

---

# Mesures d'ajust per fer front a la crisi en l'ocupació pública local: una perspectiva des de la funció pública

Joan Mauri Majós

Professor titular (EU) de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

## Resum

També en el sector públic la crisi econòmica és una crisi d'ocupació i una crisi de condicions de treball, crisi que caldrà superar introduint criteris de flexibilitat externa i interna. En l'àmbit de la funció pública la flexibilitat externa s'ha de subordinar al dret a la inamovibilitat en la condició funcionarial, però hi ha una possibilitat real d'adaptació numèrica de les plantilles a través d'una adequada utilització de les figures de planificació, una correcta gestió del sistema de nomenaments temporals i de les possibilitats existents per a una política ordenada de contractació i externalització d'activitats. En l'àmbit de la flexibilitat interna el camí és immens per a l'adopció de mesures d'eficàcia orientades a facilitar una gestió de recursos humans funcional, que permeti un aprofitament racional de la càrrega de treball existent, faciliti la distribució interna dels efectius cap a àmbits prioritaris i reforci la productivitat dels recursos públics. El sistema jurídic permet l'adopció de totes aquestes mesures, a les que només s'oposen la manca de capacitat tècnica de les estructures locals i un arcaic sistema de relacions laborals que a l'últim petrifica les condicions d'ocupació.

Paraules clau: *crisi econòmica; funció pública; flexibilitat, gestió de les condicions d'ocupació.*

## Abstract

*Also in the public sector the economic crisis is a crisis of employment and working conditions, crisis to be overcome by introducing criteria for external and internal flexibility. In the field of public external flexibility has to subordinate the right to security of tenure in the civil service status, but there is a real possibility of numerical templates adapted through an appropriate use of figures of planning, a proper management of the temporary appointment and the possibilities for an orderly political recruitment and outsourcing of activities. In the field of internal flexibility is huge the way for the adoption of efficiency measures designed to facilitate human resource management functional, to enable a rational use of existing workload, to facilitate the internal distribution of priority areas towards priority areas and effective to enhance the productivity of public resources. The legal system allows for the adoption of these measures that oppose only the lack of technical capacity of local structures and an archaic system of labor relations that eventually petrify the conditions of employment.*

Keywords: economic crisis; civil service; flexibility; management of conditions of employment.

1. La crisi econòmica sembla que hagi aturat el procés de construcció de l'Estat del benestar produït en les últimes dècades. El cicle de creixement que ha emparat l'evolució ascendent de l'ocupació pública i la millora de les seves condicions de treball es pot considerar acabat. De fet, la disciplina pressupostària i el criteri de sostenibilitat fiscal s'imposen com una dada permanent de la realitat del sector públic i apunten a exigències de contenció, optimització i flexibilitat en la gestió del capital humà. La crisi obre un període d'ajust, però sens dubte pot donar lloc també a una fase de reflexió i de possible innovació institucional. És el moment de primar la lògica de la necessitat sobre la lògica del privilegi per poder mantenir una política de solidaritat que té la màxima expressió en el concepte de servei públic, i per mantenir aquest objectiu essencial no s'ha de caure en la temptació de realitzar un discurs simple i reductor, fonamentat en la recerca de culpables externs de les nostres dificultats com poden ser el capital financer, la globalització i la maximització sense risc del benefici. L'immobilisme no és una solució eficient, perquè tots sabem que el sistema de drets i garanties propi de l'ocupació pública presenta una sèrie de disfuncionalitats que ha arribat el moment de resoldre, i perquè la reducció de la despesa en personal esdevé un objectiu fonamental de qualsevol Govern que vulgui mantenir el necessari equilibri en els comptes públics. Al nostre entendre la crisi econòmica o, per a les nostres administracions públiques, la crisi fiscal i de despesa pública, significarà la necessitat de recórrer dues vies: el camí de l'ajust, la qual cosa implica una reducció de costos laborals; i el camí de la productivitat, el que significa un increment del rendiment basat en una modificació de les condicions de l'entorn laboral. Dit d'una altra manera, també en l'ocupació pública aquesta crisi és una crisi d'ocupació i una crisi de les condicions laborals que coneixem.

