de Reposición de Efectivos». No pudiendo ampliar vacantes, los Gobiernos locales de nuestro país siguieron con sus dinámicas de contratación, dando lugar al fenómeno de los «indefinidos no fijos de plantilla» –una respuesta de los tribunales a los fraudes en la contratación temporal–, que son los que probablemente se encuentren incluidos en esta cifra tan elevada.

¿Qué explica estos datos de laboralización y temporalidad? Hay que tener en cuenta que en agosto de 1984 coincidieron dos reformas. Por un lado, la Ley 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública, cuyo artículo 15 laboralizaba el empleo en la Administración. Este fue a su vez incorporado a la legislación local por el artículo 92 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Pero no solo de laboralización del empleo público se trataba. La Ley 32/1984 proporcionó una innovación: la generalización del contrato temporal como medida de fomento del empleo, *descausalizando* los contratos y generalizando las relaciones temporales de hasta tres años sin justificación.

Este fue el mecanismo que explica el fenómeno. Se ponía así la *pista de despegue* no solo de la laboralización, sino también de la temporalidad. De modo expreso, en la adaptación del marco del régimen local que se operó en 1986 se disponía que las entidades locales pudieran hacer uso de cualesquiera modalidades de contratación laboral. No obstante, por sí sola, esta reforma legal no hubiera sido suficiente para dar cuenta del alcance del fenómeno si no hubiera coincidido en el tiempo con un periodo de ampliación de servicios de los ayuntamientos, financiados además por los fondos estructurales de un modo notable (los conocidos convenios INEM-corporaciones locales, provenientes del Fondo Social Europeo).

¿Cuáles fueron los actores beneficiados? Los datos obtenidos en los estudios de caso, permiten relacionar el fenómeno con el carácter de mercado laboral «secundario» propio de sistemas de personal altamente formalizados. Un actor beneficiado sería la nueva clase política local, y especialmente la organización que los sustentaba, los partidos políticos. Si los gobernantes podrían disponer de unos efectivos menos independientes y más dóciles, producto de su inseguridad, los partidos tuvieron a su alcance un recurso político clave, los contratos temporales necesarios para dotar los nuevos servicios, que eran los incentivos selectivos para su base electoral municipal, a la que no solo se le ofrecían una mayor oferta de políticas, sino de empleos. La contratación temporal fue la pauta de dotación de servicios municipales, dando lugar a la *cadena de movilidad* típica del empleo público español (primero contratación temporal, luego consolidación). No fueron los partidos políticos los únicos agentes que obtuvieron rendimientos crecientes. Es preciso referirse también a las comunidades autónomas, que suelen delegar parte de sus servicios en las entidades locales –los denominados por la FEMP como «servicios improprios»–, o los propios sindicatos más representativos. Al respecto, y en muchas ocasiones, estos jugarían un papel de intermediación en la estabilización profesional de los colectivos de personal precarizado, circunstancia también funcional para su propia consolidación organizativa, favorecida por la orientación a corto plazo del ciclo político, y por la densidad y complejidad jurídica de unas administraciones de raíz napoleónica como las españolas.

2.2. Un EPL caracterizado por la politización de la gestión de recursos humanos

Los datos muestran cómo un fenómeno característico del panorama local en nuestro país es la ocupación política de puestos puramente gestores.

Junto a la *profesionalización* política es destacable cómo se consolida otro aspecto relacionado, el de la *exclusividad* en su dedicación. La tabla 11 muestra cómo, de los aproximadamente 68 000 concejales, unos 10 000 se encuentran dedicados solamente a la gestión, es decir, que son *liberados* con retribución, por quienes la entidad local cotiza a la Seguridad Social. Esta cifra no incluye al personal eventual denominado de «confianza y asesoramiento especial», de libre nombramiento y cese discrecional, aunque sirve para dar cuenta de la magnitud del personal político, sobre todo si lo comparamos con las cifras de la Administración General del Estado.

Pero no se trata solamente de la cuestión de la exclusividad, sino de la politización de la propia gestión, que carece, estructuralmente, de elementos profesionales de dirección. A ello cabría añadir el descenso relativo de los Cuerpos Nacionales (tabla 12). Si en 1984 suponían el 2.27 % del total de los efectivos, en 2006 se situaban en el 1.0 %. Tal fenómeno de politización ha sido más grave, si cabe, en la gestión de recursos humanos. Como muestra el enfoque cualitativo, la política de personal en los Gobiernos locales españoles ha funcionado sometida a los parámetros de la racionalidad política, más que económica o de gestión, dando lugar a la inexistencia de capacidades institucionales en un momento crítico, de explosión de servicios. Es más, la diferente trayectoria detectada en los casos demuestra la relevancia de profesionalizar la misma. Donde el ayuntamiento fue capaz de consolidar un núcleo profesional en torno a la gestión de recursos humanos, la profesionalización –medida en términos de acceso meritocrático, pero también de menores costes y mayor flexibilidad– ha sido más elevada. Este elemento explicativo se ha revelado como el factor capaz de proporcionar una explicación plausible a los contados casos de éxito en la materia existentes en la Administración local de nuestro país.

Nuevamente encontramos los antecedentes en la coyuntura crítica. En 1985 la responsabilidad por la gestión fue atribuida a la esfera política. En concreto, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 declaró que el alcalde sería el «jefe superior de personal», deslindando esta responsabilidad de la figura del secretario. Situaba el ámbito de decisión de la política de personal en un agente orientado al ciclo electoral y con poca capacidad de aprendizaje, habida cuenta de lo temporal de su mandato. Esta reforma operaba sobre una previa, la que en 1978 había suprimido el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, y especialmente la que en 1981 había suprimido las facultades del Ministerio de la Goberna-

ción para supervisar las decisiones en materia de retribuciones y plantillas. El panorama se completó cuando en 1987 se suprimió el Instituto de Estudios de Administración Local. Desaparecía así la infraestructura institucional imprescindible para dotar de coherencia a la gestión del sistema en un Estado políticamente descentralizado, en proceso de construcción, y en el que se daba entrada a nuevos actores. Coincidían en el tiempo la supresión de órganos de supervisión de la gestión de personal y de socialización y formación, junto a la circunstancia de que la gestión en el interior de cada entidad local se atribuía a los electos, desprofesionalizando los aspectos *autónomos* de la gestión. La reforma proporcionó así un mecanismo clave en la politización burocrática, la completa autonomía decisoria en el ámbito de la gestión de personal, circunstancia potenciada por la *abdicación* de la Administración Central en su responsabilidad de promulgar las normas que hicieran posible la implantación de un modelo de empleo público basado en los puestos de trabajo. Ni normas básicas de la carrera administrativa, de puestos-tipo o elaboración de relaciones vieron la luz. Ni tan siquiera fue derogado expresamente el obsoleto Reglamento de funcionarios municipales de 1952.

Al tiempo, este fenómeno de politización fue reforzado por un factor que demuestra la relevancia de los factores ideológicos en los resultados de política pública: en primer lugar, por el impacto limitado de la reforma del régimen local en nuestro país, ya que en materia de gobierno local su impacto fue reducido. Tanto el *diseño orgánico* contenido en la LBRL, como las ideas subyacentes plasmadas por ejemplo en la noción de *corporación representativa*, que mezcla planteamientos de política y de gestión, jugaron paradójicamente a favor de la *administrativización* de las élites locales, que ocuparon parcelas burocráticas, imposibilitando no solo de facto sino desde el punto de vista discursivo la separación entre Política y Administración. La reforma democrática de los Gobiernos locales no modificó la característica *función concejil* en la dirección de los ayuntamientos españoles, sino que la «idea corporativa», al obviar la dimensión conflictual de la política y su dinámica de mayoría y oposición, se convertía en un diseño institucional inadecuado, en un periodo, además, en el que se convertían en auténticos *sistemas de servicios* (Vandelli, 2006: XIX). Esta indiferenciación entre los planos político y gestor, sobre todo en los ayuntamientos, habría dado lugar a lo que Morell Ocaña (2001: 16), expresivamente, denominó como «*la venganza de la política*»: no reconociéndola expresamente y separándola, esta irrumpió en la gestión administrativa. El resultado fue el de una elevada legitimación y receptividad, pero al precio de una capacidad de gestión

sumamente débil, que andando el tiempo tendría consecuencias en su eficiencia¹⁹³.

Por tanto, este diseño institucional no ha evitado una paradoja: pese a la visión armónica de las corporaciones locales –sin espacio, hasta 1999, para órganos intermedios como los partidos o para la diferenciación burocrática–, se constata una notable profesionalización en forma de dedicación *«full time»* de los cargos electos. Esta circunstancia –cuadros administrativos disponibles para los partidos, así como la disposición de recursos clientelares– explica el protagonismo de los partidos políticos en la gestión municipal, habiendo penetrado las estructuras administrativas sin distinción de ideologías, dando lugar a una deriva que en algunos casos –ciudades medias y grandes, así como entidades provinciales– no solamente permitiría hablar de la emergencia de una suerte de clase política local, sino que mostraría algunos rasgos de *cartelización* (Beyme, 1995: 123-124; Katz y Mair, 2004: 291). El resultado: una elevada politización de la gestión en general y de la de recursos humanos en particular, donde criterios ajenos al mérito rigen no solo el acceso y la provisión de cargos, sino la propia toma de decisiones (Román, 2010: 839; Peters y Pierre, 2010: 18). Así las cosas, el mantenimiento del *statu quo* solamente puede explicarse atendiendo a los agentes beneficiados, los partidos políticos en primer lugar, pero sin olvidar a los sindicatos, quienes ocasionalmente, y en representación de los colectivos laborales precarios, habrían hecho posible, en sus procesos de estabilización, una cierta colusión de intereses.

2.3. Un sistema de personal caracterizado por la sindicalización de las condiciones de trabajo

Se ha constatado, a partir de datos cuantitativos y de los estudios de caso, cómo el modelo de empleo público local vigente en nuestro país no puede ir

193. A decir verdad, se trata de un marco cognitivo muy arraigado, el que postula que incluso la Constitución atribuye a los concejales no solamente el gobierno sino también la administración, basado en la interpretación del artículo 140 de la Constitución y favorecido por el artículo 19 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, que identifica legitimidad democrática directa y no ya responsabilidad, sino involucración en la gestión. De su arraigo da fe la sentencia 103/2013 del Tribunal Constitucional, que ciertamente hace difícil la introducción de órganos de gobierno diferentes de los electos, en un llamativo olvido del artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, que permite que asambleas o consejos integrados por miembros elegidos puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Paradójicamente, una sentencia que trasluce la desconfianza ante los partidos políticos puede acabar potenciando la politización local, al proporcionar argumentos para no acometer esa diferenciación entre los ámbitos político y administrativo. Al respecto, unas interesantes consideraciones sobre las posibilidades efectivas para materializar esa separación son las ofrecidas por Nieto-Guerrero (2001: 103 y ss.).

asociado a la variante de «cerrado» o «abierto» con que se asocian habitualmente los sistemas de mérito, sino que refleja una notable contractualización de las condiciones de trabajo, lo que provoca que el marco institucional del EPL se caracterice por un elevado grado de informalidad, al menos en las ciudades medias y grandes y los organismos provinciales.

Los datos macro muestran cómo el pacto, en su mayoría no publicado, ha sido lo habitual a la hora de fijar no solo un tiempo de trabajo (la jornada y los horarios) sensiblemente inferior al que rige en la Administración del Estado, sino también las retribuciones, reproduciendo así una patología histórica de nuestro municipalismo. Asimismo, distan de ser anecdóticas las cláusulas en materia de acceso al empleo estable. Al contrario, se evidencian prácticas de supervisión y control que, como recordó recientemente la Comisión Sánchez Morón (2005), ponían en cuestión el sistema constitucional de garantías. Algo que se aprecia en la *vocación restringida* de la mayoría de procesos de estabilización o consolidación, si se atiende al análisis de las bases de las convocatorias (composición de tribunales, ejercicios), y, en general, la presencia sindical en los órganos de selección del personal temporal. Es notable cómo la misma no ha desaparecido aun tras la reforma de 2007 que así lo dispone. El resultado de estos datos muestra una gestión de personal rígida y unos costes laborales (medidos tanto en términos de jornada como de retribución) elevados.

Los estudios de caso muestran la centralidad del «convenio» y su rol como «norma en uso» a la hora de establecer la concreta política de personal seguida en cada entidad local. Muestran también la pertinencia del institucionalismo histórico y su énfasis en el poder, por cuanto al final nos hallamos ante un fenómeno que tiene que ver con su disposición efectiva. Allí donde se ha conseguido un modelo de relaciones laborales más equilibrado, la profesionalización ha sido más elevada. Donde la influencia sindical ha sido la nota, encontramos dificultades para revertir el peso de los primeros años. Es asimismo destacable que el fenómeno ha ido asociado al de la coexistencia de aspectos preburocráticos en la gestión del personal. Hay que indagar en la coyuntura crítica para encontrar la explicación de este fenómeno. Sobre unos antecedentes específicamente locales –una resolución de 1981– que autorizaban a los *comités de personal* a comparecer en los órganos municipales para fiscalizar los asuntos burocráticos, en 1984, la LMRFP reconocía la participación de los funcionarios en la fijación de las condiciones de trabajo. Pero sería en los años inmediatamente posteriores cuando la misma se concretaría en tres reformas: la sindical (Ley Orgánica

de 2 de agosto de 1985), que residenciaba en el *sindicato más representativo* (art. 6.3.c) el protagonismo en la representación funcional, y posteriormente, en 1987, cuando se promulgó la LORAP (Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre Órganos de Representación y Participación), que daba forma al Acuerdo/Pacto en materia de condiciones de trabajo, estableciendo así un nuevo mecanismo. Ya la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (en su art. 95) declaró aplicable este modelo convencional al ámbito local, si bien la realidad era diferente de la autonómica o la estatal, bien por el predominio del personal laboral, bien por la dinámica mucho más convencional que regía en el personal de las entidades locales.

El resultado fue el de configurar un marco institucional para la negociación colectiva municipal notablemente disfuncional, habida cuenta de su estructura de incentivos. Junto al diseño sumamente descentralizado del modelo, notablemente localista, quienes negocian por cuenta del *principal* –una ciudadanía desconocedora de la realidad de la gestión– son unos *agentes*, los políticos orientados al corto plazo –el ciclo electoral–, con una capacidad de aprendizaje inferior que la de sus interlocutores, si se tiene en cuenta la rotación y menor permanencia de los primeros, y con un nivel de información asimétrica respecto a la disponible por parte de los empleados públicos, mucho más informados por su condición de trabajadores a tiempo completo en la organización. En nombre de estos últimos negocian unos agentes –el sindicato más representativo– con un horizonte temporal mayor y que a priori disponen de las ventajas del aprendizaje y de la información, quienes, no obstante, negocian a su vez en un entorno de competencia con otras organizaciones sindicales, lo que favorece unos contenidos negociales de tipo distributivo (jornada, retribuciones) en detrimento de otros relacionados con el servicio público. El resultado es el del arraigo de un modelo de cogestión de las condiciones de trabajo, costoso en términos de agencia, y en donde el interés público no siempre es el beneficiado.

3. Un débil sistema de mérito

La consideración, en términos sistémicos, de los efectos –los *outcomes*, por emplear el lenguaje del análisis de políticas públicas–, da como resultado una falta de institucionalización efectiva del sistema de mérito en la Administración local española. En primer lugar, la senda laboralizadora hace pensar en términos de la existencia de una burocracia «de salida», esto es, donde rige la garantía de estabilidad, pero no tanto en términos «de entrada», de acceso me-

ritocrático. En última instancia, existen en el sistema pocos incentivos beneficiosos para el interés del principal, la ciudadanía. Más bien asistimos a lo que Sánchez Morón (2010; 2011b) ha denominado como un fenómeno de *captura* por los actores, de «colonización» del aparato administrativo profesional de los Gobiernos locales; fenómeno que cabe atribuir a los partidos políticos principalmente. La conclusión es que en los términos en que está configurado y ha evolucionado, el marco institucional no garantiza la disposición de un bien público como la selección por mérito y la protección frente a cambios políticos (Hecllo, 2003: e.o. 1977).

La comprobación empírica de la hipótesis permite concluir que la explicación radica en un conjunto de actores limitadamente racionales, que han aprovechado en su beneficio las oportunidades proporcionadas por el entorno. Con Geddes (1994: 42,85), cabría decir que, enfrentados al *dilema –politicians dilemma*– que suponía optar bien por la institucionalización burocrática bien por su consolidación organizativa, los partidos políticos españoles optaron, mayoritariamente, por lo segundo. Entre la reforma meritocrática y la disposición de recursos políticos en un contexto de lucha partidista, optaron por lo primero, elección favorecida por la juventud de la democracia local, por la carencia de experiencias previas de gestión por los partidos antes de acceder al poder, y por la propia debilidad del entramado institucional local (Keefer, 2007: 807; Fernández-Albertos y Lapuente, 2012: 276). Contrariamente, la Administración central sí contaba con un arreglo institucional de este tipo llegada la transición. La Administración local no contaba con este factor político y la transición local no lo hizo posible.

La tabla 21 muestra un resumen de las conclusiones

Tabla 21: Resumen de la dinámica del EPL en la España democrática

DEPENDENCIA DE SENDAS/ TRAYECTORIAS	MECANISMO IMPLICADO	AGENTE BENEFICIADO	RENDIMIENTOS CRECIENTES	ASPECTOS DEL CONTEXTO QUE REFUERZAN	EVIDENCIA EMPÍRICA
Temporalidad	Contratación temporal	Partidos políticos	Mercado laboral secundario Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados partido	Ampliación oferta servicios Reforma laboral Subvenciones otras AAPP	Datos evolución laborales Datos TGSS sobre contratos Casos 1 y 2

DEPENDENCIA DE SENDAS/ TRAYECTORIAS	MECANISMO IMPLICADO	AGENTE BENEFICIADO	RENDIMIENTOS CRECIENTES	ASPECTOS DEL CONTEXTO QUE REFUERZAN	EVIDENCIA EMPÍRICA
Sindicalización condicionadas de trabajo	Negociación colectiva	Sindicatos	Beneficios globales empleados públicos Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados al sindicato	Ciclo político limitado Gobiernos Posibilidad aprendizaje sindicatos	Análisis Acuerdos CCTT Caso 2 y, moderadamente, Caso 1
Politización de la gestión de personal	Autonomía decisoria	Partidos políticos Ejecutivo local	Ausencia supervisión decisiones Espacio político para afiliados	Abdicación AGE	Datos TGSS sobre exclusividad Caso 2 y, moderadamente, Caso 1

Fuente: Elaboración propia.

La explicación institucional habría demostrado su utilidad. De la mano de Elinor Ostrom y de Paul Pierson se ha elaborado un modelo explicativo capaz de dar cuenta de la evolución del EPL en la España democrática. La visión de los fenómenos administrativos como resultado de la interacción estratégica entre individuos orientados intencionalmente es fructífera, siempre y cuando el análisis se complemente dando entrada a la historia, que, por un lado, especifique secuencias, y, por otro, delimite cuál es el campo de juego que afrontan los actores y su capacidad de adaptación al contexto. Los habituales efectos acumulativos y crecientes propios de la gestión pública demandan tiempo para apreciar sus efectos. La estrategia de investigación también ha seguido este planteamiento: análisis de los datos estructurales y estudios de caso que han mostrado la plausibilidad del modelo para dar cuenta de la debilidad institucional, aun con alguna notable excepción. Justamente la metodología cualitativa permitió mostrar lo que de común y específico tiene, mostrando cómo, evitando las sendas habituales, es posible avanzar en la profesionalización. Tal era el propósito del diseño ecléctico del estudio de casos, lo que permite evitar –dando entrada a las opciones individuales– cualquier suerte de determinismo, esta vez por la vía institucional. Estas configuran las opciones, pero sin cerrar las posibilidades de elección en un contexto determinado: las instituciones conforman la Política, pero son a su vez conformadas por la Historia (Putnam, 2011: 39; Boix, 1996: 348, 375).

4. Propuestas de futuro: políticas de fortalecimiento institucional del empleo público local

Ante un panorama como el descrito, es notable que en el debate político no se encuentren aportaciones –bien provenientes del Derecho bien de las Ciencias Sociales– que den a la política de personal de nuestras ciudades la importancia que merece. De hecho, en nuestro país es sorprendente la poca atención que recibe de los medios de comunicación, y lo alejada que se encuentra del debate público. Una aspiración de este libro era justamente reclamar la atención que la disposición efectiva de un bien público como este debiera merecer en la arquitectura institucional de los Gobiernos locales, por su estrecha vinculación con la calidad democrática. Por ello, unas Ciencias Sociales vocacionalmente útiles, orientadas a la solución de problemas (*policy oriented*), no deben limitarse a *describir y explicar*. El reto, según Sartori (2011: 326), es cómo convertir la teoría en práctica. Cómo retornar a la sociedad la inversión efectuada en forma de propuestas informadas que mejoren su rendimiento democrático.

Cualquier proposición de reforma proveniente de las Ciencias Sociales debe basarse en varias premisas: en primer lugar en lo que la OCDE (2010: 30), expresivamente, denomina como «diseño de políticas basado en hechos», esto es, la necesidad de tener en cuenta toda la información pertinente para tomar decisiones con conocimiento de causa. No es ociosa esta apelación en un entorno administrativo como el español, con unas élites políticas que propenden a una suerte de *reformas de papel*, esto es, que cifran en el recurso al boletín oficial la materialización de cualquier innovación política, obviando así que no basta con su publicación para que la norma, el Derecho, se abra camino, sino que es necesario que los individuos que operan en el contexto lo adopten conforme a sus intereses y lo rutinicen, convirtiéndolo así en una *norma en uso* (Ostrom, 1999). Pero no solo la información empírica resulta relevante, sino que las propuestas de reforma institucional deben plantearse hasta qué punto son capaces de inducir los comportamientos que se han declarado como socialmente deseables, partiendo de la base de que los diseñadores trabajan siempre con materiales heredados del pasado y de que el *cumplimiento institucional* es materializado por individuos sensibles a las oportunidades y los incentivos del contexto (Goodin, 2003: 48; Pettit, 2003: 77). Situados en esta perspectiva, el reto es, por decirlo en términos *hamiltonianos*, cómo alinear los intereses individuales con los deberes posicionales¹⁹⁴. Es decir, qué mecanismos establecer

194. La cita textual es como sigue: «(...) *La mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coincida con su deber*». *El Federalista*, LXXII. 1778 (Hamilton).

para incentivar la adopción por los agentes de pautas de comportamiento acordes con los intereses del *principal*, la ciudadanía. El planteamiento de esta tesis es que las reformas jerárquicas, verticales («arriba-abajo»), están condenadas al fracaso si no se reflexiona sobre las arenas de acción. Por decirlo empleando una obra de referencia de la gestión pública, se trata de evitar que «*grandes expectativas concebidas en Washington se frustren en Oakland*» (Wildavsky, 1973). De ahí el énfasis micro en el análisis. Como recuerda Ovejero (2008: 195, 38), este es el problema fundamental de la Política. Sin olvidar los valores, hay que diseñar instituciones capaces de funcionar aun en situaciones de *baja virtud cívica*, como la actual.

Así las cosas, el objetivo de una reforma meritocrática, despolitizadora, supone encarar un problema de acción colectiva: ¿Cómo conseguir la cooperación de los agentes en orden a conseguir los fines socialmente deseables? Sabemos, por Geddes (1994: 183), que el reto práctico es proporcionar herramientas que hagan posible superar el denominado «dilema de los políticos», esto es, cómo hacer que resulte racional la pérdida de un recurso político de primer orden como el clientelismo burocrático en un contexto de intensa competición partidista. El problema es complejo si además tenemos en cuenta la poca percepción social acerca de problema alguno. Ni los medios de comunicación –más allá de cuestiones puntuales surgidas con algunas oposiciones o alguna condena de un *prócer*– ni los estudios periódicos de opinión evidencian la existencia de conciencia con respecto a esta cuestión. Ni por el lado de la eficacia o eficiencia de los servicios ni tampoco por el de la legitimidad en su funcionamiento¹⁹⁵. Nos hallamos ante una especie de «*dilema del prisionero*», teniendo en cuenta que la matriz de decisión estaría conformada por dos partidos políticos situados ante la disyuntiva de cooperar o no cooperar. La viabilidad exigiría acuerdos entre los actores, una percepción de reales oportunidades de alternancia política, sistemas transparentes y eficaces de rendición de cuentas, así como la existencia de dispositivos de supervisión efectiva, como condiciones adecuadas (Shepsle, 2003: 283)¹⁹⁶. Bien pudiera darse la iniciativa de reforma, pero resulta impres-

195. Así se evidencia analizando el imprescindible trabajo de E. del Pino (2004: 202 y ss.), donde se concluye que justamente los ayuntamientos gozan de un elevado apoyo ciudadano en comparación con los restantes niveles de Gobierno.

196. Sin embargo, al tratar de los pactos entre partidos, un riesgo a afrontar es el denominado en la literatura como el problema de la «*inconsistencia temporal de las preferencias*», esto es, la tentación racional de ceder al oportunismo e incumplir en un momento posterior pactos políticos formulados *ex ante*. En nuestro caso esto haría referencia a la diferente posición de un partido según se encuentre en el Gobierno o en la oposición, y a la tentación de recurrir al clientelismo político una vez al frente del Gobierno local. No resulta fácil incentivar la adopción de conductas que superen el *cortoplacismo* endémico de la política española,

cindible complementarla con una efectiva demanda ciudadana al respecto. Una situación de crisis como la que aqueja a las economías occidentales desde 2008, puede suministrar una *ventana de oportunidad*. También la necesidad de acordar políticas eficientistas puede venir facilitada, paradójicamente, por el arraigo de prácticas convencionales en el empleo público local. Teniendo en cuenta que muy probablemente la negociación colectiva pública en la esfera local «ha venido para quedarse», tenemos la suerte de disponer de centrales sindicales altamente representativas y que cuentan, a priori, con una estructura centralizada de decisión, lo que puede facilitar su concurso en un pacto imprescindible. Estas son por tanto las premisas de cualquier agenda de reforma del EPL: información acerca de la situación estructural, conocimiento preciso de las experiencias anteriores (en especial los proyectos de reforma de 1925, 1952 y 1984), y, finalmente, especial atención a los microfundamentos en su conceptualización.

¿Qué estrategia puede resultar idónea para abordar esta estrategia profesionalizadora? Desde mi punto de vista cabe tener en cuenta tres elementos. El primero debe considerar lo que podría denominarse como la *escala* del bien público, que equivale a tener presente que para algunos componentes del EPL, como por ejemplo la selección o la carrera, el nivel municipal resulta ineficiente para proveerlos, no solo en términos de eficiencia, sino también de eficacia. Un segundo elemento a considerar es la priorización («por dónde empezar»). Por último, resultaría conveniente emplear una estrategia que, además de resultar de amplio espectro (una mezcla de medidas regulatorias, de supervisión e incentivadoras), resultara lo suficientemente pragmática como para construir sobre lo existente, obviando cualquier tentación de «*tabula rasa*», tan propia de nuestra historia administrativa.

La escala territorial se trata conjuntamente con la última de las estrategias. En este punto resultan convenientes unas reflexiones acerca de las prioridades de actuación. Al respecto, y en una excelente monografía, C. Colino, I. Molina, S. Parrado y E. del Pino (2007) ubican al reformista ante dos disyuntivas, a saber: entre enfatizar los aspectos de mérito o los de flexibilidad; y entre la de acometer una reforma parcial o global (: 183). En el EPL español resulta claro que el con-

por lo que además de los costes reputacionales en caso de incumplimiento hay que prever sistemas eficaces de sanción a escala estatal en caso de incumplimiento sobre el terreno, sin perjuicio de apelar a una suerte de «egoísmo inteligente», esto es, la racionalidad para los agentes de adoptar una conducta beneficiosa a largo plazo. Como recuerda Helen Hunt (2009: 219) en su cita de la *teoría de los sentimientos morales* de Adam Smith: «*Una combinación de invocaciones racionales de principios relativos a los derechos (...) puede hacer que la empatía sea moralmente eficaz*».

texto conduce hacia la eficiencia, lo que priorizaría la flexibilidad. No obstante, hay que tener en cuenta que los datos contenidos en este trabajo, si bien evidencian unos mayores costes, medidos en términos de más salarios y menor tiempo de trabajo, no proporcionan conclusiones suficientes acerca de una ineficiencia en su funcionamiento superior a la de otros niveles de Gobierno. Más bien al contrario, se constata una elevada legitimidad del mismo pese a sus defectos de reclutamiento, algo que se percibe claramente en los estudios de caso. De priorizar algún aspecto, por tanto, este debiera ser el de la igualdad de oportunidades. Ello nos conduce de modo natural a la segunda de las disyuntivas: reformas globales o parciales. Conviene no olvidar que se va a reformar un nivel de Gobierno cuya madurez institucional es relativa. Por ello, cabe tener presente la recomendación de estos autores, por lo demás compartida plenamente, referida a que cualquier reforma sobre el empleo público está condenada al fracaso si los cimientos meritocráticos del sistema son débiles, por lo que la estrategia de reforma debiera priorizar los temas de reclutamiento y selección (: 155).

Finalmente, la estrategia debiera ser lo suficientemente amplia como para garantizar el éxito de la misma, no fiando su suerte a su mera promulgación. Por ello, en una formulación cercana a la empleada por la OCDE en sus denominados «marcos de integridad», una reforma viable debe considerar al menos tres aspectos: a) la *gobernanza* del sistema, implicando a sus actores; b) la necesidad de descender a aspectos relacionados con los *procesos* de gestión de los profesionales (cómo se reclutan, como se desarrollan, retribuyen, y cómo se negocian sus condiciones de empleo), y, finalmente, c) las *estructuras* de gestión, esto es, los órganos de gobierno de nuestro EPL. Los cimientos políticos resultan imprescindibles. En esta línea, Villoria (2007: 117) ha destacado el papel jugado por los denominados «Pactos por la integridad y el mérito» a la hora de garantizar el éxito de la reforma. En una situación como la actual, la conveniencia de un acuerdo de esta naturaleza resulta insoslayable. No solamente referido a la integridad, sino que, considerando temas más amplios de reforma del régimen local y de su eficiencia, contemple las cuestiones referidas a la profesionalización en general. De este pacto debieran formar parte las organizaciones sindicales (en especial CCOO, CSI-F y UGT), algo que pudiera venir facilitado por la concreción del mismo en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Y es que hay que tener presente que, pese al carácter público de las cuestiones relacionadas con la función pública, un *enfoque de gobernanza*, entendiendo por tal un modo de gestión menos jerárquico y cooperativo, realista acerca de las verdaderas capacidades de las entidades locales, resulta una aproximación idónea (Mayntz, 2005; Peters y Pierre, 2005; Iglesias, 2006). Mucho más ante

una descentralización territorial como la existente, donde la concurrencia de las comunidades autónomas (CCAA) resulta insoslayable.

En lo que atañe a los *procesos*, una cuestión insoslayable sería simplificar el marco legal, calificado como de imposible manejo en términos de seguridad jurídica por la doctrina administrativista más autorizada. Desde mi punto de vista, no obstante el papel asumido por algunas CCAA, es conveniente cierto activismo legislativo por parte de la AGE. Normativa como la prevista en las leyes (normas básicas de la carrera administrativa, de provisión, de confección de las RPT, de puestos-tipo) es imprescindible. La orientación de la mayoría de gestores, en la práctica, continúa siendo *estatalista*. Tal normativa de desarrollo debiera diferenciar niveles de población (no es igual la problemática de un municipio de menos de 5000 habitantes que la de otro de 20 000 o 50 000). Otro proceso imprescindible es el referido a la negociación colectiva, donde resulta conveniente cierta centralización de la misma. Además de ganar en poder de negociación por la *parte empresarial*, la elevación de su nivel de articulación facilitaría su extensión a municipios en los cuales, por su reducida dimensión, este tipo de normas convencionales suelen ser desconocidas. Al tiempo, es posible que unos contenidos negociales amplios facilitaran la desjudicialización de la gestión de personal, en beneficio de soluciones pacíficas de las controversias¹⁹⁷.

Por lo demás, procesos básicos como la retribución o la creación de plazas no debieran verse modificados. La escala municipal facilita su adaptación a las circunstancias. Sin embargo, el reclutamiento y la selección, o la carrera profesional y la formación, requieren de una innovación profunda. La materialización en ámbitos territoriales mayores (como mínimo provinciales) es condición de posibilidad de su realización. No es aceptable seguir manteniendo la ficción de que la escala local de estos procesos es respetuosa con los principios del mérito y la capacidad. Tampoco cabe confundir *empleo público* (marco institucional) y *gestión de recursos humanos* (técnica de gestión pública), por lo que es conveniente potenciar las capacidades institucionales de los Gobiernos locales. Teniendo en cuenta que nuestro sistema de mérito se basa en un enfoque jurídico que proclama su aplicación «*a priori*» en todas las organizaciones públicas, no cabe pensar en una suerte de acogimiento

197. En la línea, por ejemplo, del «V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos laborales (sistema extrajudicial)» de 2012, que estimula prácticas de mediación y arbitraje. Hay que destacar que la disposición adicional tercera posibilita tratar los conflictos colectivos surgidos entre la AGE y sus empleados públicos. No obstante, para el mundo local resulta conveniente un acuerdo específico.

voluntario al sistema de mérito como el que protagonizaron las ciudades norteamericanas entre los siglos XIX y XX. Pero ello no es óbice para estimular la adopción de *códigos de buenas prácticas* o incluso alguna certificación por parte de instancias externas que dieran cuenta de unas prácticas de gestión eficaces y eficientes, en términos de mérito y también de flexibilidad. Esta línea de trabajo facilitaría tanto la transparencia y la rendición de cuentas como la comparación (*benchmarking*) entre ciudades, y en general la gestión del conocimiento en materia de recursos humanos, lo que puede estimular la adopción de políticas profesionalizadoras.

Por último, y dentro de su sumariedad, hay que efectuar una referencia a la necesidad de estructuras de gobierno del sistema español de EPL. En primer lugar, las externas a las propias entidades locales. Ya se dio cuenta de la desaparición de organizaciones como el extinto Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), y en general de la desaparición de unidades de la AGE ocupadas del EPL¹⁹⁸. Si bien el IEAL se encuentra subsumido en cierta medida en el actual Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), resulta conveniente potenciar la orientación municipalista de este Instituto. Además de formación, su rol puede resultar reforzado en la publicación de guías técnicas sobre los distintos procesos o en ámbitos como la información¹⁹⁹. A este respecto un rol idóneo pueden jugar los denominados «Gobiernos locales intermedios», esto es, diputaciones provinciales y cabildos y consells insulares, de la mano de una innovación propuesta por autores como Jiménez Asensio y Castillo Blanco (2009). Es este un camino no imaginado, al menos hasta fechas recientes²⁰⁰.

198. No se trata solamente de la «desaparición» de unidades como las subdirecciones generales de función pública local, sino que ámbitos de concertación como la Comisión Nacional de Administración Local (en la actualidad, regulada en su funcionamiento, composición y funciones por el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril) han demostrado su insuficiencia.

199. En el seno de la AGE, mediante Real Decreto 868/2010, de 2 de julio, se creó el denominado «Observatorio del Empleo Público», fruto del Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012 (aunque ya se contemplaba en el anterior acuerdo, el conocido como «Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas, de septiembre de 2004»). Pese a su carácter de «órgano colegiado» y no de «unidad administrativa», se contemplaban funciones como el análisis y difusión de información en materia de empleo público, y la realización de diagnósticos. Actualmente nada se sabe de este Observatorio, pero la necesidad de acopiar este tipo de datos referidos a la Administración local resulta imprescindible.

200. En reflexiones especializadas como el denominado «Libro Blanco del Gobierno Local» (2005: 79) o el «Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España» (2011: 97) se ha abogado por atribuir este rol a las entidades provinciales e insulares. Una innovación al respecto ha sido la plasmada en el artículo 12.1.g de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que dispone que la provincia prestará al municipio asistencia técnica en materias tales como «Formación y selección de personal, así

Otro plano de actuación es el directivo. Como destaca Jiménez Asensio (2011: 71), en orden a proveer capacidad institucional, una función directiva profesional es un elemento clave. Asegura la disponibilidad de los recursos de conocimiento suficiente para implantar las políticas necesarias para la organización. En esta línea se inscribe una reforma no desarrollada hasta el momento, el artículo 13 del EBEP. Dejando de lado los contornos organizativos y jurídicos de esta figura²⁰¹, interesa dejar constancia de que la dirección pública profesional encuentra en el ámbito de la gestión de recursos humanos uno de sus espacios más necesitados de desarrollo²⁰². Un directivo público de recursos humanos (DRH) profesionalizado constituiría una figura que contaría con ventajas, como su separación de la política (a la que rendiría cuentas, no obstante, mediante alguna figura parecida a un «contrato de gestión», como por ejemplo un plan estratégico, facilitando su evaluación). El control debiera, por su parte, corresponder a un órgano político colegiado (junta de gobierno local y pleno), evitando al tiempo la politización de las decisiones. Su selección y permanencia, temporal pero independiente de avatares políticos, harían posible por otro lado evitar la desventaja de la asimetría de capacitación e información, tan característica de los «concejales de personal». Ambas líneas de intervención –agencias provinciales de empleo público y función directiva– debieran constituir el núcleo de una estrategia de fortalecimiento institucional viable para el empleo público local en España.

como la elaboración de instrumentos de gestión de personal, planes de carrera profesional y evaluación del desempeño». Esta debiera ser la línea a seguir. Otra posibilidad destacada es la protagonizada por la Diputación de Barcelona y su «Xarxa CORH», una comunidad de conocimiento formada por una red de profesionales relacionada con la gestión municipal de personal. En otro orden de cosas, cabe reseñar la reciente «Declaración de Valencia», hecha en esa ciudad el 18 de abril de 2012 por la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares de la FEMP, que justamente, en materia de «recursos humanos y empleo público», postula la asunción de un papel de cooperación para los municipios. Esta propuesta es desarrollada en el documento, emanado de esta Comisión, de fecha 10 de abril de 2012, titulado: «Fortalecimiento institucional y modernización de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y demás Entidades Locales intermedias» (FEMP, 2012), objetivo hacia el que parece apuntar la reciente reforma local de diciembre de 2013.

201. Un análisis completo de la función directiva desde la perspectiva institucional es la reciente monografía de Jiménez Asensio, Villoria Mendieta y Palomar Olmeda (2009). Es destacable asimismo la labor del grupo de investigación sobre el empleo público patrocinado por el INAP, que ha producido también algunos documentos de relevancia.

202. He tratado de sintetizar los ejes posibles de actuación para potenciar esta figura en «La profesionalización de la dirección de recursos humanos en los Gobiernos locales españoles», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 27, octubre de 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

EPÍLOGO

La crisis *interminable* y el fin de los «Treinta Gloriosos» del municipalismo español

1. Una nueva coyuntura crítica: elementos de cambio

En los estudios que tratan acerca del surgimiento y evolución de los Estados del Bienestar en Europa es usual referirse a la época comprendida entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la primera crisis del petróleo como la de los «Treinta Gloriosos». Habría sido la época en la que se sentaron las bases del llamado «Modelo Social Europeo» en la Europa continental y nórdica (Moreno, 2012; 2014), y en la que se asistió no solo a la implantación de los pilares básicos de la *procura asistencial* del Estado en la vida del individuo (sanidad, educación y transferencia de rentas mediante pensiones), sino a la de un efectivo pacto entre capital y trabajo que, a la par que garantizaba la responsabilidad estatal con el pleno empleo mediante unas ideas de política económica adecuadas, las del estímulo de la demanda agregada, hacía posible un marco intermedio de desarrollo del capitalismo –keynesiano y renano a la vez, socialdemócrata y socialcristiano–, lejos a su vez del *laissez faire* de la escuela de Chicago y del experimento del mal llamado «socialismo real». Esta *vía media*, en el relato histórico, empezó a resentirse con el impacto del primer shock petrolero, el de 1973, que daría paso a la «edad de plata» del modelo social, donde con dificultades, pero con una indiscutible capacidad

de adaptación y de tenacidad del modelo (*stickiness*, en palabras de Pierson, 2006), se habría prolongado durante la segunda crisis de 1979 hasta la Gran Recesión. España habría llegado tarde a este desarrollo, aparcada como estaba en su propia dictadura, pero es indiscutible que, a partir de unas bases sentadas en la década de los sesenta, logró asentar su modesto Estado Social en democracia (Moreno *et. al.*, 2009). Pues bien, *mutatis mutandi*, algo parecido puede predicarse de otro entramado institucional de nuestro país, el del municipalismo: época «ideal» de desarrollo y posible fin abrupto.

Los treinta años transcurridos entre 1979 y 2010 fueron los «años dorados» de nuestros Gobiernos locales. Tal y como ya se ha dejado constancia en las páginas anteriores, se consiguieron logros espectaculares en materia de dotación de equipamientos básicos (sociales, culturales, educativos), los ayuntamientos fueron laboratorios privilegiados de innovación política (participación ciudadana, desarrollo local, urbanismo), e incluso los municipios (y en algunos territorios las provincias y también las islas) conformaron políticas propias en el denominado «bienestar de proximidad». Pues bien, todo ese panorama ha sido alterado por la crisis económica que se manifestó con toda su crudeza tras el verano de 2008, en forma de déficits públicos y cifras de desempleo galopantes. Hasta la actualidad. Cabría sostener que esos resultados de política lo fueron a costa de la eficiencia. Y que nuestros ayuntamientos solamente han sido capaces de funcionar en un contexto de presupuestos anualmente crecientes y con poca atención a la gestión. Esta suerte de «dopaje financiero» ciertamente no favorecía la adopción de medidas tendentes a fortalecer su desempeño institucional, y algo de ello se ha esbozado en este libro.

Hay que dejar constancia de que, por su profundidad, el contexto económico es peor que el de los ochenta y noventa. Sin duda alguna cabe hablar de crisis en la esfera local (Koselleck, 2012: 135). Una nueva conjunción de factores está dando forma a otra situación, también concentrada en el tiempo, en una suerte de imagen invertida de la coyuntura de los años ochenta. Pero, aun siendo similares los vectores –políticos, legales, socioeconómicos–, es distinta su influencia, como distinto es su contexto. Situados en él, solo podemos empezar a clarificar algunos efectos y aventurar algunos escenarios. En palabras de Carr (2010: 103; e.o. 1962), el devenir histórico es como un desfile en marcha: siendo parte del mismo, es difícil determinar el sentido de la marcha. No es fácil en efecto determinar la senda institucional que siga en el futuro nuestro débil sistema de mérito local, pero esta es justamente la responsabilidad de las Ciencias Sociales hacia el ámbito público, clarificar-

lo, aportar evidencias. Por decirlo con las palabras de Arendt (2006: 10; e.o. 1965), el que algo ocurra en el ámbito público no significa necesariamente que sea visible. Más bien al contrario, puede que la «luz pública» constituida por la gran eficiencia del discurso y el lenguaje ambiguo lo oscurezca todo. En una época caracterizada por la sobreabundancia de datos e informaciones, a estas disciplinas corresponde «iluminar los asuntos de los hombres». Esta es la finalidad de este breve epílogo.

Con el esquema de análisis empleado en los capítulos anteriores –intereses, instituciones y contexto– y especialmente de sus categorías conceptuales –arena decisoria, mecanismos y efectos de retroalimentación–, se delinea la evolución del marco institucional. A partir de la descripción de las secuencias de crisis económica e institucional, ajustes estructurales, política europea y reforma local, se analizan los primeros efectos sobre el periodo 2010-2014, apuntando algunos cursos posibles. Aun siendo consciente del riesgo de aventurar el futuro a partir de unas líneas de fuerza siempre pensadas a posteriori, merece la pena tratar de detectar las corrientes subterráneas del cambio.

1.1. Crisis económica e institucional

En el prólogo a la edición española, Stiglitz (2012) se pronuncia sin ambages al calificar como *Depresión* el efecto en nuestro país de la crisis económica, ya denominada como «Gran Recesión» por los historiadores económicos (Llopis y Maluquer, 2013), un calificativo que la acerca más a la crisis de 1929 que a las de 1973 o 1979. Al respecto se ha descrito claramente cómo lo que inicialmente fue el pinchazo de la «burbuja» inmobiliaria (verano de 2007) devino luego en crisis financiera (septiembre de 2008), con la consiguiente contracción de la actividad económica, y posteriormente, tras la intervención del sector público (años 2009 y 2010), en crisis fiscal. Interesa resaltar este aspecto porque, como señala Costas (2013: 236), la problemática coyuntura actual en que se hallan los Estados europeos en materia de déficit y deuda ha sido la consecuencia, no la causa de la situación actual.

En punto a la explicación de esta crisis se han formulado diversos argumentos, coincidentes todos ellos en un patrón común: no fue tan solo la elevada movilidad de los flujos de capital derivada de la globalización, propia del nuevo capitalismo, y su carácter liviano en relación con los territorios y las personas (Sennet, 2006: 58; Bauman, 2003: 65), sino que lo verdaderamente destacable ha sido el papel negativo jugado por la desregulación financiera de

los años ochenta y noventa. Este factor, junto con las innovaciones financieras asociadas, condujo a una creciente *financiarización*, de monetización de la economía real (Rodrik, 2012: 126; Reinhart y Rogoff, 2013: 143), dando lugar a la auténtica «burbuja» del periodo: la del crédito. Sirva como ejemplo el dato proporcionado por Moreno (2012: 168): si las transacciones financieras suponían en 1990 quince veces el PIB mundial, en 2007 la magnitud de los intercambios ascendía a setenta veces esta cifra. En esta dinámica la crisis económica sería el resultado no intencional, pero visto en perspectiva, casi inevitable, de las acciones individuales realizadas por unos agentes económicos cuyo interés especulativo dispondría, como se ha visto, de varias «pistas de despegue» (Innerarity, 2011: 176). El resultado: un aumento vertiginoso del desempleo, acentuado en su componente juvenil en países como España, un desequilibrio notable de los presupuestos públicos, la adopción de un modelo de política económica conocida como «austeridad», y, como impacto final, un incremento notable de las desigualdades en los países más afectados de la zona euro (Grecia, Portugal o España).

Pero, con ser notable, el económico no ha sido el único dominio afectado. En especial en países como España, la crisis económica ha ido acompañada específicamente de una crisis política. El lapso 2010-2014 ha conocido el fenómeno de la crisis en Cataluña, que conoció un momento destacado como la *Diada* de septiembre de 2012, punto álgido de una elevada movilización popular. No fue el relacionado con la política territorial el único ciclo de protesta. El lapso tampoco se comprende sin atender a fenómenos surgidos fuera de los estrechos marcos de los partidos, como las *mareas ciudadanas* (*blanca*, por los colectivos profesionales sanitarios, o *verde*, por los vinculados a la educación), la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), o, destacadamente, el aldabonazo político que supusieron las movilizaciones pacíficas de mayo de 2011 –el conocido como *15-M*–, poco antes de las municipales de dicho año, y cuyo alcance en términos de sistema político está aún por calibrar, pero que ciertamente, además de empezar a alterar el sistema de partidos existente desde la Transición –algo materializado en las Europeas de 2014 con la irrupción de Podemos–, evidencia en todo caso una cierta crisis de confianza y de deslegitimación de los actores institucionales existentes.