2. Un dels conceptes essencials que recorrerà de manera universal el debat sobre l'adaptació dels sistemes de relacions laborals de la Unió Europea a les conseqüències de la crisi econòmica és el de flexibilitat. En el sector privat la flexibilitat es refereix bàsicament a la capacitat empresarial de gestionar la força de treball per fer front a les condicions canviants del mercat per tal de reforçar la competitivitat i la productivitat reduint els costos de treball. En el sector públic, el concepte de flexibilitat remet als vells conceptes de continuïtat i mutabilitat de l'activitat de servei. Si els poders públics entenen que s'han d'encarregar d'una activitat

és perquè es considera que hi ha una necessitat de la comunitat que s'ha de satisfer d'una manera imperiosa i prioritària; per tant, l'activitat de servei públic ha de prosseguir quotidianament d'una manera regular, contínua i adaptada. El principi de continuïtat és inherent a l'existència mateixa de l'Estat, sense que es pugui concebre la tesi d'un Estat intermitent, d'un servei públic inestable. Per tant, els governs han d'adoptar les mesures necessàries per assegurar el funcionament regular del servei públic. L'assegurament del servei públic va parell a la seva mutabilitat. Les prestacions garantides pels serveis públics s'han d'adaptar constantment a les necessitats dels ciutadans. Si les circumstàncies canvien, si l'interès general presenta noves exigències, els serveis públics han de seguir el mateix camí. De manera general, la llei del progrés aplicada al servei públic exigeix que les prestacions assegurades als ciutadans millorin en eficàcia i qualitat: els procediments tècnics nous i les formes de gestió més eficients han de substituir els antics sense traves derivades del règim de personal. L'assegurament i l'adaptació constant del servei s'imposen per naturalesa als agents públics. Precisament aquest és un aspecte essencial del treball públic: la situació del conjunt d'empleats, que apareix dotada d'una especial estabilitat en l'ocupació, no garanteix unes determinades condicions de treball, que sempre resulten relatives i sotmeses a la llei de l'adaptació del servei en funció de les canviants situacions econòmiques i socials del moment. Per tant, aquí la flexibilitat es refereix a una estratègia tendent a l'increment de capacitats de les autoritats públiques per gestionar el procés d'assegurament i adaptació dels serveis públics a l'entorn social i a les bases fiscals que els sustenten, la qual cosa permet l'adopció de mesures orientades a incrementar la productivitat de la força de treball, optimitzar el factor de personal i limitar-ne els costos. Lògicament, en l'etapa actual de la crisi es tendeix a fer prevaler el principi d'eficàcia i de servei sobre el principi de protecció dels drets dels empleats públics, de manera que el dret de l'ocupació pública tendeix a conformar-se més com un dret del servei, com un dret del treball públic al servei de l'interès general i d'una economia de resultats. A partir d'aquí, caldrà plantejar-se si la nostra legislació de funció pública té mecanismes suficients per incorporar en les seves relacions laborals estratègies de flexibilitat que responguin a un doble ordre de prioritats: garantir les necessitats de prestació de serveis i mantenir el dret a l'ocupació –entès com a dret al treball i no com a dret al lloc de treball– en el

marc d'una gestió del personal més rigorosa amb la professionalitat, la responsabilitat i la dedicació de les persones, recordant que més enllà del manteniment d'un elemental principi de seguretat jurídica, l'estabilitat de l'ocupació pública no té un valor en si mateixa si no es tradueix en aspectes que tenen a veure amb la millora de la competència professional, la dedicació i el compromís del treballador amb el servei públic i els seus valors implícits d'assegurament de la vida social.

3. Encara que el concepte de flexibilitat té una multiplicitat d'utilitzacions, hi ha dos grans tipus de flexibilitat: la numèrica o externa i la funcional o interna. La flexibilitat externa fa referència a la capacitat per realitzar contractacions i acomiadaments, depenent, per tant, de les diverses modalitats legals de contractació o d'acomiadament, així com a les facultats per organitzar el procés productiu, sia acudint als serveis d'altres empreses sia a la descentralització del procés productiu mitjançant el recurs a la contractació i a l'externalització d'activitats. La flexibilitat interna fa referència a la capacitat empresarial de modificar les condicions d'ocupació i l'organització del treball dins de l'empresa. Per tant aquesta modalitat es troba vinculada als diferents elements que defineixen les condicions d'ocupació dels treballadors i els poders de l'empresari amb vista a la seva modificació. En concret, influeixen en la flexibilitat interna regulacions relatives a diferents institucions com l'enquadrament professional, els instruments d'ordenació i de gestió de personal, la mobilitat funcional, les perspectives de carrera professional, el sistema de modificació de les diferents condicions de treball o, en un catàleg no tancat, els sistemes de remuneració i rendiment i els relatius a l'organització del temps de treball. En tot cas un principi essencial ha de quedar clar: l'objectiu essencial dels requeriments de major flexibilitat és afavorir la reassignació i l'adaptació del factor treball.

4. A l'àmbit de la funció pública, la flexibilitat numèrica s'ha de subordinar al dret a la inamovibilitat en la condició de funcionari públic de carrera, que preveu l'article 14 EBEP, com un dels drets individuals bàsics que caracteritzen el règim jurídic d'aquest personal, dret que impedeix la possibilitat d'utilitzar mecanismes extintius de la relació de servei com a possible instrument per a la reducció de personal, i per tant de la despesa pública, encara que a això s'atreveixi alguna previsió autonòmica com la plantejada en el denominat "*Plan Moderna*" de la Comunitat Foral de Navarra, que afirma com un dels seus objectius "*su-*

*primir el carácter vitalicio de los funcionarios*". Ara com ara la relació de funció pública, de conformitat amb la legislació bàsica de l'Estat, no es pot extingir, però sí que es pot suspendre, utilitzant a aquest efecte la figura dels plans d'ocupació que donen pas a les corresponents situacions administratives i que seran objecte de consideració en una altra ponència. Amb tot, la flexibilitat numèrica en l'Administració es pot obtenir actualment a través de la utilització de les diferents modalitats de nomenament o contractació de personal que no impliquen estabilitat en l'ocupació pública. Igualment, a partir del mes d'abril d'aquest any és possible acudir als serveis de les ETT per a la realització de tasques públiques que no estiguin reservades als funcionaris per una norma amb rang de llei, la qual cosa a *sensu contrario* implica que les tasques dels llocs de treball no reservats, encara que estiguin ocupats per funcionaris, es podrien encomanar a treballadors de les ETT, amb independència dels criteris funcionals d'actuació de les ETT a les administracions que s'acabin establint. D'altra banda, el recurs a la contractació i a l'externalització d'activitats és ben conegut per les nostres administracions, fins al punt que ha donat lloc a una veritable redistribució de tasques entre l'organització matriu, els ens instrumentals i els tercers privats.

5. Un cop descomptada l'existència d'una notable rigidesa numèrica en l'ocupació pública, cal prestar, doncs, una atenció especial a les mesures de flexibilitat interna. A l'Administració hi ha un recorregut ampli per a l'adopció de mesures d'eficàcia orientades a facilitar una gestió dels recursos humans més funcional, que permeti un aprofitament racional de la càrrega de treball existent, faciliti la distribució interna dels efectius de personal cap a àmbits prioritaris, reforci la productivitat i millori l'optimització dels recursos públics.

En aquesta direcció caldrà analitzar les àrees següents:

a) La consideració dels sistemes d'ordenació professional, i molt especialment, del sistema d'escales i subescales, classes i categories; la millora dels processos de selecció que permetin incrementar la qualitat dels empleats públics; i l'equilibrada ordenació de funcions i tasques que es produeix a través de relacions de llocs de treball.

b) La referida a la mobilitat que s'articula a través dels mecanismes de provisió de llocs de treball i de la posició en les diferents situacions administratives.

c) L'increment de la professionalitat dels empleats públics que es produirà a través d'un sistema de carrera fonamentat en l'avaluació de l'acompliment.

d) La relativa a l'ajust de retribucions i a la necessitat d'actuar en matèria retributiva sobre una estructura molt rígida, en la qual caldrà plantejar-se els corresponents canvis en el sistema de compensació i incentivació.

e) La relacionada amb l'organització del temps de treball i amb la introducció de formes de treball no ordinari, com pot ser el treball a temps parcial.

6. Una estratègia de flexibilitat exigeix una reorientació de les polítiques de relacions laborals. El fet d'adoptar mesures de flexibilitat implica un sistema que canviï el paper dels subjectes col·lectius, l'estructura i l'àmbit mateix de la negociació col·lectiva. Si es vol donar prioritat a una adaptabilitat interna negociada necessitem un sistema eficient, rigorós i legal de negociació col·lectiva. Sens dubte caldrà plantejar-se el tema de la modificació de l'acord de condicions de treball durant la seva vigència o la possible negociació *ante tempus* dels acords i convenis col·lectius. En qualsevol cas, els sindicats hauran d'admetre que una política de defensa de l'ocupació i dels serveis públics s'ha de fonamentar en la possibilitat real de seguir mantenint-los en un entorn d'equilibri fiscal i pressupostari, el que connecta amb la necessitat d'aprofundir en els mecanismes d'adaptació dels recursos humans a les necessitats de l'interès públic. Per tant, per a les organitzacions sindicals la situació de crisi econòmica reclama un especial compromís i responsabilitat en la seva actuació, el que passa per una facilitació en la negociació col·lectiva dels processos de flexibilitat interna, particularment de la disponibilitat en l'ocupació, les estructures salarials i el temps de treball.