Al respecto, 2012 y 2013 han sido años profusos en explicaciones, pero lo cierto es que en su inmensa mayoría apuntan a déficits en el funcionamiento de los cauces de representación, en directo, los partidos políticos. Ya imputándoles la condición de «élite extractiva» (Molinas, 2012), una concepción calificada como ocurrencia por Maravall (2013), que no supera la capa-

ciudad explicativa de conceptos como la «clase política» o la «cartelización partidista», más informados, o reivindicando un enfoque ya conocido entre nosotros, el del «regeneracionismo» (Moreno Luzón, 2013), este sí pertinente por resultar palpable una efectiva distancia entre gobernantes y ciudadanía. Lo cierto es que asistimos a una cierta sensación de «fin de ciclo», de agotamiento del sistema surgido en 1978, no tanto por razones generacionales, con ser importantes, cuanto por fallos y corruptelas en numerosos espacios de nuestra arquitectura institucional, que autores como Andrés Ortega (2014: 119) han descrito gráficamente como una suerte de «fallo multiorgánico», multiinstitucional, y en el que, por la parte que nos ocupa, por fin se apunta una de las causas, tratada en este libro: la característica politización de nuestra Administración Pública²⁰³.

1.2. Europeización de la política económica

El primer decenio ha situado a España en una situación diametralmente opuesta a la de los primeros años de la integración europea. No se trata solamente de que la crisis económica haya dejado a unos países más expuestos que otros, sino que se constata una brecha entre países deudores y países acreedores, entre «el Norte» y «el Sur». En este contexto, transcurridos ya cinco años de crisis empiezan a adivinarse algunas tendencias. Una de ellas es la que Beck (2012: 43) ha denominado como «escenario Carl Schmitt», una suerte de estado de excepción transnacional que supone para los países deudores una suerte de soberanía *diluida*, producto del endeudamiento (Sosa Wagner y Fuertes, 2011: 136). El «fetichismo del déficit» manda, en términos discursivos (ideológicos) y de poder (políticas adoptadas), en un contexto institucional donde el marco del euro e instancias añejas y novedosas (Comisión, Banco Central, el Eurogrupo o la «Troika»), junto a nuevas reglas adoptadas como respuesta comunitaria a la crisis (Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE en 2011; Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en 2012), han tratado de superar los estrechos límites del modelo

203. No es la única obra divulgativa que enfatiza esta dimensión. Bitácoras recomendables como *Nada es gratis*, *No hay Derecho*, *Agenda Pública* o *Politikon*, han destacado, además de la relevancia de los aspectos institucionales, la importancia explicativa de la politización y el clientelismo burocrático. Todas han publicado obras relevantes, pero por su *afinidad electiva* me permito destacar el libro de *Politikon* (2014), *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*. También de lectura aconsejable, aunque escéptico con respecto a las soluciones exclusivamente institucionales, es el libro de Sánchez-Cuenca (2014): *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*.

estatal *westfaliano*, basado en el Estado-Nación clásico, buscando una mayor integración económica y monetaria (Moreno, 2014: 51, 141). El tiempo dirá si se consigue. Como fuere, países como Grecia, Portugal e Irlanda se han visto «intervenidos» en el periodo, y otros como Italia, Francia o España se encuentran no solo sometidos a una fuerte supervisión de sus presupuestos, sino impelidos a la adopción de reformas «estructurales», de las que los planes anuales de reforma son una buena muestra, en un contexto temporal donde una innovación como la que supuso el marco del euro se ha visto seriamente cuestionada²⁰⁴. Este es otro vector de esta nueva coyuntura crítica, pero en un sentido distinto al de los ochenta.

1.3. Ajustes y/o reformas estructurales

La pertenencia a la moneda única condiciona la política económica. Y las específicas circunstancias económicas –deuda y déficit– en un marco como el del euro obligan a unas determinadas respuestas políticas, dando lugar a la excepcionalidad legislativa aludida. Esta circunstancia ha sido palpable en mayo de 2010 (medidas extraordinarias de reducción del déficit), en 2011 (reforma del artículo 135 de la Constitución) y en 2012 (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF), dándose carta de naturaleza a conceptos como el de *estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera*, o la «reificación» (por decirlo en términos sociológicos) de la *regla de gasto* en la elaboración anual del presupuesto, que supone, en términos prácticos, la prohibición de aumento en cifras superiores a las previsiones de crecimiento del PIB. Principios llamados a condicionar y alterar sensiblemente el panorama de nuestro sector público y de su capacidad de intervención en el entorno.

Ya más específicamente en lo que afecta al Empleo Público Local (EPL) hay que hacer referencia a otras normas, promulgadas a lo largo de 2012, que han sido las que verdaderamente han influido. Si este año fue el de los incessantes cambios legislativos, 2013 fue el de la constatación de sus efectos. Si a finales de 2011, con el cambio de Gobierno, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, acorde con su carácter de urgencia, apenas tras-

204. Y donde lo sorprendente en su salvación, al menos momentánea, no han sido los nuevos acuerdos e instancias organizativas descritas, sino una decisión, o, mejor, una declaración: la hecha pública por el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, en septiembre de 2012, referida a que se haría todo lo necesario para mantener la moneda única.

lucía el alcance de algunas medidas, sería en julio del año siguiente, con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, y con la Ley 3/2012, de 6 de julio (la reforma laboral, precedida –como viene siendo de rigor– por su preceptivo decreto-ley), cuando se alteraría significativamente el escenario en materia de empleo público.

El paquete legislativo descrito ha incidido sobre cinco ámbitos característicos: retribuciones, tiempo de trabajo, reclutamiento de nuevo personal, el régimen del personal laboral y la negociación colectiva pública. Excepción hecha de los aspectos retributivos (recortes del 5 % en mayo de 2010, supresión de la paga extra de diciembre de 2012, o régimen compensatorio de las ausencias por enfermedad) y del *clásico* en nuestra política de personal (la congelación de plantillas mediante la figura de la tasa de reposición de efectivos), son los otros ámbitos los susceptibles de alterar formalmente la estructura de incentivos y la arena decisoria del EPL. En primer lugar el *tiempo de trabajo* en sentido amplio, ámbito en el que se insiste sobre su carácter indisponible (37.5 horas semanales o 1664 anuales), se limitan los permisos sindicales, o, en fin, se suprimen los días adicionales por antigüedad (hasta cuatro normas distintas regularán la jornada, los decretos leyes citados, además de una ley de presupuestos y una resolución de secretaría de Estado). También la *negociación colectiva pública* ha visto alterado su régimen jurídico. Si ya en 2010 se suprimió el Acuerdo Gobierno-Sindicatos 2010-2012, el Decreto de julio de 2012 estableció una regla de calado: la cláusula general de no vigencia de cualesquiera pactos o acuerdos, y, como se verá, también convenios colectivos, que contradigan, generalmente ampliando, las medidas establecidas por la normativa vigente.

Ha sido en el empleo público laboral donde las medidas de ajuste se han concentrado con mayor rigor. En primer lugar, modificando el art. 32 del Estatuto Básico del Empleado Público, que contempla la posibilidad de inaplicación unilateral por parte de la Administración de convenios o pactos, por interés público, derivado de una alteración de las circunstancias económicas, posibilidad hasta entonces contemplada solamente para el personal funcionario, acorde con la unilateralidad predictable de su tipo de relación. Ya se ha descrito la relevancia de la negociación colectiva –laboral y funcional– en el ámbito local. También la mayor relevancia cuantitativa del colectivo laboral en sus plantillas. De ahí el calado de la reciente reforma laboral, que por vez primera (nueva disposición adicional 21.^a del Estatuto de los Trabajadores) hacía posible –en detrimento de otras medidas como la suspensión temporal– la aplicación del despido por causas económicas, técnicas,

organizativas o productivas, adoptadas «(...) en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos de la legislación de estabilidad presupuestaria», si bien con algún matiz, referido al personal laboral indefinido²⁰⁵. El posterior Reglamento (Título III del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre) completaba la urdimbre jurídica del despido de laborales en la Administración.

¿Cuáles han sido los impactos de estas medidas? Habría que destacar el énfasis puesto en los ajustes, en la búsqueda de un cierto alivio sobre las finanzas públicas (jornada, retribuciones, recorte de efectivos), proyectado sobre lo que la doctrina ha denominado como «círculos de vulnerabilidad» (Jiménez Asensio, 2012; 2013): el personal no permanente, bien interino, bien laboral temporal. Este marco normativo se superpone, por otra parte, a unas reglas *ordinarias* de gestión del empleo público formalmente en vigor. Los elementos estructurales de la gestión de personal, relaciones de puestos de trabajo, planes de ordenación o plantillas, no se han visto alterados. Tampoco el régimen de situaciones administrativas, la selección o la provisión de puestos de trabajo. Sí resulta palpable sin embargo un mayor control externo sobre decisiones clave de política de personal, en especial en aquellos municipios acogidos a los mecanismos financieros pensados para reducir las deudas con los proveedores locales²⁰⁶. Y sin duda alguna, al primar los ajustes a corto plazo en detrimento de afrontar un verdadero cambio en el sistema de funcionamiento de la gestión de recursos humanos, asistimos a una clara segmentación en el personal público. Una de las innovaciones del no desarrollado EBEP de 2007, la creación de la institución «Empleo Público» como paraguas conceptual y material bajo el que cobijar todas las relaciones de empleo en la Administración, con independencia de su régimen jurídico, ha sido laminada por el «rancio corporativismo» de las normas «de Función Pública» (Jiménez Asensio, 2013: 22). En términos formales este parece ser uno de los primeros efectos del periodo: el resurgimiento de la vetusta distinción

205. El matiz, relevante por otra parte, radicaba en el «derecho de permanencia» de los laborales fijos, aquellos que han accedido de modo reglamentario y competitivo, respecto a los indefinidos, la patología jurídica a la que se ha hecho referencia en capítulos anteriores, no siempre derivada de una aplicación fraudulenta por parte de las entidades locales, como cualquier conoedor del sistema de subvenciones autonómicas podría constatar. El caso es que esta figura, como se dijo, de creación por los tribunales, empezó a cobrar carta de naturaleza primero en 2007 con el EBEP y luego en 2010, con la Ley 35 de 17 de septiembre (nueva disposición adicional 15.^a del Estatuto de los Trabajadores), con la reforma laboral de aquel año, con una referencia no ociosa a que la fijeza por fraude contractual no liberaba a la entidad de convocar la plaza o, en su caso, amortizarla.

206. Véanse los RRDD-leyes 4/2012 y 7/2012, en los que, además de una fuerte supervisión, la concesión del crédito extraordinario se condiciona a la adopción de «reformas estructurales».

entre empleo público «laboral», menos garantista y con menores exigencias, y empleo público «funcionario», mucho más protegido. Como se verá, esta estructura de incentivos influirá parcialmente en el comportamiento de los actores.

1.4. La reforma local

Finalmente, a finales de 2013 y tras un accidentado camino iniciado a mediados de 2012, se promulgaba la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de «Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» (LRSAL). Como su propia denominación indica, se trata más de un texto de orden financiero que de una reforma del sistema de gobierno local. De hecho no deroga la LBRL, sino que se inserta en la misma, si bien introduciendo principios estructurales derivados de la reforma del art. 135 de la Constitución o de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Es en este contexto como debe ser leída, como una traslación del «Derecho de la crisis» al mundo local (Rivero, 2014), ya que, a tenor de la propia exposición de motivos, sus objetivos son de esta índole: competencias, racionalización, control financiero y favorecimiento de la iniciativa privada. Ahora bien, como se ha visto, no solamente las normas «de Personal» explican el funcionamiento institucional del Empleo Público Local, sino que otros aspectos tratados en la reforma son tanto o más determinantes.

El nuevo y complejo sistema competencial ha sido el eje de la LRSAL, y está llamado a condicionar la evolución futura del EPL. Es uno de los principales aspectos modificados: las competencias (facultades sobre materias) y los servicios (mínimos obligatorios) a prestar por los ayuntamientos, han sido, en detrimento de la fusión del mapa municipal, el camino alternativo elegido por el legislador para afrontar algún tipo de reforma estructural en la política territorial (Cosculluela, 2013: 15). Así se consignaba en el Plan Nacional de Reformas para 2013 presentado a Europa, pese a su incidencia poco significativa en términos de gasto público, en comparación con, por ejemplo, las comunidades autónomas. No son pocas las modificaciones operadas en esta materia. Junto a la derogación de la conocida «cláusula universal de competencias» del artículo 25 de la LBRL, vigente en nuestro municipalismo desde el Estatuto de 1924, y que permitía a los ayuntamientos desarrollar cuantas iniciativas contribuyeran al bienestar de la comunidad vecinal, se modifica el artículo 26.1, los servicios obligatorios deberán prestarse «en todo caso», excluyendo la posibilidad de la asociación, y, en fin, se deja sin efecto el art. 28 de la LBRL (el referido a las políticas sociales complementarias que po-

dían desarrollar los ayuntamientos en materias como la educación, la mujer, la cultura o la sanidad, atribuidas todas ellas a las comunidades autónomas), y en cierto modo se *blindan* o, mejor, se limitan las materias a prestar. El complejo art. 7, junto a la noción de «coste efectivo» del servicio, conforman la clave de bóveda del sistema: junto a las competencias propias y las delegadas (con unas condiciones claramente fijadas, incluyen la derogación del antiguo artículo 27 LBRL), se introduce –tras las críticas del Consejo de Estado a la denominación empleada hasta entonces– una nueva categoría de materias: las competencias «distintas de las propias».

Pero, sobre todo, los reformados artículos 26.2 y 36 de la LBRL dan entrada a otra entidad local, la diputación «o entidad equivalente», no solo para garantizar la prestación de servicios mínimos por los ayuntamientos, sino –en lo que constituye una novedad– atribuyéndoles competencias directas en algunos ámbitos de servicios públicos y en municipios menores de cinco o veinte mil habitantes, asignándoseles relevantes herramientas de intervención, como es la posibilidad de *coordinación* de los servicios obligatorios, en una formulación discutida [y eventualmente inconstitucional, a juicio de autores como Zafra (2014: 59)]. Cuál sea el significado y alcance de esta previsión es algo no explicitado. No menos importante, en fin, es la coordinación y asistencia en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros contemplados en la LOEPSF.

No es difícil compartir el juicio de los especialistas en relación con el nuevo diseño que la LRSAL opera en materia de competencias locales: su finalidad es desalentar la prestación de nuevos servicios (Medina, 2014: 47). Lo que supone desconocer que en materia de servicios públicos no solamente hay *demandas*, un papel en el que los municipios, dada su proximidad a los ciudadanos, han sido útiles para *descubrir* e identificar (en inmigración han sido el pilar básico, por ejemplo), sino también *oferta*, las más de las veces «cebada» por las comunidades autónomas y los Gobiernos locales intermedios, que subcontrataban en los ayuntamientos multitud de nuevos servicios (de desarrollo local, de turismo, de servicios sociales especializados, de educación, o incluso de sanidad). El *culpable*, a juicio del legislador, ha sido el ayuntamiento, lo que no siempre es el caso y supone una evaluación inadecuada para cualquier estudioso del estado real de las relaciones intergubernamentales en nuestro país. Como fuere, el tema abordado es deudor del tipo de reforma y del discurso de la sostenibilidad financiera, pero suscita fuertes dudas acerca del cambio conceptual operado en relación con la garantía de la autonomía local, lo que se trata más adelante.

Así las cosas, los elementos de cambio en materia de recursos humanos pueden sintetizarse en los siguientes: en el propio marco normativo, la opción por la funcionarización, la regulación del personal directivo, el papel de las diputaciones, el personal político, o, en fin, el redimensionamiento del sector público local.

En lo que al marco normativo ataña asistimos nuevamente a un cambio de modelo. Si el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) derogó el primitivo artículo 92 de la LBRL (lo que en términos jurídicos se denomina el «sistema de fuentes»), buscando una cierta *interiorización autonómica* del personal de las entidades locales, de manera consistente con lo apuntado por los estatutos de autonomía «de segunda generación» (Andalucía, Cataluña, Valencia), que atribuían la competencia en materia de régimen local a las autonomías, el nuevamente restablecido precepto opta por una *recentralización* del empleo público local. Está por ver en qué medida esta es una opción viable. En un contexto sumamente descentralizado –no solo *de facto*, sino también *de iure*, habida cuenta del intervencionismo de algunas comunidades autónomas–, la decisión resulta arriesgada. En cualquier caso, cabe destacar sumariamente que se añade complejidad a un marco legal caracterizado por su densidad y carácter contradictorio (Castillo Blanco, 2011: 99). Más factibles resultan la nueva recentralización operada sobre los funcionarios de Administración local, ahora nuevamente denominados «con habilitación de carácter *nacional*» (art. 92 bis), y la opción por la *funcionarización* del personal. Si bien en términos técnicos tal opción es consistente con lo dispuesto por el art. 9.2 del EBEP, hay que poner en perspectiva este énfasis en un contexto en donde la carencia de mecanismos modernos de gestión de la fuerza de trabajo es palpable, y, como se puso de manifiesto, la burocratización lo es *en la salida*, no tanto *en la entrada*.

Esta es justamente una de las carencias de la LRSAL, la inexistencia de una estrategia firme por modernizar los sistemas de gestión²⁰⁷. Solamente en encuadrarían en esta línea los tímidos intentos por reforzar el personal

207. Bien en las normas que habilitaban medios extraordinarios de financiación o bien en esta reforma legal, aun discutiendo la idoneidad de regular cuestiones de personal en leyes de política territorial, hubiera sido la ocasión idónea para introducir mecanismos obligatorios de planificación estratégica, esto es, para ordenar a medio plazo las decisiones fundamentales de la política de personal, una vez determinados de modo realistas los ingresos, una de las virtualidades de la LRSAL, que, como es sabido, modifica a su vez la Ley de Haciendas Locales. Estimación de ingresos y decisión sobre la cartera de servicios públicos hacen posible la concreción de las necesidades de personal.

directivo que contienen preceptos como los nuevos artículos 130.3 o 32 bis de la LBRL. En ambos se introducen dos conceptos jurídicos indeterminados para nombrar a este tipo de personal, la «competencia profesional» y la «experiencia». La concurrencia competitiva y la publicidad en su reclutamiento, consignadas en el art. 13.2 del EBEP, conformarían el régimen básico de una figura insuficientemente potenciada, en tanto no se garantiza la posesión de las capacidades exigibles a los *directivos*, mediante un proceso contrastado por un órgano externo, por lo que se sigue manteniendo un modelo de directivos públicos inspirado en el denominado por autores como Jiménez Asensio (2009) «modelo LOFAGE»: presumiendo que la pertenencia a un Cuerpo o Escala demuestra la posesión de competencias directivas. En todo caso, y de modo paladino, el legislador es consciente de su necesidad, al menos en dos ámbitos: el denominado de los «municipios de gran población», y el de las diputaciones provinciales. Un papel importante en todo caso pudieran desempeñar las diputaciones «u órganos equivalentes» en materia de gestión del personal local. En esta línea habría que destacar el nuevo art. 36.2.c de la LBRL, que posibilita que las diputaciones (o entidades equivalentes) participen en la *selección y formación* del personal de los ayuntamientos.

Uno de los ejes que al menos discursivamente trataron de legitimar el proceso de promulgación de la LRSAL fue el referido a los «recortes» en el «personal político». Si bien el texto definitivamente promulgado ha renunciado a recortar el número de concejales, lo que demuestra la eficacia del *cartel partidista* a este respecto, hay que consignar que la normativa resultante reforma aspectos sensibles en su régimen jurídico. *Leídos* globalmente, es innegable que los nuevos artículos (75 bis y 75 ter, junto con el 104 bis y disposiciones transitorias como la octava y la decimoprimera) van dirigidos a limitar el papel de este colectivo. Junto a limitaciones retributivas de los cargos electos, aparecen por vez primera asimismo limitaciones en el número total de dedicaciones exclusivas. No menor relevancia tienen los aspectos cuantitativos (topes numéricos) y cualitativos (tipología de funciones susceptibles de ser desempeñadas) en relación con el denominado personal eventual de confianza y asesoramiento especial, el peculiar *spoils system* formal de nuestro empleo público local. En esta línea habría que situar la *racionalización* de la variada *galaxia* (entes, consorcios, sociedades, organismos, fundaciones) que conforma el sector público local, contemplada en la nueva disposición adicional novena de la LBRL, por lo demás de aplicación inmediata y ciertamente severa en caso de existencia de situaciones de falta de sostenibilidad económico-financiera.

2. La crisis: impactos cuantitativos sobre el empleo público local

Con ser importantes, las reformas y el contexto socioeconómico no agotan las perspectivas de análisis. Como se hizo para los años 1979-2010, es imprescindible atender a los aspectos cuantitativos del periodo 2010-2013. Y como ocurriera con el anterior lapso de tiempo, el análisis cuantitativo de datos revela un comportamiento de los actores conforme a sus intereses, en un contexto diferente, eso sí, caracterizado por la reducción notable de los gastos de personal y de las plantillas municipales.

Un primer dato es la evolución de los presupuestos. En el año 2012 los ayuntamientos españoles destinaron casi diecisiete mil millones de euros, el 36 por ciento de sus presupuestos, a gastos de personal. Tras el «pico» alcanzado en el ejercicio 2010, donde se superaron los dieciocho mil millones, será a partir de ese año cuando se quiebre la dinámica de aumento de este capítulo que se constata desde el año 2002, primer ejercicio disponible.

Tabla 22: Dinámica de los gastos de personal de los ayuntamientos españoles antes y después de la Gran Recesión (en millones de euros)

	Periodo 2002-2010	Periodo 2010-2012
Evolución del Capítulo I	+7 668 553 (+73,6 %)	-1 196 274 (-6,6 %)
Evolución total presupuestos municipales	+18 730 586 (+ 52,8 %)	-7 038 877 (-13 %)

Fuente: MHAP. Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

Datos presupuestos entidades locales.

En ese mismo periodo de tiempo los presupuestos municipales han pasado de casi treinta y cinco mil quinientos millones de euros de 2002 a los cuarenta y siete mil del ejercicio 2010, habiendo alcanzado los cincuenta y siete mil millones en el ejercicio presupuestario de 2009. No fue hasta los años 2009 y 2010 cuando los ayuntamientos redujeron sus presupuestos (el 1.8 % y el 5 % respectivamente) en un contexto en el que, no obstante, los gastos de personal seguían creciendo. Es destacable la reducción de los dos años siguientes, donde el capítulo I disminuirá casi mil doscientos millones de euros.

La senda de ajuste emprendida a partir de esta fecha se confirma si se analiza la evolución agregada de las plantillas municipales, tal y como muestra la tabla 23:

Tabla 23: Evolución de los efectivos de los ayuntamientos españoles durante la crisis

	2010	2011	2012	2013	Diferencia en el periodo
Total efectivos (porcentaje sobre total AAPP)	580 869 (21,5 %)	569 948 (21,1 %)	526 248 (19,6 %)	486 641 (18,9 %)	-94 228 (-16,2 %)
Personal funcionario (porcentaje sobre total empleo público local)	185 035 (31,8 %)	189 739 (33,3 %)	190 169 (36,1 %)	188 550 (38,7 %)	+3515 (+1,9 %)
Personal laboral (porcentaje sobre total empleo público local)	360 731 (62,1 %)	346 577 (60,8 %)	304 005 (57,8 %)	268 197 (55,1 %)	-92 534 (-25,5 %)

Fuente: Boletín estadístico del Registro Central de Personal.

De su análisis cabe destacar algunas notas. En primer lugar que, tal y como muestran los datos, no fue hasta el año 2011 cuando se rompió la tendencia incremental. Puede apuntarse como hipótesis que el «pistoleazo de salida» en el ajuste del EPL no se dio hasta que tuvieron lugar las elecciones municipales de junio de ese año. Comportamiento acorde con los rasgos de política clientelar que aquejan a este nivel de Gobierno, como se apuntó en la conclusión²⁰⁸. Así las cosas, será a la altura de enero de 2013 cuando se refleje una reducción notable de las plantillas, casi cien mil efectivos, un 16 % del total, magnitud que, por ejemplo, supera la establecida por la legislación laboral para calificar las extinciones como despido colectivo, los conocidos expedientes de regulación de empleo. Ahora bien, el comportamiento es notoriamente diferente según los colectivos que se analicen. Si bien el personal laboral es el colectivo *damnificado* en la reducción, al suponer una cuarta parte del colectivo total, sorprendentemente, aumenta levemente el porcentaje de empleados público sometidos a relación administrativa, casi dos puntos al final del periodo, en lo que es ni más ni menos que una respuesta racional

208. Los últimos datos publicados del Registro Central de Personal, correspondientes a enero de 2014, apuntarían a una sensible recuperación de los efectivos de los municipios, atisbándose ya las próximas elecciones locales en el horizonte.

—desde la perspectiva de algunos actores— a la circunstancia de que los ajustes solamente toman en cuenta el vínculo jurídico, afectando normalmente a los efectivos más jóvenes y en ocasiones de mayor cualificación.

De modo complementario hay que dejar constancia de que la reducción de personal laboral —fijo y no permanente— fue precedida por la del colectivo que el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal engloba bajo el epígrafe de «otro personal», y que incluye tanto a personal eventual como a funcionariado interino.

Tabla 24: Evolución del colectivo “otro personal” durante la crisis

	2009	2013	Diferencia en el periodo
Colectivo de “otro personal”	35 215	29 894	-5321 (-15,1 %)

Fuente: Boletín estadístico del Registro Central de Personal.

Así las cosas, el análisis confirmaría la hipótesis de la estrategia de la reducción de plantillas seguida, de menor a mayor cobertura jurídica: eventuales —personal designado políticamente—, seguidos de interinos y laborales temporales, y finalmente laborales fijos. Los datos analizados confirman que la reducción se ha proyectado sobre los «círculos de vulnerabilidad», sin priorizar sectores de política pública o servicios públicos concretos, y, por tanto, sin ningún tipo de planificación que tenga en cuenta variables como la cualificación o la edad media, lo que hace presumir una elevada incidencia de estas prácticas sobre la composición futura de las plantillas.

Por el volumen de efectivos afectados, los municipios de nuestro país han procedido a una suerte de regulación de empleo silente en apenas dos años. *De facto*, pero no *de iure*, ya que ni ha sido instrumentada como tal ni publicitada. Tampoco ha sido el fruto de la reflexión estratégica: el vínculo jurídico ha sido el medio para ajustar a la baja los efectivos y los gastos de personal, en un porcentaje, eso sí, inferior todavía al nivel de reducción de los ingresos fiscales. Por paradójico que resulte, los datos muestran que la estrategia seguida es perfectamente ajustada a los intereses racionales de los actores en presencia. Los cargos públicos han primado estrategias cortoplacistas y de fácil adopción para hacer frente a la caída de ingresos fiscales. Los sindicatos han adoptado estrategias de blindaje de sus efectivos, aumentando la funcionarización. Adicionalmente hay que tener en cuenta que no se trata solamente de que se carezca de medios jurídicos de reordenación de la plan-

tilla estable (la funcionarial señaladamente), sino que se carece de incentivos y capacidades administrativas (de planificación e innovación señaladamente) que posibiliten una estrategia alternativa.

3. El futuro: ¿un municipalismo dual?

Severas medidas de ajuste fiscal, reformas estructurales controvertidas en el entorno público, o, en fin, la orientación imperante en la política económica, la *austeridad supervisada* que, como primera consecuencia, acarrea unas pavorosas cifras de desempleo. Todo ello con un trasfondo de fin de ciclo y de desconfianza hacia la política y los actores institucionales, sin olvidar el precio que, en materia de desigualdad, empiezan a pagar los países del sur de Europa. Con este magma, ¿cuál puede ser la senda futura del marco institucional del empleo público local? En las líneas que siguen se defiende la tesis de que, en ausencia de medidas profundas de reforma administrativa, no adoptadas verdaderamente en la única *ventana de oportunidad* (Zahariadis, 1999), los años 2012 y 2013, para una reforma que venciera los poderosos intereses creados (Olson, 1986), la trayectoria futura seguirá siendo la concluida antes de la crisis: una profunda debilidad institucional del sistema de mérito. En suma, un municipalismo dual, consistente en un patrón general de cierto *neoperonismo* local –municipal o provincial– donde el clientelismo político –no necesariamente partidista– es la tónica dominante. Situación compatible con la matización de ese patrón en algunos municipios concretos. Como se sostuvo en la introducción, la cuestión está lejos de ser una cuestión de mera vulneración de preceptos constitucionales, para introducirnos en el escenario de unas ciudades incapaces de garantizar la prevalencia de unas reglas eficaces en sus políticas regulatorias, concesionales o económicas, por no hablar de los efectos en términos de coste y efectividad de los servicios públicos. En definitiva, un mal gobierno de la ciudad y, por ende, de la *politeia* en su conjunto.

Son varias las reformas posibles que se echan en falta. Se ha hecho referencia a la falta de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público del año 2007. Probablemente esta sea una de las consecuencias directas de la crisis: en un momento en el que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas hubieran debido aprestarse a materializar medidas profundas como la planificación estratégica de recursos humanos, la dirección pública profesional, la carrera desligada de la ocupación de vacantes o la evaluación del desempeño, *sobrevino* la crisis económica. La consecuencia, una norma pendiente de desarrollo en las medidas que afectan al modelo,

donde por lo demás sigue sin afrontarse decididamente la falta de profesionalidad en la responsabilidad de gestión (Ortega, 2012: 17; Palomar-Olmeda, 2012: 112). Sin ninguna duda, la Función Pública que salga de la crisis será diferente (Fuentetaja, 2012: 74), si bien no necesariamente en un sentido positivo. No obstante, autores como Sánchez Morón son más optimistas: el tipo de medidas adoptadas, lejos de ser coyunturales, tendrían un calado estructural, ya que favorecerían la prevalencia de los intereses públicos. Sin negar esta visión, sobre todo cuando se analizan las medidas referentes al tiempo de trabajo o la negociación colectiva, habría que matizar este diagnóstico, sobre todo cuando se considera el punto de partida, lastrado como ya se ha dejado constancia por rasgos como la rigidez y el exceso de politización.

Por otra parte, no cabría calificar como de completamente desenfocadas algunas de las medidas de la reforma local. Son la mayoría de las que están pero no están todas las que deberían, lo que sitúa a la LRSAL como una ocasión perdida para alterar de modo significativo la *senda* del empleo público local en nuestro país. También se echa en falta cierto pragmatismo. Una estrategia con un enfoque menos *performativo* (donde parece que la publicación en el boletín oficial de la ley es el objetivo último) debería, por ejemplo, por su impacto global, tener como objetivo las ciento cuarenta ciudades mayores de cincuenta mil habitantes y los conglomerados metropolitanos. Poca discusión suscitan los límites establecidos en relación con el personal político (personal eventual y políticos con dedicación exclusiva). El tiempo dirá si recortar la habilitación expresa del sistema de expolio no introduce más presión sobre un sistema de mérito ya de por sí acosado, en especial teniendo en cuenta los *rendimientos crecientes* (Pierson, 2004) que hasta la fecha vienen disfrutando los beneficiarios, los partidos políticos. En todo caso el acierto es indudable. Más discutible resulta la nueva recentralización del marco normativo. Si bien resulta necesario garantizar la homogeneidad de una pieza básica como los funcionarios con habilitación nacional en aspectos como la selección, la formación o la carrera, más problemático, por poco realista, es pretender hacerlo con los restantes colectivos profesionales. Hay que recordar que la producción legislativa específica es anecdótica –son escasas las normas emanadas desde la Administración General del Estado (AGE) cuyo objeto sea la Función Pública Local, y, significativamente, continúa vigente el apartado c) de la Disposición Final primera de la LBRL que mandataba al gobierno para *actualizar y acomodar* el venerable reglamento de funcionarios de administración local de 1952–. Asimismo la propia AGE carece a fecha de hoy de capacidades de gestión en este terreno: la exigua subdirección de función pública local hoy está desaparecida, por lo que el riesgo continúa siendo el

de una centralización nominal que, además de no facilitar la claridad jurídica, impida que las comunidades autónomas verdaderamente interesadas en esta cuestión –que las hay– puedan innovar en la gestión municipal de personal.

Una incógnita es el papel que puedan asumir las diputaciones en la selección y formación del personal local. Como se ha sostenido, un aspecto poco destacado como este podría resultar de importancia capital. También lo sabe el legislador, que lo enumera casi de pasada y de modo tímido, conocedor de las resistencias que genera (de modo similar a como se hizo ya en los artículos 61.4 y 99 del EBEP, todo hay que decirlo) en algunos actores. En cualquier caso, preceptos como los enunciados, junto con el art. 101 de la LBRL, y, sobre todo, una decidida apuesta política, permitirían ya la articulación de herramientas de cooperación intermunicipal en la gestión de recursos humanos. Cómo las diputaciones u órganos equivalentes transformen sus dinámicas de funcionamiento y cómo articulen la cooperación con los ayuntamientos determinarán el éxito de la reforma (Jiménez Asensio, 2014a)²⁰⁹.

Por tanto, no cabe pensar que la reforma altere de manera sustancial la situación descrita en la conclusión. Además del tipo de medidas, algunas útiles pero insuficientes, es constatable el marco cognitivo imperante en nuestras élites políticas (que confunden *ordenancismo* con reforma). Y es que, pese a las abundantes apelaciones a conceptos jurídicos indeterminados como el de *capacidad de gestión* (presente en los arts. 2.1, 13.3 y 36.1.b de la LBRL), poco se ha hecho por incidir en esta cuestión. Por el camino habría que ponderar la «mutación constitucional» operada en la autonomía local –que pasa de ser garantizada por el legislador estatal a ser concebida como una cuestión de máximos– o la *administrativización* en la línea del moderantismo decimonónico de los municipios, que pierden parte de su carácter de gobierno político del territorio, todo ello con el objetivo, incierto, del ahorro de los ocho mil millones de euros ofrendados a Europa (Font y Galán, 2014: 21; Parejo, 2014: 13; Muñoz Machado, 2013).

Retomando lo apuntado en la conclusión, hay que decir que afrontar lo que –por emplear terminología anglosajona– podríamos denominar como «el elefante en la habitación», el tema conocido pero no atendido del clientelismo

209. Paradójicamente, fórmulas de gestión reformadas tras la LRSAL podrían favorecer la adopción de este tipo de medidas. Ahí está la figura del consorcio, en el que, sin incremento de personal, podrían participar diputaciones, ayuntamientos y, eventualmente, comunidades autónomas, dando forma a las agencias provinciales de empleo público que se sugerían en la conclusión.

dominante y la baja profesionalización, hubiera requerido tres tipos de medidas: la primera, reformar el sistema de gobierno de nuestros ayuntamientos y diputaciones –más complejo que el simple cambio de reglas electorales–, buscando una efectiva línea de separación entre Política y Administración, e introduciendo la dirección pública profesional, en la línea por ejemplo de las reformas operadas en Italia entre 1990 y 1997, donde la cuestión de la elección de alcalde iba acompañada de una gerencialización de los municipios mayores de quince mil habitantes (Caciagli, 1999; Vandelli, 2006)²¹⁰. Otras medidas adicionales con un calado igual de profundo serían las tendentes a ganar «escalabilidad» en procesos como la selección y la carrera (admitiendo que la selección exclusivamente local hoy se encuentra seriamente pervertida), así como en materia de negociación colectiva y de solución extrajudicial de conflictos, implicando a los actores sociales en su reforma, lo que haría posible que los interlocutores públicos ganaran en capacidad negociadora, posibilitando un mayor equilibrio en las relaciones laborales. ¿Por qué no se han adoptado tales medidas? Probablemente por una falta de diagnóstico específico de estas cuestiones (en la línea de lo argumentado por Boix, 2014), pero especialmente por una cuestión política. No es, por tanto, una cuestión «cultural», de nuestra peculiar condición de país predominantemente católico, mediterráneo, sureño o, en fin, «hispano español». Más bien hay que atender a los intereses existentes. El tiempo dirá si el futuro de nuestra democracia municipal es una suerte de neoperonismo clientelar o, al menos, de «posdemocracia», un mero espectáculo electoral, controlado por expertos en persuasión, y caracterizado por la personalización creciente (Crouch, 2004: 11, 45), o si justamente la frustración ciudadana actual, que con Ortega y Gasset (2010; e.o. 1934) sería, en este momento de crisis, la «sensibilidad vital» dominante, puede cambiarlo, de la mano de un mayor activismo cívico e instrumentos como las leyes de transparencia. El fin de la historia no se ha escrito todavía. De ahí la utilidad de la reflexión especializada.

210. En 1990, Ley 142, se introdujo la elección directa de alcalde, posteriormente concretada en 1993, Ley 81, mediante el sistema de elección a dos vueltas. Junto a esta medida, además de diferenciar las responsabilidades ejecutivas de la asamblea (el pleno) y el alcalde, se introdujo la importante distinción entre los ámbitos político y administrativo. Al respecto, además de los autores citados es imprescindible la monografía de Nieto-Guerrero (1997).

APÉNDICE METODOLÓGICO

El diseño de la investigación es deudor de una estrategia combinada, cuantitativa-cualitativa: si la primera establece la situación en términos estructurales, la segunda permite analizar la interacción a escala micro. Ambas, como recuerdan King, Keohane y Verba (2000), comparten una misma lógica subyacente: la inferencial. A la hora de generar hipótesis explicativas, hacen posible explicar lo que Caïs (2002) ha denominado la «complejidad causal»²¹¹, ayudando a determinar las diversas dimensiones: la evolución de efectivos, las prácticas de negociación, el sistema de creencias de los actores o su comportamiento en un periodo determinado. Para ello se utilizan fuentes primarias y secundarias, como refleja la ilustración 7:

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

Ilustración 7: Técnicas utilizadas en la investigación

METODOLOGÍA	Cuantitativa	<ul style="list-style-type: none"> • Fichero Gral. afiliación TGSS 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis datos Registro de Personal y otros organismos públicos
Cualitativa		<ul style="list-style-type: none"> • Estudio prácticas negociación Colectiva en las EELL • Estudio de Casos Comparados 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis legislativo, jurisprudencial y revistas comunidad profesional
		Primarias	Secundarias
		FUENTES	

Fuente: Elaboración propia.

1. Fuentes empleadas para la estimación cuantitativa del empleo público local en España

Una parte relevante del trabajo ha sido dar cuenta de la evolución y composición de los efectivos. Al respecto, lo primero que constata cualquier investigador interesado en el fenómeno del empleo público local en España es la inexistencia de un centro público dedicado a este menester, que disponga de información fiable y actualizada del personal que ocupa el sector público en nuestro país, en su variada panoplia y niveles administrativos. Ni siquiera las comunidades autónomas –con excepción de Cataluña, que en 2010 inició un proyecto en este sentido– disponen de cifras de efectivos del personal de las entidades locales radicadas en su territorio²¹². La fuente empleada usualmente

212. Esta carencia ha intentado corregirse debido al interés de los agentes sociales. Diversos acuerdos Administración-Sindicatos han tratado de subsanar esta carencia. Así, la «Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas», suscrita el 21 de septiembre de 2004 por el Gobierno y los sindicatos UGT, CCOO y CSI-CSIF, recogía como meta la constitución de un «Observatorio del Empleo Público». Este compromiso fue reiterado en el siguiente acuerdo, el suscrito en septiembre de 2009 por el Gobierno socialista y las organizaciones sindicales UGT, CCOO y CSIF, denominado «Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012». Este pacto recogía igualmente (epígrafe 18) el compromiso de constituir tal observatorio. Finalmente, el Real Decreto 868/2010, de 2 de julio, crea el «Observatorio del Empleo Público» como órgano colegiado adscrito a la Secretaría de Estado para la Función Pública –hoy suprimida– y cuya misión es justamente la de «recoger, analizar y difundir información en materia de empleo público de las Administraciones Públicas» (art. 3). Es deseable que las estrecheces presupuestarias del contexto no den al traste con un proyecto susceptible de ofrecer transparencia en un ámbito sensible para una democracia avanzada.

para estimar los efectivos es el boletín estadístico del Registro Central de Personal (RCP), editado desde 1990, con una ubicación ministerial variable, y que dos veces al año (enero y julio) suele resumir el volumen y evolución de los efectivos dedicados profesionalmente a la *Administración*, si bien con la limitación –como señalan Malo, Garrido y Cueto (2011: 90)– que supone no abarcar la totalidad del empleo público, ya que excluye el personal dependiente de empresas y otras organizaciones similares²¹³. Para esta finalidad específica suelen emplearse los informes de la Intervención General del Estado (IGAE) referidos al sector público, o, normalmente, la Encuesta de Población Activa (EPA), si bien debe tenerse en cuenta que esta última proporciona datos con un bajo nivel de desagregación. Las cifras de ocupados únicamente permiten seguir el total de asalariados del sector público, o el referido a los asalariados del sector público por sexo, tipo de contrato y relación laboral. Únicamente es aprovechable la información más interesante, referida al total de asalariados del sector público por tipo de Administración, sexo y grupo de edad. No es posible sin embargo conocer la composición cualitativa de dichas cifras. Su utilidad no obstante estriba en poder contrastar los totales con respecto a otras fuentes de información, al proporcionar cifras más completas. Además, el boletín estadístico del Registro, en lo que se refiere a la «Administración local», utiliza como fuente los datos provenientes de la Seguridad Social, hasta 1993 proporcionados por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL), y a partir de esa fecha, tras la integración en el Régimen General, facilitados por la Tesorería General de la Seguridad Social, y, como indica el propio boletín del RCP correspondiente a enero de 2010, «*(...) comprende a todos los efectivos que están en situación de alta en el Fichero General de Afiliación de la Seguridad Social y que pertenecen a colectivos identificados como Ayuntamientos y Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares*».

Así pues, la principal fuente estadística en nuestro país, por relevancia, fiabilidad, y por su potencial para diferenciar la evolución cualitativa de diversos elementos, es la obrante en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Con esta finalidad se interesó de este organismo público el acceso a un conjunto de datos, los cuales, tras su procesamiento por la Gerencia de Informática, fueron facilitados en forma de microdatos que hacían posible su tratamiento estadístico. Justo es dejar constancia en este trabajo de la colabo-

213. Aun con todo, como destacan Arenilla y Delgado (2014: 302), el boletín estadístico del Registro de Personal, ahora responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), por su metodología y sistemática sigue siendo el más fiable cuando de analizar el total del personal de las diversas Administraciones Públicas se trata.

ración obtenida por parte de los funcionarios de dicha institución, haciendo especial referencia a quienes a lo largo de 2011 facilitaron la información demandada, D. Felipe Pérez Sánchez, subdirector general de afiliación de la Tesorería, y D. Fernando López Huerta, secretario general del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Han sido dos por tanto las fuentes utilizadas para cuantificar de modo agregado la composición y evolución del total de efectivos dependientes de los Gobiernos locales –excluyendo empresas públicas–: el boletín del RCP y los datos *ad hoc* obtenidos de la TGSS. No obstante, se ha optado por emplear los datos de la Tesorería en el caso de los colectivos laborales, por su complejidad y necesidad de afinar en el análisis, utilizando en cambio los datos del RCP para describir la evolución del funcionariado de Administración local. No obstante, tales datos han adolecido de limitaciones temporales. Solamente a partir de 1990 en el caso del boletín del Registro, y desde 1996 en el caso de los datos proporcionados por la Seguridad Social. Esta circunstancia ha aconsejado el recurso a fuentes secundarias para cuantificar el volumen del empleo público local con anterioridad a 1990. Bien citando la de autores que han estimado cifras, como el caso de Carrillo Barroso (1991) o el de Mahíllo Santos (1976), ambos en estudios pertenecientes a organismos oficiales.

También se ha contado con algunos estudios valiosos. Al respecto, el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), existente hasta 1987, fecha en la que se fusionó con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), publicaba regularmente algunas monografías cuyo acceso ha permitido ilustrar el volumen de personal dependiente de las entidades locales con anterioridad a 1990. Hay que dejar constancia de que el IEAL, en sus memorias anuales al menos hasta 1975, publicaba sus «Estadística de Organización y Servicios de las Entidades Locales», la «Colección de Estudios y Estadísticas de la Vida Local», y el imprescindible «Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales». La explotación de los datos efectuada por municipalistas ligados al Instituto, como Ballester Ros (1963; 1972) o Rodríguez Socorro (1975), ha permitido aproximarse al fenómeno. De igual modo, otras publicaciones como la referencial *Documentación Administrativa* también publicaban ocasionalmente estudios en esta materia. Al respecto, se cita el seminal estudio de un administrativista de manejo imprescindible, Beltrán Villalba (1964). Por otra parte la visita a la biblioteca del actual INAP y la diligencia de un funcionario del extinto IEAL, Antonio Fernández Vaquero, hizo posible acceder al primer estudio estadístico del personal local, el realizado en 1943 y publicado en 1948 por Javier Ruiz Almansa. Finalmente, los datos referidos a los funcionarios con

habilitación de carácter nacional fueron proporcionados por la hoy también extinta Subdirección General de Función Pública Local, gracias a la colaboración de Enrique Orduña, titular de este centro directivo.

En lo que se refiere a los datos provenientes de la Tesorería General de la Seguridad Social, el tratamiento de la información se realizó mediante el recurso a tres tipos de ficheros que posibilitaron el acceso a una información diversa, como fueron los denominados «Códigos de Cuenta de Cotización» (CCC, anteriormente conocidos como «números patronales»); las «Claves de Contrato», y, finalmente, los «Epígrafes de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales». La cifra de laborales fijos que se ha manejado ha sido la procedente de la TGSS, por entender que la misma resulta más fiable, en especial a partir de 1996. En lo que respecta a los cargos políticos con dedicación exclusiva, la información obtenida ha permitido su cuantificación, ya que en el año 2006 se promulgó la Ley 37/2006, de 7 de diciembre, «relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales», la cual obligó a las entidades locales a cotizar mediante un código de cuenta específico. Las claves de contrato han permitido describir la evolución cuantitativa entre laborales temporales y laborales fijos, así como analizar los niveles de precarización laboral. Desafortunadamente no ha sido posible cuantificar la magnitud de funcionarios interinos, pero hay que decir que los datos proporcionados han permitido cuantificar plenamente la incidencia de la contratación laboral temporal. Se formuló la hipótesis de que la mayor parte de relaciones temporales fueron instrumentadas mediante unas modalidades contractuales determinadas, estructurales, algo que los datos confirman. Al respecto, la clave 100 permitió analizar la evolución del personal «fijo». Por su parte, las claves 401, 402, 420, 421 y 410 posibilitaron calibrar el alcance de la contratación laboral temporal en las modalidades de «obra o servicio», «eventual por circunstancias de la producción» o «interinidad», ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial respectivamente. Finalmente, la codificación por Epígrafes de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional se ha empleado para analizar la evolución de dos colectivos singulares en el empleo público local: los Cuerpos de Policía Local y el personal perteneciente a los SPEIS, o «Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento» (comúnmente conocidos como bomberos)²¹⁴.

214. En relación con los Cuerpos de Policía Local, la plataforma denominada «Confederación de Seguridad Local» estimaba en 58 000 los efectivos pertenecientes a este colectivo. Es una cifra aproximada a la obtenida por la Seguridad Social, la cual en 2006 estimaba en 56 000 el total de policías locales. En lo que respecta a los bomberos, la cifra correspondiente a ese año recogida es la de 11 000, mientras que los cálculos actuariales del Ministerio de

2. Estudio cualitativo sobre las prácticas de negociación colectiva en el empleo público local en España: acuerdos analizados y metodología

El estudio se ha centrado en el análisis de los documentos emanados como resultado del proceso de negociación colectiva, los «acuerdos», «pactos» o «normas reguladoras» suscritos entre las organizaciones sindicales y los representantes de los Gobiernos locales, limitando la investigación a la negociación colectiva «funcionarial». Se ha buscado proporcionar evidencia sobre su dinámica real, lo que –conocida la informalidad que caracteriza a la negociación colectiva en la esfera local– resulta problemático. Por ello no se pretende ningún tipo de representatividad estadística, ya que, tal y como se sostiene –y demuestran los resultados–, los contenidos publicados no suponen necesariamente los pactos en uso en todas las entidades locales. Este es uno de los rasgos del empleo público local, y por ello mismo limita el alcance de los pocos estudios realizados para conocer los contenidos y prácticas negociales en el ámbito local²¹⁵. No obstante, el estudio goza de una repre-

Trabajo recogían la cifra de 20 000. En este caso sí existe una discordancia, si bien hay que indicar que los cálculos incluían a todos los bomberos, no solamente los dependientes de las entidades locales –la mayoría–, sino también los dependientes de empresas privadas y de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AES), lo que explicaría esta diferencia.