7. Igualment, no estarà de més advertir de la necessitat d'una nova organització de la funció de recursos humans a les nostres administracions locals. Una de les modalitats essencials de la flexibilitat organitzativa resideix en l'articulació d'estratègies de cooperació entre empreses que permetin una millor utilització dels recursos tècnics i la constitució d'àrees efectives de gestió. A l'àmbit públic s'adverteixen dos tipus de necessitats: la primera, la necessitat de superar l'actual estat de regulació de l'ocupació pública local, sistematitzant i cohesionant la seva normativa dispersa i fragmentada per les successives modificacions legislatives i pel tortuós sistema d'articulació de competències en matèria de funció pública local; la segona, la d'enfortir

la cooperació per a la modernització dels sistemes de gestió de les persones que presten els seus serveis a les entitats de menys població que no tenen prou capacitat tècnica.

8. La temporalitat en l'ocupació és molt similar al sector públic i al sector privat. Segons dades del CES per a l'any 2009, la taxa de temporalitat en el sector privat és del 25,2%, mentre que la mateixa taxa per al sector públic se situa en el 24,5%. És ben conegut el fet que l'ajust al sector privat s'ha produït sobre l'ocupació temporal, que ha caigut un -16,7% durant el període 2008-2009, afectant un total de 630.000 persones, mentre que al sector públic la disminució en el mateix tipus d'ocupació s'ha produït en un -4,8%, afectant un total de 38.000 persones. De fet, al sector públic, per primera vegada en molts anys, també es va reduir el nombre d'assalariats temporals i va créixer el d'indefinitos, propiciant una reducció de la taxa de temporalitat, encara que no prou com per afirmar un canvi de tendència. Aquestes xifres permeten afirmar que hi ha un marge considerable per a un ajust de plantilles públiques, sobretot a les comunitats autònomes on el pes del sector públic sobre el total de l'ocupació és més gran, tal com passa a Extremadura (25,4%), Castella-la Manxa (18,8%) i Canàries (18,2%), que superen àmpliament la mitjana estatal, situada en un 15,3%. En tot cas, cal ser conscient que la temporalitat en l'ocupació pública té una sèrie de causes estructurals, entre les quals hi ha les de naturalesa econòmica i pressupostària. És més, l'Informe del CES sobre la temporalitat en l'ocupació pública (2004) ens adverteix que el creixement de la taxa de temporalitat es pot haver produït al mateix temps per una política de límits o de contenció de la dotació de recursos humans amb caràcter general, i per l'existència de necessitats de despesa en nous serveis i activitats en expansió que no van acompanyades, tanmateix, d'una base financera i pressupostària estable i previsible. D'aquí que segurament els pròxims anys assistirem a una sèrie de moviments que es produiran en tres direccions diferents:

a) L'ajust de la cartera de serveis de les administracions locals, prioritzant els que tinguin caràcter obligatori i renunciant a les activitats voluntàries que no tinguin una base fiscal sòlida, el que sens dubte produirà la no-renovació dels contractes temporals existents a l'àmbit corresponent.

b) El recurs als mecanismes de provisió temporal dels llocs de treball que es considerin imprescindibles per no violentar el marc de reposició d'efectius auto-

ritzat en les lleis pressupostàries sobre les ofertes públiques, encara que això signifiqui burlar les lleis pressupostàries.

c) La prossecució dels processos d'estabilització dels llocs de caràcter estructural que es trobin ocupats interinament o temporalment, encara que això signifiqui burlar la limitació que estableix la disposició transitòria quarta EBEP.

9. Una dada no menor en l'estructura de la temporalitat pública és la determinada pel règim jurídic. Si atenem l'Informe de l'Observatori de Govern Local per a l'any 2007 (Catalunya), el percentatge de funcionaris interins sobre el total de funcionaris era l'any 2004 del 9,5%, i l'any 2006 del 5,3%, mentre que el percentatge de personal laboral amb contractes de durada determinada sobre el total de personal contractat en règim laboral era per a l'any 2004 del 37,9%, i l'any 2006 del 42,2%. Per tant, es pot afirmar sense cap esforç interpretatiu particular que la temporalitat en l'ocupació pública és essencialment "laboral". Però, al meu entendre, aquesta és una dada a punt de canviar, si no ha canviat ja. L'article 10 EBEP ha flexibilitzat el règim dels funcionaris interins, introduint en el sistema de temporalitat de les administracions públiques una sèrie de figures administratives d'una enorme potencialitat, com pot ser el nomenament interí per a l'execució de programes de caràcter temporal o per cobrir l'excés o acumulació de tasques per un termini màxim de sis mesos dins d'un període de dotze mesos. Aquestes figures són nous supòsits d'interinitat funcional, que en realitat repliquen els supòsits laborals d'obra o servei i d'eventualitat. Però són una mica més que això si tenim en compte els factors següents:

a) En primer lloc, l'elevat grau d'imprecisió amb què es maneja el concepte "programa de caràcter temporal", ja que aquest enunciat remet a una sèrie ordenada d'operacions per dur a terme una acció o un projecte específic que finalitzarà en un moment temporal determinat encara que de possible concreció incerta, la qual cosa el dota d'una flexibilitat extraordinària, ja que aquest concepte permet atendre a la prestació de serveis derivats de l'activitat de l'entitat local, amb l'únic límit dels serveis de caràcter obligatori o de les activitats de naturalesa estructural pròpies de l'Administració general de l'entitat local; això vol dir que aquests programes temporals es podran disposar i justificar sobre la base de subvencions o ajudes externes, que permetin mantenir serveis o activitats de

caràcter voluntari o no obligatori per a la corresponent corporació local.

b) En segon lloc, no estarà de més advertir la diferència existent en el tractament de la irregularitat a l'àmbit laboral i administratiu, ja que, com és sabut, el tractament de la irregularitat en la contractació laboral del sector públic desemboca en la conversió del contracte temporal en un contracte concertat per temps indefinit, però no fix; en canvi, l'absència del factor de temporalitat en la formulació del programa i, per tant, la manca de causa legítima per al nomenament dels corresponents funcionaris interins, no en comporta la transformació en un nomenament d'interí per vacant, sinó la nul·litat, i n'és procedent el cessament, cessament que també pot ordenar l'Administració un cop acabada l'execució del programa o si, simplement, desisteix de portar-lo a terme (SSTSJ del País Basc de 19 de gener de 2001, JUR/2001/256494, i de 13 de maig de 2005, JUR/2005/212254).

c) Finalment, convé reflexionar sobre una dada objectiva no menor: després de la reforma laboral produïda per la Llei 35/2010, de 17 de setembre, de mesures urgents per a la reforma del mercat de treball, es produirà un increment progressiu de la indemnització per finalització dels contractes temporals, que passarà dels actuals 8 dies per any treballat el 2011, a 9 el 2012, a 10 el 2013, a 11 el 2014 i a 12 el 2015, sense que les mateixes indemnitzacions hagin estat previstes per als nomenaments de funcionaris interins. Per tant, podríem afirmar que, des d'una perspectiva estricta de caràcter empresarial, l'EBEP ha "descausalitzat" la figura de l'interí eventual o per programes, la utilització de la qual, a més, sembla menys compromesa i més econòmica des d'una lògica estricta de caràcter pressupostari, tot això sense perjudici que la utilització de les relacions temporals de prestació de serveis estigui subjecta també en l'àmbit públic a la normativa comunitària en matèria de treball temporal (Directiva 99/70/CE), l'aplicació de la qual no sembla que exclogui la regulació de caràcter administratiu que s'assigni a la relació temporal, la qual cosa implica que l'ordenament jurídic d'un Estat membre de la Unió Europea ha de contenir mesures efectives per evitar i sancionar la utilització abusiva de les relacions temporals de durada determinada, mesures que en el nostre cas sembla que hagin estat ignorades pel legislador estatal, i l'efectiva plasmació de les quals hauran d'adoptar les corresponents lleis de funció pública de les comunitats autònomes o la negociació col·lectiva davant la manca d'especificació de la norma bàsica sobre ocupació pública.

10. La Llei 35/2010, de 17 de setembre, de mesures urgents per a la reforma del mercat de treball, ha introduït un nou règim jurídic de les empreses de treball temporal, que pretén eliminar les limitacions actualment vigents per a la utilització d'ETT per part de les administracions públiques, derivades de la disposició addicional cinquena de la Llei 30/2007 de contractes del sector públic, que en prohibia la utilització, excepte quan es tracti de posades a disposició de personal amb caràcter eventual per a la realització d'enquestes, presa de dades i serveis anàlegs, limitacions que han deixat de ser aplicables el passat 1 d'abril de 2011. En tot cas, la reforma operada sembla advertir les dificultats d'admetre un ús discrecional de les ETT al sector públic, per això s'hi estableixen una sèrie de condicionaments a la seva utilització: un de caràcter absolut, que impedeix que es realitzin contractes de posada a disposició "per a la realització de tasques que, per una norma amb rang de Llei, estiguin reservades als funcionaris públics"; un altre de caràcter relatiu, que es relaciona amb l'obertura d'un procés que ha de conduir a la fixació per part del Govern, abans del moment de la derogació efectiva de les restriccions vigents i amb la negociació prèvia a la Mesa General de les Administracions Públiques, dels "criteris funcionals d'aplicació" de la nova situació en què les ETT poden actuar pel que fa a Administració.