215. El primer intento realizado de dar cuenta empírica de la negociación colectiva en la Administración local es el dirigido en 2001 por Tomás Sala Franco y Juan Antonio Altés, por encargo de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo. La investigación se realizó mediante una «cata» en tres niveles distintos (ayuntamientos y capitales de provincia, otros municipios y diputaciones provinciales). No obstante centrarse en el personal laboral, sus conclusiones dan pautas de lo convenido en los funcionarios, dada su similitud: 35 horas semanales, mejora de permisos y licencias, o participación en procesos de selección. Otros estudios de interés, limitados también a la negociación colectiva del personal laboral, pero de consulta imprescindible, son los coordinados por Prados de Reyes (2007), o el realizado en 2010 por el denominado «Observatorio de la Negociación Colectiva», dependiente de la Fundación 1º de mayo, ligado a la confederación sindical de Comisiones Obreras. Todos los estudios citados comparten, además del hecho de no contemplar la negociación colectiva de los funcionarios locales, otra limitación: la de limitarse a analizar los contenidos convencionales publicados, opción analítica que, como en esta tesis se sostiene, limita el conocimiento real de la dinámica seguida. Sí obvia sin embargo esta limitación otro estudio de factura interesante, el realizado por la Diputación de Barcelona (2011) a través de su servicio de asistencia al gobierno local, que ha constituido una notable comunidad de apoyo a los gestores locales de recursos humanos, la denominada «Xarxa CORH». Obviamente lo sintetizado por esta publicación se limita a la provincia de Barcelona, pero sus contenidos se aproximan mucho más a la realidad del fenómeno, ya que, como recoge la publicación, de los más de setenta acuerdos/pactos analizados, más del 70 % son textos no publicados en el Boletín Oficial de la Provincia, un requisito este, el de la publicación, además de obligatorio para asegurar su eficacia jurídica (art. 38.6 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), ineludible en una sociedad democrática avanzada, respetuosa con el Estado de Derecho y con principios actuales de la gobernanza, como la transparencia y la rendición de cuentas.

sentatividad «cualitativa», ya que la «cata» realizada, tal y como se expone seguidamente, ha pretendido reflejar una negociación colectiva local que es básicamente «urbana», es decir, centrada en las ciudades de tamaño medio y medio/grande, además obviamente de las grandes entidades provinciales o insulares.

Los medios utilizados para acceder a los más de cien textos analizados son variados y procedentes de diversas fuentes; por ejemplo:

- Organismos públicos especializados, tales como el CEMICAL (organismo dependiente de la Diputación de Barcelona, dedicado a las relaciones laborales en la Administración local), la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (dependiente del Ministerio de Trabajo) o el «Consejo Andaluz de Relaciones Laborales». Para estas instituciones la fuente de análisis ha sido tanto la página web como diversas publicaciones que se citan en la bibliografía.
- Buscadores jurídicos como «noticiasjuridicas.com», cuya validez, como la de los organismos públicos citados, se limita lógicamente a los textos publicados en los boletines oficiales.
- Las páginas web de las entidades locales y de las organizaciones sindicales más representativas (CCOO, UGT y CSI-F, normalmente, pero incluyendo puntualmente el acceso a sindicatos minoritarios, de tipo corporativo o ámbito autonómico). En especial, para las grandes entidades locales, esta ha sido la fuente para acceder a los documentos negociados pero no publicados en los boletines oficiales.
- Los procedentes de las redes profesionales, tales como las asociaciones valenciana y canaria de Técnicos de Personal de la Administración Local, además de la oportunidad que ha supuesto la participación en diversos foros con ocasión de la realización de actividades formativas, tales como el Instituto Nacional de Administración Pública, la Diputación de Barcelona o la Federación Catalana de Municipios, cuyos gestores han facilitado amablemente los acuerdos requeridos.

El resultado es una «foto» ampliamente representativa de cuál es la realidad a la hora de analizar los contenidos y estilo de los procesos de concertación.

ción social, de las prácticas de negociación colectiva. La «cata» documental a la que se ha hecho referencia se ha organizado sobre la base de una división en cuatro grandes segmentos, elaborados en función del tamaño poblacional, de los ciento ocho documentos; ciento dos correspondientes a pactos reguladores de entidades locales territoriales, y seis provenientes de acuerdos de ámbito autonómico suscritos por las federaciones de municipios y los sindicatos más representativos.

- **GRUPO 1: ENTIDADES PROVINCIALES.** Se han analizado 17 textos, subdivididos a su vez en tres grupos. A saber: 12 diputaciones de régimen común, 4 cabildos o consejos insulares, y 1 diputación foral.
- **GRUPO 2: GRANDES CIUDADES Y CAPITALES DE PROVINCIA.** Se han estudiado un total de 39 textos convencionales, según la siguiente composición del grupo: 10 ciudades comprendidas entre los 50 001 y los 75 000 habitantes, 7 ciudades comprendidas entre los 75 001 y los 100 000 habitantes, 15 ciudades comprendidas entre los 100 001 y los 250 000 habitantes, y 7 ciudades mayores de 250 000 habitantes.
- **GRUPO 3: CIUDADES MEDIANAS O PEQUEÑAS.** Se han estudiado un total de 46 textos convencionales, según la siguiente composición: 5 ciudades de menos de 5000 habitantes, 16 ciudades comprendidas entre los 5001 y los 20 000 habitantes, y 25 ciudades comprendidas entre los 20 001 y los 50 000 habitantes.
- **GRUPO 4: OTROS TEXTOS CONVENCIONALES.** Comprende 6 acuerdos suscritos por las organizaciones sindicales más representativas y federaciones de municipios, con alcance provincial o comunitario.

Los concretos documentos son los que se citan a continuación, con la denominación que el propio texto recoge, indicando la referencia de publicación para el caso de que haya constancia de la misma. Al respecto cabe indicar que la no constancia de la misma no significa necesariamente que se haya omitido el trámite de publicación, aunque en la mayoría de supuestos se deba precisamente a esta circunstancia.

GRUPO 1: ENTIDADES PROVINCIALES

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo de aplicación al personal funcionario de la Diputación Provincial de Burgos 2007-2009”	No consta
“Acuerdo Marco Único para el personal funcionario de la Diputación de Lugo”	No consta
“Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos funcionarios y laborales de la Diputación de Toledo y sus Organismos Autónomos 2008-2011”	No consta
“Acuerdo Regulador de las condiciones económicas, sociales y de empleo aplicables al personal de la Excmo. Diputación Provincial de Soria 2003-2005”	No consta
“Condiciones de empleo del personal funcionario de la Administración General de la Diputación Foral de Álava 2004-2005”	No consta
“Acuerdo Marco para el personal funcionario de la Excmo. Diputación Provincial de Salamanca”	No consta
“Acuerdo de mejoras 2005-2007 de los funcionarios de la Diputación de Cádiz”	No consta
“Acuerdo económico, social y sindical de los funcionarios de la Diputación de Almería 2008-2011”	BOP de 30 de enero de 2009
“Acuerdo 2006-2009 sobre condiciones económicas de los funcionarios del Cabildo Insular de Tenerife”	No consta
“Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario y Convenio Colectivo del personal laboral de la Diputación de Huesca 2010-2013”	No consta
“III Acuerdo Marco del personal funcionario de la Excmo. Diputación Provincial de Guadalajara 2007-2008”	No consta
“Acuerdo para el personal funcionario de la Diputación Provincial de Valladolid 2009-2011”	BOP de 1 de agosto de 2009
“Acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios de la Diputación Provincial de Valencia 2002-2005”	No consta
“Acuerdo Marco del personal funcionario de la Excmo. Diputación Provincial de Ciudad Real 2010-2013”	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo del personal funcionario del Excmo. Cabildo Insular de Fuerteventura 2004-2007”	No consta
“V Acuerdo sobre regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de la Diputación Provincial de Alicante (2005-2008)”	BOP de 17 de agosto de 2005
“Pacto de condiciones de trabajo para el personal funcionario del Consell Insular d'Eivissa i Formentera 2006-2010”	BOIB de 2 de diciembre de 2006

GRUPO 2: GRANDES CIUDADES Y CAPITALES DE PROVINCIA

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo de funcionarios del Ayuntamiento de Getafe y sus organismos autónomos 2004-2007”	No consta
“Texto refundido sobre jornada, horario y vacaciones de la Policía Local de Santa Cruz de La Laguna”	No consta
“Acord de condicions de treball del personal funcionari de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat 2009-2012”	No consta
“Acuerdo de la Mesa General de los Empleados Públicos sobre condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Madrid y sus OOAA periodo 2008-2011”	BOAM de 1 de marzo de 2011
“Acuerdo General sobre condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de Alcorcón 2008-2011”	No consta
“Acuerdo-Convenio Colectivo para el Ayuntamiento de Móstoles 2008-2011”	No consta
“Acuerdo Marco regulador de las condiciones de trabajo y retribuciones del personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de Ponferrada 2005-2007”	BOP de 24 de febrero de 2005
“Acuerdo de los Empleados del Ayuntamiento de Segovia”	No consta
“Acuerdo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Valladolid 2008-2011”	No consta
“Acuerdo de Mejoras para los funcionarios del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) 2007-2009”	No consta
“Acuerdo sobre condiciones de trabajo comunes de los Empleados del Ayuntamiento de Gijón y de las Fundaciones y Patronatos dependientes del mismo para el periodo 2008-2011”	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo-Convenio de condiciones laborales de los Empleados Municipales del Ayuntamiento de Alicante” (2003)	No consta
“Acuerdo de los funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Soria para los años 2005-2008”	No consta
“Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento de Huelva” (2001-2003)	No consta
“Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz” (2007)	No consta
“Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo y retributivas del personal funcionario al servicio del Excmo. Ayuntamiento de Zamora 2000-2001”	No consta
“Acuerdo de condiciones comunes a todo el personal que presta sus servicios al Ayuntamiento de Burgos” (2007)	BOP de 2 de febrero de 2007
“Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Ávila 2008-2011”	No consta
“Acuerdo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Palencia 2009-2012”	BOP de 6 de marzo de 2009
“Acuerdo de Funcionarios 2008-2011 del Ayuntamiento de Almería”	BOP de 17 de junio de 2008
“Acuerdo económico y social para el personal funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Jaén” (1998-1999)	No consta
“Acuerdo de Funcionarios Ayuntamiento de Arrecife 2004-2007”	No consta
“Acuerdo Regulador de Funcionarios 2007-2010”	BOP de 25 de octubre de 2007
“Acuerdo de los funcionarios del Ayuntamiento de Valencia 2004-2007”	No consta
“Acuerdo Regulador de las relaciones entre la Corporación y el personal 2004-2008”	BOP de 29 de febrero de 2008
“Acuerdo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Córdoba 2006-2007”	No consta
“Reglamento para el personal funcionario del Ayuntamiento de Sevilla” (1997-1998)	No consta
“Normas Reguladoras de las relaciones entre el Ayuntamiento de Gandía y el personal funcionario a su servicio” (2000-2002)	No consta
“Pacto Laboral de los funcionarios del Ayuntamiento d'Eivissa”	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena y sus Organismos Autónomos 2011-2015”	BORM de 30 de mayo de 2011
“Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria” (1986)	No consta
“Pacto de condiciones retributivas del personal funcionario del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria”	No consta
“Acord de condicions econòmiques i de treball per al període 2004-2007”	No consta
“Acord Regulador de les condicions de treball dels empleats públics de Santa Coloma de Gramenet 2010-2012”	BOP de 16 de septiembre de 2011
“Acord-Conveni de condicions de treball 2008-2011 de l’Ajuntament de Sabadell”	No consta
“Acuerdo sobre determinadas condiciones de trabajo del personal del Ayuntamiento de Estepona” (2008)	No consta
“Reglamento de Funcionarios del Ayuntamiento de Huelva” (2001-2003)	No consta
“Acuerdo de funcionarios 2004-2007 de Arganda del Rey”	No consta
“Conveni per al personal de l’Ajuntament de Vilanova i la Geltrú” (2001-2003)	No consta

GRUPO 3: CIUDADES MEDIANAS Y PEQUEÑAS

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Aldaia para el periodo 2004-2007”	BOP de 28 de septiembre de 2005
“Acuerdo entre la Junta de Personal y el Iltre. Ayuntamiento de Granadilla de Abona 2005-2007”	BOP de 29 de marzo de 2006
“Acuerdo de condiciones de trabajo del Ayuntamiento de San Javier y su personal funcionario para los años 2010-2012”	No consta
“Acuerdo Marco del personal funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Consuegra 2008-2011”	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acord Regulador de matèries i condicions de treball comuns dels empleats públics de l’Ajuntament d’Esparraguera i els seus Organismes Autònoms 2009-2011”	No consta
“Acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Xàtiva” (2000-2003)	No consta
“Acord econòmic Corporació-Sindicats 2008-2011 de l’Ajuntament de Benicàssim”	No consta
“Normes Reguladores de les relacions entre l’Ajuntament d’Algemesí i el seu personal funcionari” (2000-2003)	No consta
“Ajuntament de Solsona, Conveni-Pacte de personal 2004”	No consta
“Acuerdo-Convenio Colectivo del personal laboral y funcionario del Ayuntamiento de Villalbilla” (2007-2009)	No consta
“Convenio del Excmo. Ayuntamiento de Castro Urdiales para los funcionarios, años 1997, 1998 y 1999”	No consta
“Acuerdo Marco de relaciones laborales, sociales y sindicales de los Empleados del Ayuntamiento de Doña Mencía (Córdoba) 2006-2008”	BOP de 29 de enero de 2007
“Acuerdo Colectivo del personal funcionario del Excmo. Ayuntamiento de La Rambla” (2006-2009)	BOP de 30 de enero de 2007
“Convenio para los empleados públicos del Ayuntamiento de Laujar de Andarax”	No consta
“Pacte de condicions de treball 2008-2011 de l’Ajuntament de Premià de Mar”	No consta
“Pacto de personal funcionario del Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina” (2008-2011)	BOP de 5 de septiembre de 2008
“Acuerdo Regulador de condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de San Roque 2005-2008”	No consta
“Acord de condicions laborals del personal funcionari de l’Ajuntament de Llinars del Vallés, per al període 2006-2008”	DOGC de 22 de agosto de 2007
“Xé Acord de condicions de treball del personal funcionari de l’Ajuntament de Martorell” (2006-2009)	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo de funcionarios del Ayuntamiento de Candelaria”	No consta
“Acord de condicions de treball del personal funcionari al servei de l’Ajuntament d’Arenys de Munt”	No consta
“Pacte-Conveni Col·lectiu dels empleats públics de l’Ajuntament de Llançà”	No consta
“Acuerdo Marco por el que se regulan las relaciones entre el Ayuntamiento de Yecla y el personal a su servicio” (2000-2003)	No consta
“Conveni entre els representants de l’Ajuntament i els delegats del personal relatiu a les condicions econòmiques i laborals del personal funcionari de l’Ajuntament de Palamós per als anys 1994-1995”	No consta
“Acuerdo Marco por el que se regulan las relaciones entre el Ayuntamiento de Montilla y el personal a su servicio 2005-2007”	No consta
“Acuerdo para determinar las condiciones de trabajo del personal del Ayuntamiento de Peñíscola” (1996-1999)	BOP de 3 de marzo de 1998
“Pacte de condicions de treball del personal funcionari de l’Ajuntament de Roda de Barà” (2008-2011)	No consta
“Acord sobre les condicions de treball dels funcionaris de l’Ajuntament de Sitges” (2002-2004)	No consta
“Acord de condicions de treball del personal funcionari de l’Ajuntament de Sant Feliu de Codines 2000-2003”	No consta
“Acuerdo Marco para el personal funcionario del Ayuntamiento de Hondón de Las Nieves” (1998-2000)	BOP de 7 de junio de 1999
“Acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de Onil” (1999-2000)	BOP de 23 de noviembre de 1999
“Acuerdo Marco de condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Villena 1998-2000”	BOP de 3 de septiembre de 1998
“Acuerdo del personal funcionario del Ayuntamiento de Ibi”	BOP de 3 de octubre de 1998
“Acuerdo de las condiciones socio-profesionales de los funcionarios del Ayuntamiento de Teulada”	BOP de 4 de noviembre de 1998

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo para el personal funcionario 2000-2003 del Ayuntamiento de Úbeda”	No consta
“Acuerdo de condiciones de trabajo para los funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Arucas” (2001-2003)	No consta
“Acuerdo Marco del personal funcionario del Ayuntamiento de Rojales 2006-2007”	No consta
“Acuerdo de los funcionarios del Iltre. Ayuntamiento de la Villa de Ingenio 2008-2011”	BOP de 30 de mayo de 2008
“Acuerdo Marco para el personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Totana”	BORM de 17 de junio de 2010
“Acuerdo Regulador condiciones de trabajo de los funcionarios públicos del Ayuntamiento de Tres Cantos” (2005-2008)	No consta
“Normas Reguladoras para el personal funcionario del Ayuntamiento de Quart de Poblet 2005-2007”	BOP de 1 de agosto de 2005
“Pacto-Acuerdo de los funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Gáldar 2006-2007”	BOP de 9 de junio de 2006
“Acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Alzira”	No consta
“Acuerdo Regulador de las relaciones laborales Ayuntamiento de Albalat dels Sorells y personal funcionario” (2005-2007)	BOP de 7 de octubre de 2005
“Acuerdo sobre condiciones de trabajo entre la Corporación y los funcionarios al servicio del Ayuntamiento de Bétera”	No consta
“Acuerdo en materia económica, social que afecta al personal funcionario del Ayuntamiento de Los Realejos” (2008-2009)	No consta

GRUPO 4: OTROS TEXTOS CONVENCIONALES

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo Marco Regulador para el personal al servicio de las Administraciones Locales suscrito por la Federación de Municipios de Madrid y los sindicatos más representativos” (2004-2007)	No consta
“Acuerdo Marco Regulador para el personal al servicio de las Administraciones Locales suscrito por la Federación de Municipios de Madrid y los sindicatos más representativos” (2008-2011)	No consta

DENOMINACIÓN	REFERENCIA PUBLICACIÓN
“Acuerdo Marco suscrito por la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y CCOO, UGT y CSIF”	No consta
“Acuerdo Federación Valenciana de Municipios y Provincias y los sindicatos CCOO, UGT y CSI-F para las Administraciones Locales de la Comunidad Valenciana” (2004-2007)	DOCV
“XV Acuerdo Regulador de las condiciones de empleo de la Administración Local y Foral de Euskadi” (1999)	No consta
“UDALHITZ. Protocolo Marco de Relaciones Laborales de las Instituciones Locales de Euskadi” (2006)	No consta

3. Metodología del estudio de casos comparados

La utilidad de la metodología comparada estriba, al decir de Lijphart (1971), en que esta constituye un método para establecer generalizaciones modestas en forma de relaciones entre unas pocas variables mientras otras son *controladas*, buscando en cierto modo *trazar* tentativamente el vínculo entre las mismas, no tanto medirlas (Llamazares, 1995). En palabras de Sartori, «*comparar es controlar*» (2011: 279) a partir de un marco teórico subyacente que permite contrastar la hipótesis y realizar inferencias causales (Morlino, 2010). Dado que también se pretende una cierta orientación prescriptiva, se hace imprescindible estudiar las «arenas de acción» (Ostrom, 1999; 2005). Estos fines son los que han aconsejado *comparar* dos casos, más que profundizar en uno, ya que ello arroja más seguridad a la hora de *identificar* el funcionamiento operativo de concretos mecanismos empleados por los agentes, siguiendo los procesos empleados en el entorno institucional, lo que posibilita una mayor generalización (Petersen y Bowen 1998; Laitin, 1999; Panebianco, 1994; Venneson, 2013: 245).

A la hora de operativizar el trabajo contamos, como es sabido, con dos grandes alternativas metodológicas: la denominada de «sistemas semejantes» o la de «sistemas diferentes», clasificación realizada en su día por John Stuart Mill (Bartolini, 1994). La primera compara casos parecidos en el máximo de propiedades (variables) posibles, con excepción de la que se quiere examinar. Justamente su propósito es resolver la paradoja que supone la existencia de

casos prácticamente iguales con resultados diferentes. Por su parte, la segunda, también denominada «método de la diferencia», se centra en explicar una circunstancia diferente: ¿cómo siendo diferentes los casos de análisis producen el mismo resultado? (Caïs, 2002: 29). En esta investigación la opción adoptada ha sido la primera: la de *casos similares*. Si, de acuerdo con el enfoque empleado, la variable dependiente es el grado de profesionalización, la estrategia es analizar cómo es posible que, a partir de casos similares, encontramos diferencias en el fenómeno que se quiere explicar. Para afrontar el problema “clásico” del N-pequeño (*small N*) y asegurar mayor fiabilidad y validez (Coller, 2000), se ha optado por una doble estrategia: primero una mayor «varianza temporal», prolongar el periodo de tiempo sometido a escrutinio (Bartolini, 1994: 100), primando la dimensión «longitudinal» (pocos casos y más tiempo) en detrimento de la «horizontal» (Morlino, 1994: 19). En segundo lugar, se sacrifica cierta densidad narrativa, utilizando pocas variables, focalizándose en las consideradas como claves. Justamente, como recuerda Collier (1994: 65), la teoría de la elección racional y su parsimonia explicativa hacen posible reducir los factores explicativos.

El diseño empleado es deudor asimismo de lo que se conoce en las Ciencias Sociales como las «narrativas analíticas» (Levi, 2006). *Narrativo*, por su atención a la historia y el contexto, y *analítico* por su empleo de esquemas formales de razonamiento. El mismo procede de modo muy característico: en primer lugar, a) extrayendo los actores clave, sus objetivos y preferencias, para seguidamente, b) elaborar las interacciones estratégicas, atendiendo especialmente, c) al proceso, el contexto y la historia del caso. Historia, procesos y contextos ayudan a determinar los mecanismos causales. Para ello, se ha buscado que los casos seleccionados proporcionen situaciones claras de interacción estratégica entre actores.

3.1. Selección de los casos

La estrategia de «casos similares» obliga a buscar dos casos que comparten características comunes, pero que difieran en la variable sometida a estudio, el grado de profesionalización. De acuerdo con la hipótesis, se sostiene la existencia de un patrón, una *senda* dominante seguida por los Gobiernos locales de nuestro país. Este planteamiento es compatible con la existencia de algunas entidades locales que han corregido parcialmente esta trayectoria. Dado un contexto similar su explicación solamente puede fundarse en la *agencia*, en el comportamiento diverso de algunos actores (Levi, 2006: 16). El objetivo de

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

Se han elegido dos ciudades que comparten un elevado número de rasgos: Santa Lucía de Tirajana, en Gran Canaria, y Rubí, en Barcelona. Las variables *constantes* (Lijphart, 1970: 686) serían las siguientes: Ambas son ciudades medianas –en torno a los 70 000 habitantes–, con un ámbito político caracterizado por la estabilidad en la mayor parte del periodo considerado, gobernadas las dos por fuerzas políticas fuertemente ancladas, en el momento del acceso al poder local, en el mundo de los barrios y la acción vecinal. Ambas, a su vez, han puesto en práctica políticas públicas similares, en especial en la esfera social, y conocidas por ser referencias en materia de dinámicas innovadoras de participación. Esta similitud de partida ha sido la que ha justificado su elección.