Convé assenyalar aquí dues dades que poden ser rellevants per a la utilització d'aquest particular instrument de flexibilitat que representen les ETT:

a) El que s'exclou de la posada a disposició són les funcions reservades per llei a funcionaris públics, funcionaris que poden ocupar altres funcions no reservades que podran ser cobertes o complementades de manera temporal amb el recurs a personal de les ETT.

b) Les clàusules dels instruments col·lectius que prohibeixin subscriure contractes de posada a disposició per ocupar amb caràcter temporal llocs de treball de manera genèrica o indeterminada, o que restringeixin d'una manera indeguda per manca de justificació objectiva i raonada el recurs al treball a través d'ETT, esdevenen inaplicables per ministeri de la Llei a partir d'1 d'abril de 2011, i per això, a reserva de la decisió del Govern o mentre aquesta no es produeixi, es pot admetre un ús ocasional, prudent i raonable, de la contractació d'ETT per a les activitats que la llei estatal o autonòmica no reservi als funcionaris públics.

11. Una via de flexibilització que s'utilitza cada vegada més per part de les nostres administracions és

la del contracte de serveis amb empreses, entitats del tercer sector o persones físiques en règim autònom. Aquests contractes es poden concertar per a la cobertura de diferents finalitats com ara l'ajuda a domicili, la cura de minusvàlids profunds, la gestió d'entitats culturals o esportives o l'explotació de centres culturals o de teatres públics, el tractament d'expedients simples o la presa i gravació de dades per a la informatització d'un servei o la posada en funcionament d'equipament i sistemes informàtics. Aquests contractes s'erigeixen, doncs, en vehicles idonis per externalitzar diverses activitats de caràcter social, cultural o de promoció econòmica, però també administratives i de caràcter econòmic. Per a això, es poden utilitzar legítimament els articles 10 i 277.1 de la Llei de contractes del sector públic, on es defineixen els contractes de serveis com els que tenen per objecte "*prestaciones de hacer que tengan por destinatario directo a la entidad contratante, consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro*", sempre que els serveis no impliquin l'exercici d'autoritat inherent als poders públics. Certament, el recurs a la contractació d'empreses de serveis externs pot ser una via d'un interès excepcional per facilitar l'entrada de nous actors vinculats a associacions o moviments ciutadans en la provisió de serveis o per millorar els costos i l'eficiència econòmica en la provisió de serveis, però de fet els estudis existents ens diuen que darrere de la contractació de serveis solen estar les dificultats amb què es troben les administracions públiques per ampliar les seves plantilles amb costos salarials elevats i amb sistemes de provisió de llocs de treball que privilegien l'antiguitat sobre el nivell d'especialització i d'adaptació a necessitats urgents i sobrevingudes o a demandes puntuals de serveis tècnics que impedeixen la seva prestació per part d'empleats públics. Sovint, les limitacions que imposen les previsions pressupostàries en matèria de personal i el mateix sistema de gestió de l'ocupació pública, configuren l'externalització i la prestació de serveis com una mena de sortida davant la pressió existent per mantenir i prestar serveis amb unes plantilles de personal congelades i amb una baixa qualificació professional. El problema és que, sovint, també la contractació d'empreses de serveis encobreix autèntiques contractacions de personal a través d'un empresari aparent que no té infraestructura, ni un veritable centre de treball ni una efectiva organització, direcció i control de la seva pròpia activitat, i la viabilitat econòmica del qual és

dubtosa al marge del contracte establert amb la mateixa entitat pública. Es produeix d'aquesta manera una cessió il·legal de treballadors, que pot donar lloc a l'adquisició per part del treballador o grup de treballadors de la condició de personal indefinit, encara que no fix, obligant la corporació local a la corresponent creació de la plaça i a mantenir la subsegüent relació laboral, fins que sigui procedent cobrir-la de conformitat amb els principis d'igualtat i de mèrit. És a dir, la contractació de serveis que apareix en principi com un element de flexibilitat, a l'últim desemboca en increments de plantilla sense els estudis corresponents sobre la necessitat i l'oportunitat que han de precedir qualsevol augment de personal, tal com ha denunciat el Tribunal de Comptes en la seva Moció a les Corts Generals sobre la necessitat d'evitar els riscos que els treballadors de les empreses de serveis contractades per l'Administració, per les condicions en què es desenvolupa l'activitat contractada, esdevinguin personal laboral de l'Administració en virtut de sentències judicials (827/2009), el que s'ha plasmat recentment en la Resolució de 27 d'octubre de 2010, aprovada per la Comissió Mixta de les Corts Generals per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes, en relació amb l'esmentada Moció (BOE 15. 10.01.2011). L'externalització d'activitats a través de la seva contractació amb empreses o entitats de serveis, ben plantejada i executada, sobre un objecte lícit, segueix sent un instrument essencial d'economia pública, de participació ciutadana en la provisió de béns i serveis, i per què no dir-ho, de disciplina i control de les condicions de treball dels mateixos empleats públics. Una qüestió diferent és que el recurs a la contractació de serveis externs ha d'anar precedit sempre d'una reflexió sobre les implicacions que el procés pot tenir en termes de garantia dels drets dels ciutadans o de riscos de captura de serveis estratègics estretament vinculats a la presa de decisions; ha de determinar amb precisió les prestacions a realitzar, i analitzar detalladament les característiques i les oportunitats de l'oferta existent, tenint cura especialment dels plecs de condicions del contracte en què es recullen les especificacions sobre els estàndards del servei i els mecanismes de control de resultats; s'ha d'evitar que la seva execució es desviï del que s'ha pactat, avaluant-ne realment el resultat perquè no acabi produint un increment de costos de producció o una pèrdua de qualitat en la prestació del servei, i el que és pitjor, una imputació de responsabilitats de tot tipus a la mateixa Administració. Però, en tot cas, si l'externalització és una resposta de gestió