3.2. Protocolo de investigación y fuentes complementarias

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

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

En el estudio se han analizado otras fuentes de datos secundarias ajenas a la organización, tanto procedentes de organismos oficiales, como las Estadísticas Territoriales (Ministerio de Economía y Hacienda), Registro de Entidades Locales y Encuestas de Presupuestos Locales y de Población (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública), la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística), Datos Electorales (Ministerio del Interior), como procedentes de fuentes no estatales, así como numerosas publicaciones existentes sobre el respectivo municipio, propias (institucionales) o ajenas (análisis bibliográfico). De igual modo, se han obtenido datos específicos de las entidades locales en materia de personal, tales como: plantillas, presupuestos, catálogos / relaciones de puestos de trabajo; acuerdos / convenios colectivos; informes, planes o estudios; reglamentos internos, decretos o acuerdos de órganos municipales; escritos y reclamaciones, sentencias, etc., procedentes de archivos municipales, así como otros documentos de trabajo, de uso interno.

3.3. Personas entrevistadas

Se ha seleccionado a los actores con influencia en las decisiones o bien a aquellos que sean testigos de los eventos institucionales más importantes, buscando la obtención de una muestra cualitativamente representativa, elaborada con criterios de heterogeneidad y accesibilidad. A partir de esta muestra inicial se ha ampliado el abanico de entrevistas mediante el empleo de la técnica conocida como «*bola de nieve*» (sugerencia de nombres efectuada por el propio sujeto entrevistado). Se ha prestado una especial consideración a la validez y fiabilidad del trabajo de campo. Para ello se ha operado mediante la «saturación informativa» (las entrevistas necesarias para asegurar las aserciones) y el uso de la técnica de la «*triangulación*» (el contraste de hechos relevantes mediante más de un actor). Las entrevistas fueron realizadas sobre el terreno mediante varias estancias en los municipios estudiados. Si bien dichas entrevistas no fueron grabadas, se solicitó a los informantes el permiso para la redacción de notas y la consulta del «guion semiestructurado de entrevista», conformado por las dimensiones hechas a partir del marco analítico: la situación existente al inicio (el «legado»); las decisiones más importantes adoptadas en los primeros mandatos (la «coyuntura crítica»); las inercias posteriores vigentes a partir de tales decisiones (los «patrones de dependencia»), y la dinámica de funcionamiento en la arena institucional concreta que supone la política de personal en esa entidad local. La ejecución de las entrevistas tuvo lugar en varias fases: contacto inicial, telefónico o por correo electrónico, realización material en varios períodos, y análisis posterior.

Se previeron tres grupos de entrevistados en función de su cercanía a los procesos de gestión de personal: el *núcleo decisor* de la política; una «segunda corona», compuesta por otros actores organizativos con influencia, y la «corona externa», más alejada, conformada por actores significativos pertenecientes al entorno. Los tres grupos componen la «diana de la decisión». Los grupos y perfiles son los siguientes:

Tabla 25: Perfiles de entrevistas en los casos.

GRUPO	PERFILES
Núcleo decisor	<ul style="list-style-type: none"> Personal político: alcalde, concejal-delegado de Personal; Hacienda. Técnicos municipales: habilitados, responsable de recursos humanos.
Otros actores organizativos con influencia	<ul style="list-style-type: none"> Otro personal político: portavoces de los grupos políticos y otros concejales delegados. Técnicos/jefes de servicio municipales. Representantes de los empleados municipales.
Actores externos	<ul style="list-style-type: none"> Expertos procedentes de la universidad o consultoras. Otras instituciones. Sociedad civil: líderes de asociaciones.

Fuente: Elaboración propia.

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

- Carlos Alemán. Secretario general de la sección sindical de Comisiones Obreras (CCOO) en el Ayuntamiento. Expresidente de la Junta de Personal. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011.
- Benigno López. Sección Sindical de CCOO en el Ayuntamiento. Presidente de la Junta de Personal. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011.
- Victoriano González. Funcionario. Interventor accidental. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011.
- Aurelio Falcón. Teniente de alcalde delegado de Hacienda y Personal. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011.

- Silverio Matos. Alcalde-presidente. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2011.
- Gloria Alemán. Funcionaria. Administrativa. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011.
- Miguel Ricarte. Concejal entre 1987 y 1999. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011.
- Benjamín Alvárez. Funcionario. Encargado general de Servicios Públicos. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011.
- Pino Sánchez. Concejal de Participación Ciudadana. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011.
- Sebastiana González. Activista ciudadana. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011.
- José Domínguez Martel. Funcionario. Administrativo. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011.
- Marcos Rufo. Portavoz del Partido Popular en el Ayuntamiento. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011.
- María González. Funcionaria. Jefa del Servicio de Recursos Humanos. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2011.
- Carmen Santana. Técnico de la Federación Canaria de Municipios (FECAM). Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.
- María del Carmen Sosa. Funcionaria. TAG. Secretaria accidental. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.
- Isora López. Funcionaria. Archivera. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.
- Carmelo Ramírez. Alcalde entre 1979 y 1995. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.

- Ernesto Pérez Reyes. Concejal del Partido Popular y consejero del Cabildo Insular entre 2003 y 2007. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.
- Carmen Benítez. Personal eventual. Gerente de Acción Social y Mayores del Ayuntamiento. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.
- Antonio Ruíz Pérez. Maestro. Concejal entre 1987 y 2007. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.
- Ana Pérez. Funcionaria. Jefa del Servicio de Fomento y Aperturas. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.
- Carmelo López. Abogado. Portavoz del PSOE entre 1999 y 2006. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.
- Antonio Guedes. Funcionario. Coordinador del Área de Solidaridad. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2011.
- Juan Pérez. Presidente de la Asociación de Comerciantes de Vecindario (ASCOIVE). Entrevista realizada el 27 de mayo de 2011.
- Rosario Bolaños. Profesora de Enseñanzas Medias. Escritora y activista ciudadana. Entrevista realizada el 27 de mayo de 2011.

CASO 2: AYUNTAMIENTO DE RUBÍ (BARCELONA)

- Antonio Merino. Gerente municipal. Entrevistas realizadas el 3 de noviembre y el 1 de diciembre de 2011.
- Àngels Granados. Empleada pública. Directora de Hacienda. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2011.
- Manuel Tornadijo. Empleado público. Jefe del Servicio de «Pla d'Impuls» e Innovación y Desarrollo de Recursos Humanos. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2011.
- Lola Rider. Empleada pública. Jefa de los Servicios Jurídicos y de Contratación. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2011.

- Maribel Güell. Empleada pública. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2011.
- Ramón Capolat. Empleado público. Representante sindical de CCOO y presidente del Comité de Empresa. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011.
- Carles Longan. Empleado público. Tesorero y ex representante sindical de UGT. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011.
- Gisela Juncarol. Empleada pública. Jefa del Servicio de Compras. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011.
- Imma Gallardo. Empleada pública. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011.
- Félix Soto. Empleado público jubilado. Ex secretario general de la sección sindical de CCOO en el Ayuntamiento. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011.
- Manuel Velasco. Portavoz del PSC y teniente de alcalde de Planificación, Ecología Urbana y Seguridad. Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011.
- Andrés Cano. Empleado público. Jefe del Servicio de Salud Pública. Entrevista realizada el 11 de enero de 2012.
- José Luís Ariño. Empleado público. Coordinador del Ámbito de Servicios Sociales. Entrevista realizada el 11 de enero de 2012.
- Carmen García Lores. Alcaldesa-presidenta desde 2003. Entrevista realizada el 11 de enero de 2012.
- Ariana Cendón Barneto. Consultora. Entrevista realizada el 28 de marzo de 2012.

4. Otras fuentes documentales

Se ha prestado especial atención a la evolución a lo largo del tiempo de un marco institucional que para su materialización recurre a un concreto lenguaje, el jurídico²¹⁶. El modo de proceder en este punto ha sido el siguiente: en primer lugar analizar el marco normativo referido al entorno institucional del periodo, esto es, más de cincuenta reglamentos, órdenes, decretos, circulares e instrucciones. Asimismo se han analizado las fuentes técnicas y de conocimiento manejadas por la comunidad profesional que opera en el sistema (Cuerpos Nacionales y funcionarios técnicos), conceptuada como una *comunidad epistémica* (Sabatier, 1999), para dar cuenta de los problemas existentes. Al respecto se han analizado revistas profesionales como la *Revista de Estudios de la Vida Local*, editada por el Instituto de Estudios de Administración Local desde 1944 hasta 1985; *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, en los años cincuenta, sesenta y setenta; *Certamen*, en el periodo de los años sesenta; *El Alcalde*, en los años setenta y ochenta; *El Funcionario Municipal*, en el periodo correspondiente a los años cincuenta y sesenta, o la documentación existente en el Instituto Nacional de Administración Pública sobre foros y congresos relacionados con la función pública local.

216. En palabras de un teórico político como J.G.A. Pocock (2011: 29), el lenguaje jurídico, en el pensamiento político occidental, ha jugado el papel de vocabulario técnico para solucionar los asuntos públicos de forma institucionalizada. Para el politólogo su manejo supone algo más que la institucionalización de una idea, como diría Heclo, o una forma de poder, sino que además permite arrojar luz sobre cómo los actores definen la situación y, por ello mismo, el sentido que dan a su acción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, D. Y ROBINSON, J. A. (2012): *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona. Deusto.
- AGUIAR, F., FRANCISCO, A. DE, Y NOGUERA, J. A. (2009): «Por un giro analítico en sociología». En: *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 67. Nº 2. pp. 437-456.
- ÁGUILA, R. DEL (2008): *Crítica de las ideologías. El peligro de los ideales*. Madrid. Taurus.
- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- ALBA Y VANACLOCHA (1997): «Presentación». En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.
- ALFONSO MELLADO, C.
- (2011): «Libertad sindical y negociación colectiva en el empleo público». En: *Cuadernos de la Fundación 1º de Mayo*. Madrid. CCOO.
 - (2000): «Cuestiones actuales en torno a los derechos colectivos de los empleados públicos». Ejemplar multicopiado.
- ALMOND, G., FLANAGAN, S. Y MUNDT, R. (1993): «Crisis, elección y cambio». En: *Zona Abierta*. Nº 63-64. Monográfico sobre el nuevo institucionalismo. Madrid. Pp. 445-72.
- ANDUIZA, E., CRESPO, I. Y MÉNDEZ, M. (1999): *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.

- ARCE MONZÓN, L. (1962): «El obrero de plantilla en la Administración Local». En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. N° 125, pp. 693-708. Madrid. IEAL.
- ARELLANO, D. y LEPORE, W. (2009): «Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea». En: *Gestión y Política Pública*. Vol. XVIII, N° 2. México. Pp. 213-305.
- ARENKT, H.
- (2005; e.o. 1958): *La condición humana*. Barcelona. Paidós.
 - (2006; e.o. 1965): *Hombres en tiempos de oscuridad*. Barcelona. Gedisa.
- ARENILLA, M. y DELGADO, D. (2014): «¿Hay muchos empleados públicos en España?: eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE». *Revista de Administración Pública*, nº 193, enero-abril 2014. Madrid. CEPC.
- ARENILLA SÁEZ, M. (1993): *La negociación colectiva de los funcionarios públicos. Su tratamiento desde la Ciencia de la Administración*. Madrid. La Ley.
- ARROYO YANES, L.M. (2009): «Manuel Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)». En: *Las reformas administrativas en la II República. V Seminario de Historia de la Administración*. Madrid. INAP. Pp. 183-227.
- ARROW, K. (1991; e.o. 1967): «Valores individuales y valores sociales». En: Colomer, J., coord.: *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 491-514.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.
- (2010): *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid. Síntesis.
 - (1997): «Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles.» En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.
 - (1985). *Ciencia de la Administración*. Madrid. Tecnos.
 - (1963): «Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado y Reglamento de Funcionarios de Administración Local». En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. N° 132. Pp. 801-848
- BALLART Y RAMIÓ (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- BAÑÓN, R. (1986): «Función Pública Local en España: movilidad, carrera y profesionalización del personal», En: *CIVITAS, Revista española de Derecho Administrativo*. N° 51, julio-septiembre 1986.
- BARCIELA, C. (2013): «Los años del hambre». En: Llopis, E. y Maluquer de Motes, J. (eds.). *España en crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2012*. Barcelona. Pasado y presente. Págs. 165-192.
- BARTOLINI, S. (1994): «Tiempo e investigación comparativa». En: Sartori, y Morlino, eds.: *El método comparativo en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza. Pp. 105-158
- BATALLA I GALIMANY, R. (1999): *Els casinos republicans: política, cultura i esbarjo. El Casino de Rubí (1884-1939)*. Barcelona. Publicacions de l'Abadia de Montserrat.

- Bates, R. (2004): *Prosperidad y violencia. Economía política del desarrollo*. Barcelona. Antoni Bosch.
- BAUBÖCK, R. (2013): «Teoría política normativa e investigación empírica». En: Della Porta y Keating, M. (eds.): *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal. Págs. 53-73.
- BAUMAN, Z. (2003): *Modernidad líquida*. México. Fondo de Cultura Económica.
- BECK, U. (2012): *Una Europa alemana*. Madrid. Paidós.
- BEKKE, H. y FRITS, H. (eds.) (2000): *Civil Service Systems in Western Europe*. Chentelham. UK.
- BELTRÁN M. (1977): *La élite burocrática española*. Madrid. Fundación Juan March-Ariel.
- BEYME, K. VON (1995): *La clase política en el sistema de partidos*. Madrid. Alianza.
- BEZES, P. y LODGE, M. (2006): «Historical Legacies and Dynamics of institutional change in administrative systems». IPSA World Congress, Fukuoka, Japón, 9-13 Julio.
- BLANCO, I. (2002): «Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas». En: *VII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado*. Lisboa. Disponible en www.clad.org. Consulta realizada el 7 de enero de 2012.
- BOIX, A. (2014): «Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». En: Font, T. y Galán, dirs. *¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración Local en la Ley 27/2013*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. Págs. 89-127.
- BOIX, C. (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid. Alianza.
- BOIX REIG, V. (1991): *Régimen Jurídico de la organización municipal: Estatutos del Concejal y del Funcionario*. Madrid. Trivium.
- BOLAÑOS, S. (2006): *Los años de la ilusión. El cambio democrático en el municipio de Santa Lucía (1979-1983) y sus antecedentes*. Las Palmas de Gran Canaria. Anroart ediciones.
- BOLTAINA, X. (2010): *La negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos locales*. Barcelona. Bayer Hermanos.
- BORDETAS, I. (2010): «De la supervivencia a la resistencia. La gestació del moviment veïnal a la Catalunya franquista». En: Molinero, C. e Ysàs, P. (coords.) *Construint la ciutat democràtica. El moviment veïnal durant el tardofranquisme i la transició*. Barcelona. Icària. Págs. 33-112.
- BORDETAS, I. y SÁNCHEZ, A. (2010): «El moviment veïnal en (la) transició». En: Molinero, C. e Ysàs, P. (coords.). *Construint la ciutat democràtica. El moviment veïnal durant el tardofranquisme i la transició*. Barcelona. Icària Págs. 159-261.
- BORRAJO DACRUZ, E. (1989): *Introducción al Derecho del Trabajo*. Madrid. Tecnos.
- BOTELLA, J. (1992): «La galaxia local en el sistema político español». En: *Revista de Estudios Políticos*, nº 76. Madrid. CEC.

- BRESSER, L., MARAVALL, J.M. Y PRZEWORSKI, A. (1995): «Introducción». En: *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Madrid. Alianza. Págs. 11-26.
- BRUGUÉ, Q. Y GOMÀ, R. (1998): *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Ariel.
- BULLÓN, RAMÍREZ, A. (1968): *Historia del Secretariado de Administración Local*. Madrid. El consultor de los ayuntamientos.
- CABALLERO, G. Y ARIAS, X. (2003): «Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transacción». En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 8. Madrid. Pp. 131-161.
- CACIAGLI, M. (1999): «Los gobiernos locales en la transición italiana». En: Botella, J. (coord.): *La ciudad democrática*. Barcelona. Edicions del Serbal-Patronat Flor de Maig. Págs. 69-89.
- CAÏS, J. (2002): *Metodología del análisis comparativo*. Madrid. CIS.
- CALVO SOTELO, J. (1975 [1931]): *Mis servicios al Estado*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.
- CAMINAL, M. (2010): «Presentació». En: Molinero, C. e Ysàs, P. (coords.).
- CAMPO, E. del (2012): «Instituciones y gobernanza en América Latina: la continuidad de las reglas informales». En: *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. Barreda, M. y Cerrillo, A., Coords. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 191-210
- CAÑELLAS, A. (2011): *Laureano López Rodó. Biografía política de un ministro de Franco (1920-2000)*. Madrid. Biblioteca Nueva.
- CAPÓ GIOL, J. (1991): «Elecciones municipales, pero no locales». En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 56. Madrid. CIS. Páginas 143-164.
- CAPOCCIA, G. Y KELEMEN, D. (2006): «The Study of Critical Junctures in Historical Institutionalism». En: *Political Methodology*. pp. 1-30.
- CARR, E. H. (2010; e.o. 1983): *¿Qué es la Historia?* Barcelona. Ariel.
- CARRILLO BARROSO, E. (1991): *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Documento aprobado por la V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 14-15 de noviembre de 2003.
- CASAS PARDO, J. (2000): «Estudio introductorio». En: Casas Pardo, ed.: *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias sociales en la encrucijada*. Valencia. Diputación Provincial. Institut Alfons el Magnànim. Pp. 11-39.
- CASTILLO BLANCO, F. (2006): *La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*. Fundación para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Disponible en www.fiapp.org. Documento consultado el 14 de julio de 2008.
- CENARRO, A. (2006): «Instituciones y poder local en el Nuevo Estado». En: Juliá, coord.: *República y guerra en España (1931-1939)*. Madrid. Espasa. Pp. 421-447.

- CENTELLES, J. (2006): *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y gobierno relacional*. Madrid. INAP-IIG.
- CHAMBERLIN, J. (1991) [1974] «La provisión de bienes colectivos como función del tamaño del grupo». En: Colomer, ed.: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 153-172.
- CHWASZCZA, C. (2013): «Teoría de los Juegos». En: Della Porta y Keating, M. (eds.): *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista..* Madrid. Akal. Págs. 153-175
- CLAD (1998): *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento aprobado el 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo.
- COLEMAN, J.S.
- (2011; e.o. 1990): *Fundamentos de teoría social*. Madrid. CIS.
 - (2010; e.o. 1986): «Teoría social, investigación social y teoría de la acción». En: Noguera, J.A., ed. *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid. CIS. Págs. 115-144.
- COLINO, C., MOLINA, I., PARRADO, S. Y PINO, E. DEL (2007): *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana. Un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la Administración y la gestión pública*. Madrid. INAP.
- COLLER, X. (2005): *Estudios de caso*. Madrid. CIS. 2^a ed.
- COLLIER, D. (1994): «El método comparativo: dos décadas de cambios». En: Sartori, y Morlino, eds.: *El método comparativo en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza. Pp. 51-79
- COLLIER, P (2010): *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*. Barcelona. Mondadori
- COLOM CANAL, M. (1998): «Límites legales de los pactos colectivos funcionariales de la Administración Local». En: *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*. Nº 12. Junio. Madrid. Pp. 1803-1822.
- COLOMER, J.
- (2009): *Ciencia de la Política*. Barcelona. Ariel.
 - (1991): «El enfoque de la elección racional en política». En: Colomer, ed: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 7-30.
- Comín, F. (2013): «La Gran Depresión internacional y la Segunda República». En: Llopis, E. y Maluquer de Motes, J. (eds.). *España en crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2012*. Barcelona. Pasado y presente. Págs. 133-164.
- Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.
- (2010): *Guía de la negociación colectiva*. Madrid. Ministerio de Trabajo.
 - (2001): *La negociación colectiva en el empleo público*. Informe elaborado por Tomás Sala, Ángel Blasco y Juan Antonio Altés. Madrid. Ministerio de Trabajo.
- Comisión Europea (2014): *Informe de lucha contra la corrupción de la UE. Anexo de España*. Bruselas (Descargado el 26/02/2014 de www.transparencia.org.es)

- Consejo Económico y Social (2004): *Informe 3/2004 sobre la temporalidad en el sector público*. Aprobado por el Pleno del Consejo en su sesión ordinaria del 22 de diciembre de 2004. Disponible en www.ces.es. Consulta efectuada el 20 de junio de 2008.
- CORONA, J.F. (1987): *Una introducción a la teoría de la decisión pública (public choice)*. Madrid. INAP.
- CORTINA, A. (2012): *Neuroética y neuropolítica. Sugerencias para la educación moral*. Madrid. Tecnos.
- COSCULLUELA, L. (2013): «Reforma de la Administración Local. una oportunidad de modificar la planta local que no puede perderse». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 159. Madrid. Civitas. Págs. 11-19
- COSTA CASTELLÁ (1999): «La negociación colectiva en el empleo público: un planteamiento práctico». En: *Temas Municipales*. Valencia. Diputación Provincial. Pp. 64-92.
- COSTAS, A (2013): «Lo que nos revela la crisis financiera de 2008. Acerca del capitalismo actual». En: *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, nº 90. Madrid. Marcial-Pons. Págs. 223-246.
- CRESPO MONTES, L.F. (2001): *La Función Pública española 1976-1986: de la transición al cambio*. Madrid. INAP.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*. Madrid. Taurus.
- Defensor del Pueblo (2003): Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público. Colección Informes, Estudios y Documentos. Documento disponible en www.defensordelpueblo.es. Consulta efectuada el 20 de junio de 2008.
- DELLA PORTA, D. Y KEATING, M. (2013): «¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales?». En: Della Porta y Keating, M. (eds.): *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista..* Madrid. Akal. Págs. 31-51
- DIMAGGIO, P. y POWELL, W. (1999): «Introducción». En: Dimaggio y Powell, eds: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México. Fondo de Cultura Económica. Pp. 33-75.
- DOERINGER Y PIORE (1983): «Los mercados internos de trabajo». En: Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid. Alianza. Páginas 341-368.
- DOWNS, A. (1992; e.o. 1957): «Teoría económica de la acción política en una democracia». En: *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona. Ariel. Pp. 93-111.
- DU GAY, P. (2012): *En elogio de la burocracia. Weber, organización, ética*. Madrid. Siglo XXI.
- ECHEBARRÍA, K.
- (2006a): «Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas.» En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 34. Páginas 126-146.
 - (2006b): *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington.

- (2001): «Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica». En: UIMP. *Seminario sobre Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo*. Agosto.

ELSTER, J.

- (2010): La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales. Barcelona. Gedisa.
- (2000a): «Normas sociales y teoría económica». En: Casas Pardo, ed.: *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias sociales en la encrucijada*. Valencia. Diputación Provincial. Institut Alfons el Magnànim. Pp. 63-87.
- (2000b): «Estudio sobre la racionalidad». En: Casas Pardo, ed.: *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias sociales en la encrucijada*. Valencia. Diputación Provincial. Institut Alfons el Magnànim. Pp. 251-257.
- (2000c): «El mercado y el foro: tres variedades de teoría política». En: Casas Pardo, ed.: *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias sociales en la encrucijada*. Valencia. Diputación Provincial. Institut Alfons el Magnànim. Pp. 261-288.

EVANS, P. Y RAUCH, J. (1999): «Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” State structures on economic growth». En: *American Sociological Review*. Vol. 64. Nº 5 (Oct. 99). Págs. 748-765.

Federación de Asociaciones de Vecinos de Ventolera del sur. *X Aniversario. Más de 30 años de movimiento vecinal*. Sin fecha. Las Palmas de Gran Canaria.

Federación Española de Municipios y Provincias.

- (2012): *Fortalecimiento institucional y modernización de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y demás Entidades Locales intermedias*. Disponible electrónicamente en www.goblonet.es (consulta realizada el 19 de mayo de 2012).
- (2009): *Declaración institucional de la FEMP con motivo del XXX aniversario de las elecciones municipales democráticas*.
- (2006). *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Disponible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. Consulta realizada el 24 de mayo de 2008.
- (2002). El empleo público en la Administración Local española: estabilidad y temporalidad. Disponible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. Consulta realizada el 24 de mayo de 2008.

FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. Y LAPUENTE, V. (2012): «Partidos socialistas, bienes públicos y clientelismo». Przeworski, A. y Sánchez-Cuenca, I. *Democracia y socialdemocracia: homenaje a José María Maravall*. Madrid. CEPC. Págs. 267-304.

FONT, T. Y GALÁN, J. (2014): «La reordenación de las competencias municipales ¿una mutación constitucional?»En: Font, T. y Galán, J. (2014): *Anuario del Gobierno Local*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. Págs. 89-124.

- FROHLICH, N., OPPENHEIMER, J. Y YOUNG, O. (1991) [1971]. «Liderazgo político y bienes colectivos». En: Colomer, ed.: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 115-123.
- FUENTETAJA, J.A. (2012): «De la Función Pública en tiempos de crisis a la crisis de la Función Pública». En: Fuentetaja, J.A. y Cantero, J. (eds.). *Crisis y Función Pública*. Madrid. Aranzadi-Thomson. Págs. 73-107.
- Fundación Alternativas.
- (2009): *Informe sobre la democracia en España. Pactos para una nueva prosperidad en España. Hacia un nuevo new deal global*. Madrid. Fundación Alternativas.
 - (2007): *Urbanismo y democracia: alternativas para evitar la corrupción*. Documento disponible en www.falternativas.org. Consulta realizada el 12 de febrero de 2008.
- Fundación Democracia y Gobierno Local (2011): Libro Verde. *Los gobiernos locales intermedios en España*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local
- FUSI, J. P. (1999): *Un siglo de España: la cultura*. Madrid. Marcial-Pons.
- GARCÍA-BERMEJO OCHOA, J.C. (2008): «Algunas curiosidades intelectualmente fecundas sobre agregación y racionalidad». En: *Sociología y realidad social. Homenaje a Miguel Beltrán*. Madrid. CIS. Pp. 1273-1285.
- GARCÍA COTARELO, R. Y PANIAGUA SOTO, J. (1989): *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid. UNED.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (1999) [1960]: «La organización y sus agentes: revisión de estructuras». En: *La Administración española. Estudios de ciencia administrativa*. Madrid. Civitas, pp. 169-206.
- GARGARELLA, R. Y OVEJERO, F. (2011): «Jon Elster: el camino del descreimiento». En: *Claves de Razón Práctica*, nº 211. Págs. 42-49.
- GARICANO, L. (2014): *El dilema de España. Ser más productivos para vivir mejor*. Barcelona. Península. 4^a ed.
- GARRIDO FALLA, F. (1980): «La institución administrativa en la Constitución Española». En: *International Review of Administrative Sciences*. Nº 46, Vol. 1. pp. 1-8.
- GEDDES, B. (1994): *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. Univ. California Press. Berkeley.
- GIL CALVO, E. (2006): *La ideología española*. Oviedo. Nobel.
- GIL PECHARROMÁN, J. (2013): *El Movimiento Nacional (1937-1977)*. Barcelona. Planeta.
- GIMÉNEZ, M., GOMÀ, R., GUTIÉRREZ, E. Y RIERA, C.: «Nuevos escenarios de democracia local. Las experiencias de presupuestos participativos». En: Blanco y Gomà, eds.: *Gobiernos Locales y redes participativas*. Barcelona. Ariel. Pp. 65-91
- GOLDTHORPE, J. (2010): *De la sociología: números, narrativas e integración de la práctica y la teoría*. Madrid. CIS
- GONZÁLEZ-HABA GUISADO, V. M. (1985): «La Función Pública Local en el marco de la reforma burocrática española». En: *Revista de Administración Pública*, nº 107. Madrid. CEC. Páginas 329-356.

- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, A. V. (2001): *El Sureste de Gran Canaria*. Madrid. Martel.
- GOODIN, R. (2003): «Las instituciones y su diseño». En: Goodin, R. (comp.). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona. Gedisa. Págs 13-73.
- GREENER, I. (2005): «The Potential of Path Dependence in Political Studies». *Politics*, vol. 25 (1), pp. 62-72.
- GREIF, A. y LAITIN, D. (2004): «A Theory of Endogenous Institutional Change». *American Political Science Review*. N° 4. pp. 1-57.
- Grupo de Estudios de Política Criminal. (2010): *Una regulación alternativa contra la corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas*. Valencia. Tirant lo Blanch
- GUNTHER, R., SHANI, G. y SHABAD, G. (1986): *El sistema de partidos en España: génesis y evolución*. Madrid. Siglo XXI.
- HALL, P. y Taylor, R.
- (1996): «Political Science and the Three New Institutionalism». En: *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
 - (1998): «The potential of Historical Institutionalism: a response to Hay and Wincott». *Political Studies*, XLVI, pp. 958-962.
- HARDIN, R. (1991) [1982] «La acción colectiva y el dilema del prisionero». En: Colomer, ed.: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 81-123.
- HARSANYI, J. (2010; e.o. 1969): «Los modelos de elección racional frente a las teorías conformistas y funcionalistas de la conducta». En: Noguera, J.A., ed. *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid. CIS. Págs. 145-172.
- HAY, C. (1997): «Estructura y actuación (agency)». En: Marsh y Stoker: *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid. Alianza. Pp. 197-213.
- HAY Y WINCOTT (1998): «Structure, Agency and Historical Institutionalism». *Political Studies*. XLVI, pp. 951-957.
- HECLO, H.
- (2010): *Pensar institucionalmente*. Madrid. Paidós.
 - (2003; e.o. 1977): «The idea of a Civil Service. A third force? En: Thompson, F. Coord.: *Classics of Public Personnel Policy*. 3^a ed. Thomson. Canadá. Pp. 199-211.
- HEDSTRÖM, P. (2010): «La explicación del cambio social: un enfoque analítico». En: Noguera, J.A., ed. *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid. CIS. Págs. 211-235.
- HEIFETZ, R. (1997): *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona. Paidós
- HERITIER, A. (2013): «Explicación causal». En: Della Porta y Keating, M. (eds.): *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista..* Madrid. Akal. Págs. 75-92
- HERNÁNDEZ DE FRUTOS, T. (2008): «Elementos fundamentales de la estructura social: el grado cero de lo social». En: *Sociología y realidad social. Homenaje a Miguel Beltrán*. Madrid. CIS.
- HERREROS, F. (2011): «Prólogo». En: Coleman, J. *Fundamentos de teoría social*. Madrid. CIS.

- HIBOU, B. (2013; e.o. 1999): *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados*. Madrid. FCE.
- HINCH, M.J. Y MUNGER, M.C. (2003): *Teoría analítica de la política*. Barcelona. Gedisa.
- HIRSCHMANN, A. (1991): *Retóricas de la intransigencia*. México. Fondo de Cultura Económica.
- IGLESIAS, A. (2006): *Gobernanza e innovación en la gestión pública. Alcobendas 1979-2003*. Madrid. INAP.
- IGLESIAS, ET. AL. (2011): «La gran transformación urbana en España. Balance y conclusiones de las interrelaciones entre gobiernos locales y políticas urbanas en la democracia española». En: Iglesias, et. al.: *Políticas urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona. Icària. Págs. 389-403
- IMMERGUT, E.
- (1998): «The theoretical core of the New Institutionalism». *Politics and Society*. Vol. 26, nº 1, pp. 5-34.
 - (1992): «The rules of game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden». En: *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Steinmo, S. y Thelen, K. (eds). Cambridge university press.
- INNERARITY, D. (2011): *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona. Paidós.
- JEREZ DARIAS, L.M., MARTÍN MARTÍN, V.O. Y PÉREZ GONZÁLEZ, R. (2012): «Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España». En: *ERIA, Revista de Geografía*, nº 87. Universidad de Oviedo. Págs. 5-18.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.
- (2014): «La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la LR-SAL». En: *Diario del Derecho Municipal*. Madrid. IUSTEL.
 - (2013): «Estrategias para modernizar la política de recursos humanos en un contexto de contención presupuestaria: efectos, medidas de ajuste, instrumentos de planificación y medidas de innovación». Disponible en www.estudiconsultoria.com (consulta efectuada el 17 de abril de 2013).
 - (2012a): «Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta». En: *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 13-65.
 - (2012b): «Debilidades del marco normativo estructural del empleo público para afrontar un escenario de profunda y prolongada crisis fiscal». En: Fuentetaja, J.A. y Cantero, J. (eds.). *Crisis y Función Pública*. Madrid. Aranzadi-Thomson. Págs. 39-72.
 - (2011): «Les institucions locals en temps de crisi: reforma institucional i gestió de recursos humans en els governs locals». En: *Quaderns de Dret Local*. N° 25. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 55-74.

- (2009a): *El personal directiu a l'Administració Local*. Barcelona. Diputación Provincial.
 - (2009b): «La Dirección Pública Profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación». En: Jiménez Asensio, R., Villoria Mendieta, M. y Palomar Olmeda, A.: *La Dirección Pública Profesional en España*. Madrid. Marcial Pons.
 - (1996): *Altos cargos y directivos públicos*. Oñati. IVAP.
 - (1989): *Políticas de selección en la función pública española: 1808-1978*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F. (2009): *Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local
- JORDANA DE POZAS, L. (1967): «La Administración Local en las Leyes Fundamentales españolas». En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. Nº 152. Pp. 207-214.
- JULIÁ, S. (1989): *Historia Social/Sociología Histórica*. Madrid. Siglo XXI.
- KAHNEMAN, D. y TVERSKY, A. (1979): «Prospect theory: an analysis of decision under risk». En: *Econométrica*. Vol. 47. Pp. 263-291.
- KATZ, R. y MAIR, P. (2004; e.o. 1995): «El partido cartel. La transformación de los modelos de partido y la democracia de partido». En: Méndez, M. y Ramiro, L., coord.: *Las transformaciones contemporáneas de los partidos políticos*. Zona Abierta. Nº 108-109. Madrid. Pp. 9-42.
- KEEFER, P. (2007): «Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies». En: *American Journal of Political Science*. Vol. 51. Pág. 804-821.
- KING, G., KEOHANE, R. O. y VERBA, S. (2000): *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid. Alianza.
- KOSELLECK, R. (2012): *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid. Trotta.
- KRASNER, P. (1984): «Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics». *Comparative Politics*, pp. 223-246.
- LAGO, I. (2010): *La lógica de la explicación en las ciencias sociales. Una introducción metodológica*. Madrid. Alianza.
- LAITIN, D. (1999): «Conflictos violentos y nacionalismo: un análisis comparativo». En: Waldmann, y Reinares, comps.: *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*. Madrid. Paidós. Pp. 45-85
- LAPUENTE, V. (2010): «El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas». En: *Documentación Administrativa*. Nº 286-287, enero-agosto 2010. Madrid. INAP. Pp. 113-131.
- LAUFER Y BURLAUD (1989): *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid. INAP.
- LEVI, M.
 - (2006a): «Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas». En: *Revista uruguaya de Ciencia Política*, nº 15.

- (2006b): «Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno». En: *Revista Española de Ciencia Política*. N° 14, abril 2006. Madrid. Pp. 9-40.
- LEVI, M. Y SACKS, A. (2012): «Gobierno eficaz, consentimiento ciudadano y, quizá, legitimidad». En: Przeworski, A. y Sánchez-Cuenca, I. *Democracia y socialdemocracia: homenaje a José María Maravall*. Madrid. CEPC. Págs. 61-89.
- LINDNER, J. Y RITTBERGER, B. (2003): «The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions-Revisiting Historical Institutionalism». En: *JCMS*. Vol. 41, nº 3, pp. 445-473. Oxford. USA.
- LINZ, J. (1987): *La quiebra de las democracias*. Madrid. Alianza.
- LIPJHART, A. (1971): «Comparative politics and the comparative method». En: *American Political Science Review*. Vol. 65. Pp. 682-693.
- LLAMAZARES, I. (1995): «El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas». En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. N° 89. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. Pp. 281-297.
- LISSET BORRELL, F. Y GRAU ÁVILA, S. (1992): «La Función Pública Local». En: *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid. MAP.
- LONGO, F.
 - (2006): «Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil». En: Echebarría, K. (editor): *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
 - (2004): *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona. Paidós.
 - (2000): «Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas». En: Longo, F. y Zafra, M. *Pensar lo público*. Granada. CEMCI-ESADE, pp. 473-512.
- LÓPEZ-NIETO, L. Y DELGADO, I. (1994): «Innovación urbana española: ¿Una nueva clase política? (1). En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. N° 86, octubre-diciembre, págs. 313-343
- MAHÍLLO, J. (1976): *La Función Pública Local y sus problemas actuales*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.
- MAHONEY, J. (2000): «Path Dependence in Historical Sociology». En: *Theory and Society*, Vol. 29, nº 4, pp. 507-548.
- MAJONE, G.
 - (2001a): «Políticas públicas y Administración: ideas, intereses e instituciones». En: Goodin, R. y Klingemann, editores: *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid. Istmo. Pp. 887-913.

- (2001b): «Ideas, interests and institutional change: the European Comission debates delegation problems.» En: *Les Cahiers Européens de Sciences Po*, nº 4. París. Centre d'Etudes Européens at Sciences Po.
 - (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. Fondo de Cultura Económica
- MALO, M.A., GARRIDO, L. Y CUETO, B. (2011): «El empleo público en España». En: *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*. Madrid. FUNCAS.
- MALUQUER DE MOTES, J. (2013): «España en el país de las maravillas. La nueva gran recesión de la economía española». En: Llopis, E. y Maluquer de Motes, J. (eds.). *España en crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2012*. Barcelona. Pasado y presente. Págs. 165-192.
- MARCH, J. Y OLSEN, J. (1993): «El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política». En: *El nuevo institucionalismo. Zona Abierta*. Nº 63-64. Madrid. Pp. 1-43.
- MANZANA LAGUARDIA, S. (1996): *Derechos y deberes del funcionario público*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- MARAVALL, J. M.
- (2013): «Más participación para salvar la política». El País, 18 de septiembre de 2013.
 - (2010): «Presentación». En: Goldthorpe: *De la sociología: números, narrativas e integración de la práctica y la teoría*. Madrid. CIS.
- MARÍ-KLOSE, P. (2000): *Elección racional*. Madrid. CIS.
- MARIJUAN, J. Y RODRÍGUEZ, E. (2003): *Camilo Sánchez. Alcalde militante*. Madrid. Movimiento cultural cristiano.
- MÁRQUEZ CRUZ, G.
- (2007): *Política y gobierno local. La formación de gobierno local en las entidades locales en España*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
 - (1997): «Transición y normalización del sistema político local en España.» En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Páginas 141-204. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.
 - (1994): «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales.» En: *Revista de Estudios Políticos*, nº 86, octubre-diciembre 1995. Páginas 261-311.
- MARSH, D. Y STOKER, G. (1997): «Conclusiones». En: Marsh, D. y Stoker, G., eds: *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid. Alianza. Pp. 293-301.
- MARTÍN MATEO, R. Y SOSA WAGNER, F. (1999): «Cincuenta años en la Administración Local». En: *Revista de Administración Pública*. Nº 150. Madrid. Pp. 285-316.
- MARTÍN PÉREZ, P. A. (1999): «La negociación colectiva en la función pública local». En: *Actualidad Administrativa*. Nº 38. Madrid. La Ley. Pp. 1037-1073.
- MARTÍNEZ BLANCO, A. (1972): «Personal contratado al servicio de la Administración Local». En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. Nº 173, pp. 103-122. Madrid. IEAL.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2000): «La negociación colectiva en las entidades locales». En: *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*. Nº 8. Madrid. Pp. 1319-1338.

- MATUS, M. (2012): «Joan Prats y la difusión del Neo-Institucionalismo en América Latina». En: *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. Barreda, M. y Cerrillo, A., Coords. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 249-264
- MAURI, J.
- (2012): «Vigencia del sistema de mérito y efectividad de la negociación colectiva en las entidades del sector público». En: *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. Barreda, M. y Cerrillo, A., Coords. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 265-287
 - (2003): «Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la Función Pública Local». En: *Cuadernos de Derecho Local*, Nº 2. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 42-66.
 - (1995): «Problemas de la representación sindical y de la negociación colectiva en la función pública: convergencias y divergencias con el empleo privado». En: *Documentación Administrativa*. Nº 241-242. Madrid. INAP. Pp. 125-272.
- MAYNTZ, R. (2005): «Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza». En: Cerrillo, A. (Coord.): *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. INAP.
- MCADAM, D., McCARTHY, T. Y ZALD, M., eds. (1999): *Movimientos sociales. Perspectiva comparada*. Madrid. Istmo.
- MCCORMICK, R. Y TOLLISON, R. (1984): «Análisis del Estado». En: Buchanan, J., McCormick, R. y Tollison, R.: *El análisis económico de lo político*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- McGREGOR, E. (1991): *Strategic management of human knowledge, skills and abilities*. San Francisco. Jossey-Bass.
- MEDINA, M. (2014): *La reforma del Régimen Local*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- MEDINA ORTEGA, M. (1961): «El personal contratado en la Administración Local». En: *Revisita de Estudios de la Vida Local*. Nº 115, pp. 3-23. Madrid. IEAL.
- METHE, D. Y PERRY, J. (2003: e.o. 1980): «The impacts of collective bargaining on local government services». En: Thompson, F. editor: *Classics of Public Personnel Policy*. Westview. Pp. 412-431.
- MILLER, D. Y DAGGER, R. (2013): «Utilitarismo y más allá. La teoría política analítica contemporánea». En: Della Porta y Keating, M. (eds.): *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista..* Madrid. Akal. Págs. 457-479
- Ministerio de Administraciones Públicas.
- (2005a). Estatuto Básico del Empleado Público. *Informe de la Comisión*. Madrid. Abril 2005.
 - (2005b). *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid. 2005.
 - (1992): *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid. MAP-Fundació Pi i Sunyer.
- MINTZBERG, H.
- (1992): *El poder en la organización*. Barcelona. Ariel.
 - (1987): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona. Ariel.

- MINTZBERG, H. Y QUINN, J. (1993): «La ideología y la organización misionaria». En: *El proceso estratégico. Concepto, contextos y casos*. México. Prentice-Hall. Pp. 394-401.
- MIR, J. (1996): «Las competencias de los Entes Locales.» En: *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. IVAP. Oñati.
- MOE, T. (1994): «Integrating politics and organizations: Positive theory and Public Administration». En: *Journal of Public Administration Theory and Research*. Nº 4, Vol. 1. pp. 17-25.
- MOLERO, F. Y MORALES, J.F. (2011): *Liderazgo: hecho y ficción. Visiones actuales*. Madrid. Alianza.
- MOLINAS, C. (2012): «Una teoría de la clase política española». *El País*, 10 de septiembre de 2012.
- MOLINERO, C. E YSÀS, P. (1986): «Rubí al segle XX: una vila en transformació». En: *Aproximació a la historia de Rubí*. Barcelona. Pp. 221-280.
- MORELL OCAÑA, L.
 - (1988): *El Régimen Local español*. Madrid. Civitas.
 - (1997) «Prólogo». En: Nieto-Guerrero, A. M. *Los entes locales municipales. Entre la Política y la Administración*. Madrid. INAP.
- MORENO, L.
 - (2014): *Europa sin Estados. Unión política en el (des)orden global*. Madrid. La Carterata.
 - (2012): *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar*. Barcelona. Península.
 - (2009): «NURSOPOB: presentación, contexto del bienestar y nuevos riesgos sociales». En: Moreno, L. editor: *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid. Siglo XXI. Pp. 1-34.
- MORENO LUZÓN, J. (2013): «Otra vez la regeneración». *El País*, 19 de agosto de 2013.
- MORLINO, L.
 - (2010): *Introducción a la investigación comparada*. Madrid. Alianza.
 - (1994): «Problemas y opciones en la comparación». En: *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza. Pp. 13-28.
- MOSHER, F. (1999 [1968]): «La democracia y el servicio público: los servicios colectivos». En Shafritz, J. y Hyde, A. (eds.): *Clásicos de la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica. PP 817-838).
- MOYA, C. (1984): *Señas de Leviatán. Estado nacional y sociedad industrial: España 1936-1980*. Madrid. Alianza.
- MUNDUATE, L. Y MEDINA, F.J. (2006): *Gestión de conflictos, negociación y mediación*. Madrid. Pirámide.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2013): *Ocho mil millones de euros: la compleja reforma de la Administración Local*. Madrid. Círculo Cívico de Opinión.
- NATERA, A. (2001): *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

NIETO, A.

- (1997): «Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica.» En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7-8, pp. 67-72. Madrid. INAP.
- (1996): *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la regencia de María Cristina*. Barcelona. Ariel.

NIETO-GUERRERO. A. M. *Los entes locales municipales. Entre la Política y la Administración*. Madrid. INAP.

NOGUERA, J.A. Y TENA, J. (2013): *Jon Elster. Un teórico social analítico*. Barcelona. UOC.

NOIRIEL, G. (2011): *Introducción a la Sociohistoria*. Madrid. Siglo XXI

NORTH. D.

- (2000): «La evolución histórica de las formas de gobierno.» En: *Revista de Economía Institucional*, nº 2. Primer semestre. Págs. 133-148. Colombia. Universidad Externado.
- (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.

NYE, J. (2011): *Las cualidades del líder*. Barcelona. Paidós

Observatorio de la Negociación Colectiva (2010): *Empleo Público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización*. Madrid. CINCA.

OCDE (2010): *Panorama de las Administraciones Públicas*. Madrid. INAP.

OLÍAS DE LIMA, B. (1995): «Modelos de ordenación del empleo público. El sistema actual». En Olías (coord.): *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Páginas 29-47.

OLLÉ, J. (1986): «Rubí medieval. Segles X-XV». En: *Aproximaciones a la historia de Rubí*. Barcelona. Pp. 57-87.

OLMEDA GÓMEZ, J. A.

- (1999): *Ciencia de la Administración. Volumen I: Teoría de la Organización y Gestión Pública*. Madrid. UNED.
- (1995): «Perspectiva histórica». En Olías de Lima (coord.): *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid. Editorial complutense, pp. 48-68.

OLSON, M.

- (1992) [1956]. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México. Limusa.
- (1986): *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona. Ariel

ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L. (2008): *Historia de la legislación de Régimen Local*. Madrid. Fundación Democracia Gobierno Local-Iustel.

ORDUÑA REBOLLO, E.

- (2005): «La reforma de la Administración Local: de la frustración maurista al Estatuto de Calvo Sotelo». En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid. INAP, pp. 143-176.

- (1998): «El Instituto de Estudios de Administración Local: los orígenes institucionales de la formación de empleados públicos». En: *El Instituto Nacional de Administración Pública: cuarenta años de historia*. Madrid. INAP. Páginas 55-72.
- ORREN, K. Y SKOWRONEK, S. (1999): «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico». En: Farr, J., Dryzek, J. y Leonard, S.: *La ciencia política en la historia*. pp. 378-405. Istmo. España
- ORTEGA, A. (2014): *Recomponer la democracia*. Barcelona. RBA.
- ORTEGA, L. (2012): «¿Es posible desarrollar el EBEP en tiempos de crisis?» En: Fuentetaja, J.A. y Cantero, J. (eds.): *Crisis económica y Función Pública*. Madrid. Aranzadi-Thomson. Págs. 11-20.
- ORTEGA Y GASSET, J. (2010; e.o. 1934): *El tema de nuestro tiempo*. Madrid. Austral
- OSTROM, E.
 - (2013; e.o. 2005): *Comprender la diversidad institucional*. Oviedo. KRK ediciones.
 - (2011; e.o. 1990): *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México. Fondo de Cultura Económica.
 - (2005): «Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies». En: Menard, C. y Shirley, M. eds.: *Handbook of new institutional economics*. Holanda. Springer. Pp. 819-848.
 - (1999): «Institutional rational choice. An assessment of the institutional analysis and development framework». En: Sabatier, P., editor: *Theories of the policy process*. Westview. Pp. 35-71.
- OSTROM, E., WALTER, J. Y GARDNER, R. (1992): «Covenants with and without sword: self-governance is possible». En: *American Political Science Review*. Vol. 86. Pp. 404-417.
- OVEJERO, F.
 - (2009): «Sociología analítica: por lo menos el qué». En: *Revista de Libros de la Fundación Caja Madrid*. Nº 151-152.
 - (2008): *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*. Madrid. Katz editores.
 - (2004): *el compromiso del método en el origen de la teoría social posmoderna*. Barcelona. Montesinos.
- PALOMAR OLMEDA, A.
 - (2012): «Las políticas de restricción del gasto público como elemento de ordenación de la gestión pública de recursos humanos y las formas de articulación». En: Fuentetaja, J.A. y Cantero, J. (eds.): *Crisis económica y Función Pública*. Madrid. Aranzadi-Thomson. Págs. 109-119.
 - (1990): *Derecho de la Función Pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid. Dykinson.
- PAN-MONTOJO, J. (2009): «La depuración de funcionarios del Ministerio de Agricultura (1936-1942). En: Cuesta, Dir.: *La depuración de funcionarios bajo dictadura franquista (1936-1975)*. Madrid. Fundación Largo Caballero. Pp. 232-246.