a la rigidesa en matèria pressupostària i de gestió de personal existent a l'Administració, convé modificar el tractament dels factors que estan dificultant l'adaptació i el progrés tècnic en el servei públic i, en resum, l'estan privant d'eficàcia en la gestió, de manera que això provoca que els nous serveis i activitats de les administracions tendeixin a proveir-se a través d'un procés d'externalització, amb el qual s'intenta escapar de les rigideses associades a la gestió del treball públic i de les condicions de treball que s'imposen a través d'un sistema de negociació col·lectiva, que resulta altament disfuncional per conservar la feina a l'organització pública.

12. Si atenem ara als aspectes més relacionats amb el que hem convingut d'anomenar flexibilitat interna, el primer que ha de merèixer la nostra atenció és el sistema d'enquadrament del personal a través de plantilles. La plantilla de personal està formada per una relació concreta i detallada de totes les places creades per una entitat local amb dotació en el seu pressupost, classificades per cossos, escales, subescales, classes i categories, en les quals s'integren els funcionaris, el personal laboral i el personal eventual. Les places incorporades a les plantilles han de ser les necessàries perquè una entitat local pugui desenvolupar les seves competències i els seus serveis de caràcter permanent. Als nostres efectes convé ressaltar el fet que la plantilla de personal ha de determinar la denominació dels cossos, les escales, subescales, classes i categories dels funcionaris. Per tant, a través de la plantilla es classifica professionalment els funcionaris de conformitat amb les definicions i els criteris continguts en les normes jurídiques. De fet, la plantilla de personal és l'instrument essencial que conforma l'estructura professional d'una entitat local concreta. Aquesta estructura, l'estableixen avui els articles que van des del 167 al 175 del TRRL, i els funcionaris locals s'enquadren en dues grans escales: a) l'escala d'Administració general, als integrants de la qual correspon l'exercici de funcions comunes a l'exercici de l'activitat administrativa, i que es divideix en la subescala tècnica, de gestió, administrativa, auxiliar i subalterna; b) l'escala d'Administració especial, que comprèn els funcionaris que tinguin atribuït l'exercici de les funcions que constitueixen l'objecte peculiar d'una carrera, professió, art o ofici. La classificació dels funcionaris de l'escala d'Administració especial es diferencia en la subescala tècnica i la de serveis especials; al seu torn, la subescala tècnica es pot dividir en les classes de tècnics superiors, mit-

jans i auxiliars, amb el benentès que cada classe podrà comprendre diferents branques o categories i especialitats, mentre que la subescala de serveis especials es pot dividir en les classes de Policia local i els seus auxiliars, servei d'extinció d'incendis, places de comeses especials i personal d'oficis, la qual cosa permet també introduir categories i especialitats sobretot en la classe de comeses especials –que pot fins i tot arribar a articular-se per “places”– i en la de personal d'oficis. En tot cas, l'estructura de personal de les corporacions locals està determinada per normes legals i reglamentàries, es considera un sistema tancat que no es pot ampliar o modificar en els nivells i els criteris d'ordenació general. No obstant això, les potestats d'organització de les entitats locals permeten determinar les escales, subescales i classes dels seus funcionaris i la seva classificació professional, tal com reconeix l'article 129.3 TRRL. Aquesta facultat s'exerceix mitjançant la configuració i l'aprovació de la plantilla de personal de cada entitat local, que és una competència del ple corporatiu. De fet, l'enunciat legal del sistema d'escales, subescales i classes no implica l'obligatorietat de desplegar totes les que preveuen les normes jurídiques, sinó exclusivament les que es consideren necessàries d'acord amb les necessitats dels serveis, el volum d'activitat i la política de recursos humans que es vulgui establir. Aquí cal tenir en compte que la classificació professional de l'escala d'Administració general i la seva articulació en subescales, que conté l'article 167 TRRL, es considera bàsica d'acord amb la modificació introduïda per l'article 60 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, i per tant no pot ser objecte de modificació. En canvi, l'enquadrament previst per a l'escala d'Administració especial es pot considerar apte per tal de ser desenvolupat en categories i especialitats, de conformitat amb les necessitats funcionals de l'organització concreta d'una entitat local. El quid de la qüestió resideix precisament en aquest plantejament: un desenvolupament extens de la classificació de funcionaris en l'escala d'Administració especial, sens dubte permetrà orientar d'una manera més congruent i racional les polítiques de selecció de la corporació i la seva adaptació a les necessitats concretes d'un lloc o una família de llocs de treball, però aquesta mateixa opció introdueix un factor notable de rigidesa en les plantilles de les nostres entitats locals, i és incompatible amb un elevat grau de mobilitat interna i de flexibilitat del personal davant les necessitats canviants dels serveis públics, de