PANEBIANCO, A.

- (1994): «Comparación y explicación». En: Sartori y Morlino, eds.: *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza. Pp. 81-104
- (1990): *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid. Alianza.

PARADA VÁZQUEZ, R. y SOSA WAGNER, F. (2013): «Centralismo en la constitución del Estado moderno: los iuspublicistas». En: Morales, A., Fusi, J. P. y Blas, A. de (dirs.): *Historia de la nación y del nacionalismo español*. Madrid. Fundación Ortega-Marañón-Círculo de Lectores. Págs. 407-434.

PAREJO ALFONSO, L.

- (2014): «Algunes reflexions sobre l'impacte de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, sobre el model d'autogovern municipal». En: *Quaderns de Dret Local*, nº 34. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. Págs. 11-19.
- (2005): «La primera década del desarrollo de la Constitución». En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid. INAP, pp. 205-232.
- (1997): «El régimen jurídico de la Administración Local hoy» En: Alba y Vanaclocha, eds.: *el sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid. BOE-Univ. Carlos III.

PARRADO DÍEZ, S.

- (2008): «Failed policies but innovation through «layering» and «diffusion» in Spanish Central Administration». En: *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21 No. 2, pp. 230-252
- (2001): «El control político de la Administración Central española: continuidad y cambio en 1982 y 1996». En: Matas, J. ed.: *El control político de la Administración*. Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Pp. 129-161.
- (2000): *Sistemas Administrativos Comparados*. Madrid. Tecnos.

PARRAS, J. y SANTIRSO, M. (2007): *Rubí als pupitres. Una crónica escolar de 1812 a 2006*. Barcelona. Ed. Agulla de Cultura Popular.

PARSONS, W. (2007): *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas*. México. FLACSO.

PASCUAL, J.M. (2011): *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Valencia. Tirant lo Blanch.

PÉREZ LEDESMA, M. (2006): «Nuevos y viejos movimientos sociales en la Transición». En: Molinero, C. (ed.) *La Transición: treinta años después*. Barcelona. Península. Págs. 117-151.

PÉREZ LUQUE, A.

- (1989): *Personal temporal de las Corporaciones Locales*. Madrid. Abella.
- (1982): *Creación, contratación y selección del personal de las entidades locales*. Madrid. Hesperia.

- PETERS, G. (2003): *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política.* Barcelona. Gedisa.
- PETERS, G. Y PIERRE, J.
- (2010): «La politización de la función pública: conceptos, causas y consecuencias.». En: Peters, B.G. y Pierre, J., coords.: *La politización de la función pública en una perspectiva comparada.* Madrid. INAP.
 - (2005): «¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?» En: Cerrillo, coord.: *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid. INAP. Pp. 37-56.
- PETERSEN, R. Y BOWEN, J. (1998): «Mechanism and cases in comparative Studies». En: *Comparative Politics.* Vol. 9, nº 1. Pp. 15-20.
- PETTIT, P. (2003): «El diseño institucional y la elección racional». En: Goodin, R. (comp.) *Teoría del diseño institucional.* Barcelona. Gedisa. Págs. 75-161.
- PIEDRAFITA, S., STEINBERG, F. Y TORREBLANCA, I. (2007): «La europeización de España (1986-2006)». En Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano nº 39/2007. www.realinstitutoelcano.org. Consulta efectuada el 9 de julio de 2008.
- PIERSON, P.
- (2006): «Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado del Bienestar en las sociedades desarrolladas». En: Pino, E. del, y Colino, C., coords.: *La reforma del Estado del Bienestar. Zona Abierta.* Nº 114-115. Madrid. Pp. 43-120.
 - (2004): *Politics in Time: History, Institutions and social analysis.* Princeton.
 - (2000a): «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics». En: *The American Political Science Review,* Vol. 94, nº 2, pp. 251-267. USA.
 - (2000b): «The limits of design: explaining institutional origins and change.» En: *Governance,* Vol. 13, nº 4., pp. 475-499.
- PIERSON, P. Y SKOCPOL, T. (2002): «Historical institutionalism in contemporary political science». En: *Political Science: the state of discipline.* Berkeley.
- PINO MATUTE, E. DEL (2004): *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las Políticas Públicas.* Madrid. INAP.
- PIORE (1983): «Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo.» En: Toharia (Comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones.* Madrid. Alianza. Páginas 193-221.
- POCOCK, J.G.A. (2011): *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método.* Madrid. Akal.
- POLITIKON (2014): *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español.* Barcelona. Debate.
- PORTES, A. (2006): «Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual». En: *Cuadernos de economía.* Vol. XXV. Nº 45. Pp. 13-52.
- POSADA, A. (1982) [1910]: *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909).* Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local

- PRADOS DE REYES, F.J. coord. (2007): *La negociación colectiva en los entes públicos locales de Andalucía*. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- PRATS CATALÀ, J.
- (1996): «Derecho y management en las Administraciones Públicas». En: Brugué y Subirats, eds.: *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. INAP. Pp. 181-197.
 - (1995): «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público». En: Documentación *Administrativa*, nº 241-242. *Monográfico sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una función directiva pública en España*, páginas 11-59.
- PRIETO, L. Y BARRANQUERO, E. (2009): «Depuración de funcionarios en los años de posguerra. El caso de la provincia de Málaga». En: Cuesta (Dir.): *La depuración de funcionarios bajo dictadura franquista (1936-1975)*. Madrid. Fundación Largo Caballero. Pp. 280-297.
- PRZEWORSKI, A. (2010): *Qué esperar de la democracia*. Buenos Aires. Siglo XXI
- PRZEWORSKI, A. Y TEUNE, H. (1970): *The logic of Comparative Social Inquiry*. New York. John Wiley and sons.
- PUTNAM, R. (2011; e.o. 1993): *Para que la democracia funcione. Las transformaciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid. CIS.
- QUIROGA-CHEYROUZE, R. Y FERNÁNDEZ, M. (2011): *Poder local y transición a la democracia en España*. Granada. CEMCI-Diputación Provincial.
- RAMIÓ, C.
- (2011): «La Administración que se espera para después de la crisis». En: GIGAPP Estudios. WP 2011-02. disponible en www.gigapp.org consulta efectuada el 11 de febrero de 2013
 - (2012): *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid. Catarata
- RAMIÓ, C. Y SALVADOR, M. (2005): *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona. Fundación CIDOB.
- REINHART, C. Y ROGOFF, K. (2013): «Las causas de las crisis financieras pasadas y presentes: el papel del síndrome de «esta vez es distinto»». En: Byrne, D. *Occupy Wall Street. Manual de uso*. Barcelona. RBA. Págs. 136-150.
- REY GUANTER, S. del (1986): *Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la Función Pública*. Madrid. INAP.
- REY GUANTER, S. DEL, Y LUQUE PARRA, M. (1997): «Criterios jurisprudenciales recientes sobre la negociación colectiva de los funcionarios públicos». En: *Relaciones Laborales*. Tomo I, pp. 308-323.
- RHODES, R.A.W. (1997): «El institucionalismo». En: Marsh y Stoker: *Teoría y métodos en la ciencia política*. Madrid. Alianza. Pp. 53-61.
- RIVERO YSERN, J. L. (2014): «La Provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013». En. *La Administración al día*, 9 de junio de 2014. Madrid. INAP.

ROCA ROCA, E. (1965): «El concepto de funcionario en la Administración Local». En: *Revista de Administración Pública*. N° 48, pp. 341-376. Madrid. Instituto de Estudios Políticos.

RODRÍGUEZ ALVÁREZ J. M.

- (2010): «El gobierno local en España desde mediados del siglo XX. Continuidades y cambios». En: Arenilla, M., coord.: *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena*. Madrid. INAP. Pp. 627-640.
- (2005): «Administración Local: acceso y temporalidad de los nombramientos, provisión de puestos de trabajo, retribuciones y estructura de niveles, movilidad e instrumentos de planificación de los recursos humanos y definición de puestos». En: *Presupuesto y Gasto Público* nº 41. Páginas 271-286. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

RODRÍGUEZ LABANDEIRA, J.

- (2007): *España antes del odio. Calvo Sotelo en la política de su época (1902-1931)*. Madrid. Editorial Claudio.
- (2005): «El descuaje del caciquismo, la disolución de los ayuntamientos y la reforma municipal del directorio». En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid. INAP, pp. 333-351.

RODRÍGUEZ PIÑERO, M. (1997): «Ley y negociación colectiva en la Función Pública». En: *Relaciones Laborales*. N° 14. pp. 1-10.

RODRÍGUEZ SOCORRO, A. (1975): «Estudio estadístico de los funcionarios de las Corporaciones Locales en el periodo 1969-1973». En: *Revista de Estudios de la Vida Local*. N° 187, pp. 547-574. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.

RODRÍGUEZ VERA, E. (2011): «La negociación colectiva de los empleados públicos». En: *Revista del Ministerio de Trabajo e Integración*. N° 93. Madrid. Pp. 167-207.

RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. (1999): «Desde las experiencias españolas hacia un tercer sistema democrático». En: *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. N° 14. Pp. 1-14.

RODRÍK, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona. Antoni Bosch.

ROMÁN MASEDO, L.

- (2010): «La politización de la Administración Pública. El concepto y su aplicación en la Administración General del Estado». En: Arenilla, M. Coord: *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid. INAP. Pp. 837-860.
- (1997): *Funcionarios y Función Pública en la transición española*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

ROQUETA BUI, R.

- (2008): «La negociación colectiva de los funcionarios públicos tras el Estatuto Básico del Empleado Público». En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. N° 307. Madrid. INAP. Pp. 9-26.

- (2004): «El contenido de la negociación de los funcionarios públicos en la Administración Local». En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nº 294-295. Madrid. INAP. Pp. 67-103.
 - (1996). *La negociación colectiva en la Función Pública*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- ROQUETA BUJ, R. Y SALA FRANCO, T. (2005): *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- ROSE-ACKERMANN, S.
- (2001a): *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid. Siglo XXI.
 - (2001b): «Desarrollo y corrupción». En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 21. Madrid. INAP. Pp. 5-21.
- ROTHSTEIN, B.
- (2010): «Corruption, happiness, social trust and the welfare state: a causal mechanistic approach». En: *Quality of Government working series papers*. Abril 2010. Disponible en: www.qog.pol.gu.se consulta realizada el 9 de octubre de 2010.
 - (2001): «Las instituciones políticas: una visión general». En: Goodin y Klingemann, eds.: *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid. Istmo. Pp. 199-246.
- RUÍZ ALMANSA, J. (1948): *El personal de la Administración Municipal: los funcionarios administrativos, técnicos, de servicios especiales y subalternos según las Estadísticas realizadas por el Instituto*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.
- SALA FRANCO, T. (1989): *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*. Madrid. INAP.
- SALAMON, L. (2002): *The Tools of Government: a guide to the new governance*. Oxford. Oxford University Press
- SALVADOR, M. (2005): «La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya». En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 12 pp. 129-151.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I.
- (2004): *Teoría de Juegos*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.
 - (2014): *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*. Madrid. La Catarata.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.
- (2012a): «La Administración tras la crisis: el empleo público. Ponencia presentada en el VIII Congreso sobre gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas». Vitoria.
 - (2012b): «Ajustes y reformas en el empleo público: situación actual». En: Fuentetaja, J.A. y Cantero, J. (eds.): *Crisis económica y Función Pública*. Madrid. Aranzadi-Thomson. Págs. 21-37.
 - (2011a): «El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro». En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Monografía nº 13. Zaragoza. Pp. 19-27.

- (2011b): «Sobre la captura del empleo público». En: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Nº 1, marzo 2011. IVAP. Bilbao. Pp. 71-79
 - (2010): «La situación actual del empleo público». En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Nº 10. Madrid. IUSTEL. Pp. 58-67
 - (1998): «Balance de la Función Pública». En: *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Oñati. IVAP:
 - (1996): *Derecho de la Función Pública*. Madrid. Tecnos
- SANDERS, D. (1997): «El análisis conductista». En: Marsh y Stoker: *Teoría y métodos en la ciencia política*. Madrid. Alianza. Pp. 69-84.
- SANTIRSO, M. y RUFÉ, A. (1986): «Evolució i canvi al Rubí del dinou». En: *Aproximació a la història de Rubí*. Barcelona. Pp. 169-219.
- SANZ MENÉNDEZ, L. (2001): «¿Por qué cambian las políticas: las políticas europeas de investigación y desarrollo tecnológico». En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 4. Madrid. Pp. 97-121.
- SARRIÓN i GUALDA, J. (1982): *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*. Barcelona. Escola d'Administració Pública de Catalunya
- SARTORI, G. (2011): *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid. Taurus.
- SCHARPF, F. (1997): *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Westview.
- SEN, A.
 - (2009): *La idea de la justicia*. Madrid. Taurus
 - (1987): *Sobre ética y economía*. Madrid. Alianza.
- SENNET, R. (2006): *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona. Anagrama.
- SERRANO PASCUAL, A. (1997): *El personal de las entidades locales: análisis de su régimen jurídico*. Madrid. El consultor de los ayuntamientos y los juzgados.
- SHAND, D. y SOHAIL, S. (2001): «El papel de la reforma del funcionariado en la lucha contra la corrupción». En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 21. Madrid. INAP. Pp. 63-72.
- SHEPSLE, K.
 - (2003): «Acuerdos políticos en los marcos institucionales». En. Goodin, R. (comp.) *Teoría del diseño institucional*. Barcelona. Gedisa. Págs. 283-298
 - (1999): «El estudio de las instituciones: lecturas del enfoque de la elección racional». En: *La Ciencia Política en la Historia*. Madrid. Istmo. Pp. 354-387.
- SIMÓN TOBALINA, J. L. de (1978): *Estatuto del Funcionario Local. Régimen Jurídico y Económico de los funcionarios locales*. Madrid. Biblioteca Certamen de Administración Local.
- SKINNER, Q. (2009): *El artista y la filosofía política. El buen gobierno de Ambrogio Lorenzetti*. Madrid. Trotta-Fundación Alfonso M. Escudero.

- SKOCPOL, T. (1985): «Bringing the State back in: strategies of analysis in current research». En: Evans, Rueschemeyer y Skocpol, eds.: *Bringing the State back in*. Cambridge University Press. Pp. 3-44.
- SKOCPOL, T. Y PIERSON, P. (2002): «Historical Institutionalism in contemporary Political Science». En: *Political Science: the state of discipline*. Berkeley.
- SNIDAL, D. (1991 [1979]). «Bienes públicos, derechos de propiedad y organizaciones políticas». En: Colomer, ed.: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 173-217.
- SOLANA, A. (2009): *La negociació col·lectiva de les retribucions dels funcionaris d'Administració Local: possibilitats i límits*. Barcelona. Federació de Municipis de Catalunya.
- SORRIBES, J. (2012) (dir.): *La ciudad: economía, espacio, sociedad y medio ambiente*. Valencia. Tirant lo Blanch
- SOSA WAGNER, F. (1996): *Manual de Derecho Local*. Madrid. Tecnos.
- SOSA WAGNER, F. Y FUERTES, M. (2011): *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*. Madrid. Marcial-Pons.
- STEINMO, S. (2013): «Institucionalismo Histórico». En: Della Porta y Keating, M. (eds.): *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal. Págs. 131-151.
- STIGLITZ, J. (2012): *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid. Taurus.
- SUBIRATS, J. (1997): «Gobiernos Locales y Políticas Públicas: apuntes en la España de los noventa». En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.
- SULEIMAN, E. (2000): «¿Es Max Weber realmente irrelevante?». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. N° 17-18 (enero-agosto). Madrid Instituto Nacional de Administración Pública.
- TAMAYO, M. (1997): «El análisis de las políticas públicas». En: Bañón, R. y Carrillo, E. (Eds.): *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza. Págs. 281-312.
- TARROW, S. (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid. Alianza.
- THELEN, K. (1999): «Historical Institutionalism in Comparative Politics». *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 369-404.
- TOLBERT, P. Y ZUCKER, L. (1983): «Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935». En: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 28, nº 1 (marzo 1983), pp. 22-39.
- TOLIVAR, L. (2008): «El personal de la Administración Local y el nuevo marco regulador de la Función Pública». En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. N° 308. Madrid. INAP. Pp. 9-46.
- TOMÀS, M. (2011): «La escala metropolitana: un análisis transversal». En: Iglesias, M. et. al. *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona. Icaria. Págs 283-305

- TOMASELLO, M. (2010): *¿Por qué cooperamos?* Madrid. Katz editores.
- TOSCAS, E. (2008): *Secretarios municipales y constitución del Estado liberal en España*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- TRESSERRAS, J. M. (2001): *Rubí en molts sentits*. Barcelona. Lunners editores.
- Tribunal de Cuentas (2006): *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales*. Aprobado por el Pleno del Tribunal el 20 de julio de 2006. Presentado en la Comisión Mixta Tribunal de Cuentas-Cortes Generales el 21 de noviembre de 2006. Documento disponible en www.tcu.es Consulta efectuada el 20 de marzo de 2008.
- TSEBELIS, G. (2006): *Jugadores con voto. Como funcionan las instituciones políticas*. México. Fondo de Cultura Económica.
- TUSELL, J. (2006): «La evolución política de la zona sublevada». En: Juliá, S. (Coord.): *República y guerra en España (1931-1939)*. Madrid. Espasa. Pp. 363-420.
- TUSELL, J. Y CHACÓN, D. (1987): *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.
- URRUCHI ORTIZ, J. (1994): *La población de Santa Lucía: 1802-1975*. Gran Canaria. El Ateneo Municipal.
- VALLINA VELARDE, J. L. DE LA (2005): «La reforma administrativa de López Rodó». En: *Reformistas y reformas en la Administración española*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 177-203
- VANDELLI, L. (2006): *Alcalde y mitos. Sísifo, Tántalo y Damocles en la Administración Local*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Democracia y Gobierno Local.
- VARELA ORTEGA, J. (2001): *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Madrid. Marcial Pons. 2ª Ed.
- VENNESON P. (2013): «Estudios de caso y seguimiento de procesos». En: Della Porta y Keating, M. (eds.): *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal. Págs. 237-254.
- VILLACORTA BAÑOS, F. (1989): *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*. Madrid. Siglo XXI.
- VILLORIA, M.
- (2009): «La Función Directiva Profesional». En: Jiménez Asensio, R., Villoria Men-dieta, M. y Palomar Olmeda, A.: *La Dirección Pública Profesional en España*. Madrid. Marcial Pons.
 - (2007): *El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y propuestas*. Madrid. INAP.
 - (2006): *La corrupción política*. Madrid. Síntesis.
 - (2000): *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid. Tecnos-Universitat Pompeu Fabra.

- (1999): «El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación». En: *Revista Española de Ciencia Política*. Nº 1. Madrid. Pp. 97-125.
- (1997): «Modernización administrativa y gobierno posburocrático». En: Bañón y Carrillo, coords.: *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza.
- VILLORIA, M. Y JIMÉNEZ, F. (2012): La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». En. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, abril-junio. Madrid. CIS. Págs. 109-134
- VIROLI, M. (2009): *De la política a la razón de Estado. La adquisición y transformación del lenguaje político (1250-1600)*. Madrid. Akal.
- WAGENSBERG, J. (2014): *El pensador intruso. El espíritu interdisciplinario en el mapa del conocimiento*. Barcelona. Tusquets.
- WARD, M. (1997): «La teoría de la elección racional». En: Marsh y Stoker, eds.: *Teoría y métodos en la ciencia política*. Madrid. Alianza. Pp. 85-101.
- WATERMAN, R. Y MEIER, K. (1998): «Principal-agent models: an expansion». En: *Journal of Public Administration Theory and Research*. Nº 8, Vol. 2. pp. 173-202.
- WEBER, M.
 - (1992) [1919]. «La política como profesión». En: *El político y el científico*. Edición a cargo de Joaquín Abellán. Madrid. Espasa-Calpe. Págs. 93-164.
 - (1993) [1922]: *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. España. Décima reimpresión.
- WEINGAST, B. (2001): «Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional». En: Goodin y Klingemann, eds.: *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid. Istmo. Pp. 247-283.
- WELLINGTON, H. Y WINTER, R. (2003; e.o. 1971): «The limits of collective bargaining in public employment». En: Thompson, F. editor: *Classics of Public Personnel Policy*. Westview. Pp. 392-411.
- WILDAVSKY, A. (1998; e.o. 1963): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. FCE.
- XARXA-CORH: *Anàlisi dels acords de condicions de treball i Convenis Col·lectius dels Ajuntaments de la Xarxa CORH*. Diputación de Barcelona.
- ZAFRA, M.
 - (2014): «Doble inconstitucionalitat de la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local». En: *Quaderns de Dret Local*, nº 34. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. Págs. 47-64.
 - (2010): «El liderazgo en el ámbito público local». En: *Cuadernos de Liderazgo*. Nº 29. Barcelona. ESADE.
 - (1996): «El marco político y la génesis del caciquismo». En: Robles Egea, A. *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo político en la España contemporánea*. Madrid. Siglo XXI. Págs. 95-115

- ZAHARIADIS, N. (1997): «Ambiguity, Time and Multiple Streams.» En: Sabatier, P. (Ed.): *Theories of the Policy Process*. Colorado. Westview.
- ZUCKER, L.
- (1987): «Institutional Theories of Organization». En: *Annual Review of Sociology*. Vol. 13 (1987). Págs. 443-464.
 - (1977): «The role of Institutionalization in cultural persistence». En: *American Sociological Review*. Vol. 42. nº 5, pp. 726-743.
- ZURBRIGGEN, C. (2006): «El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas». En: *Revista uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 26, n.º 1.
- ZUVANIC, L. y IACOIELLO, M. (2010): «The weakest link: the bureaucracy and civil service systems in Latin America». En: Scarrucini, Stein y Tommasi, eds.: *How democracy Works: political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. Cambridge, Mass. BID-Harvard University Press.

El empleo público local en la España democrática Una perspectiva institucional

El buen gobierno de la ciudad va asociado a la calidad de sus instituciones, y, entre ellas, las dirigidas a garantizar la profesionalidad, la imparcialidad y la neutralidad política de los empleados municipales resultan especialmente sensibles. La debilidad en este ámbito nos sitúa directamente en algunos de los problemas contemporáneos que se han manifestado recientemente en nuestro país. El libro explica por qué la democracia municipal en España no ha sido capaz de lograr un entramado institucional homologable con otros de nuestro país o de la Unión Europea. Junto al diagnóstico, sugiere algunas estrategias de reforma imprescindibles para asegurar una gobernanza local de calidad, eficiente y transparente.



J. Javier Cuenca Cervera

Profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración

en la Universidad de Valencia.

Técnico de Recursos Humanos de la Administración Local



Fundación
Democracia
y Gobierno Local



www.gobiernolocal.org