manera que s'incrementen les limitacions internes en la gestió de personal. Les raons selectives, però també una política conscient de coincidència del perfil professional dissenyat amb el candidat prèviament elegit, han orientat una especialització excessiva en el sistema de classificació professional, que ha generat una veritable individualització de les places i dels mateixos llocs de treball, especialització que en temps de crisi es pot constituir en una veritable barrera per a un marc flexible de gestió de personal que demana classificacions professionals obertes, que permetin una mobilitat àmplia entre els diferents sectors i àrees funcionals d'activitat existents a una entitat local. Convindria insistir en aquest punt: les estructures professionals han d'evolucionar cap a supòsits funcionals amplis i oberts en els quals es tinguin en compte competències professionals genèriques susceptibles d'adaptació als concrets àmbits funcionals que es puguin identificar a cada organització. El que té poc sentit, per posar un exemple, és distingir entre un tècnic especialista, un tècnic especialista en Gestió Administrativa i un tècnic especialista en Processos Administratius, o entre un tècnic mitjà en Enginyeria, un tècnic mitjà en Enginyeria especialitat Electricitat i un tècnic mitjà en Enginyeria especialitat Mecànica, o entre un tècnic superior especialista en Comunicació i un tècnic superior especialista en Comunicació per Internet, o, per acabar, entre un tècnic superior en Dret i un tècnic superior en Dret local. Per tant, el fet de mantenir un model de classificació professional fundat en la identificació entre places, llocs i estructures professionals d'enquadrament, constituirà sempre un factor de rigidesa interna de difícil superació. Una solució diferent, sobretot per a les grans corporacions locals, pot consistir en la contenció del sistema d'escales, subescales i classes, i la seva combinació a efectes selectius amb un model d'àmbits funcionals, àmbits d'entre els que es podrien arribar a identificar, a tall d'exemple, els corresponents a l'àrea jurídica, econòmica, de gestió administrativa, de recursos humans i d'organització, d'anàlisi, planificació i estadística, de comunicació i gestió del coneixement, de polítiques socials, d'educació, de salut pública, d'infraestructures i ordenació territorial, i de gestió del medi ambient i indústria. D'aquesta manera, la selecció per a l'accés a una determinada estructura professional– subescala, classe o categoria– podria tenir en compte l'àmbit funcional del seu futur acompliment, incloent proves o exercicis específics per a cada un d'aquests àmbits que es considerin convenients, destinats a garantir la ido-



neïtat de les persones aspirants en relació amb l'àmbit funcional dels llocs de treball que s'hagin de proveir; així mateix, en la fase de valoració de mèrits es podrien incloure condicions de formació, experiència o altres mèrits específics orientats a procurar una millor adequació del sistema a l'ocupació de llocs de treball adscrits a un àmbit funcional.

13. La selecció de personal de les nostres entitats locals s'està fonamentant principalment en sistemes de concurs oposició, que valoren d'una manera decisiva el temps de serveis prestats o la formació rebuda a la mateixa entitat local, sia com a personal no permanent sia com a personal permanent en un grup inferior. D'aquesta manera, el criteri decisiu d'accés a l'ocupació pública local es basa en el supòsit que l'experiència prèvia en el lloc i la formació rebuda es relacionen positivament amb l'acompliment futur, per a la qual cosa s'utilitza un sistema de punts per anys d'experiència o per cursos, sense introduir cap criteri qualitatiu per esbrinar si els anys acreditats o els ensenyaments rebuts han incrementat les competències professionals que es podrien considerar claus per a l'acompliment d'un lloc o d'una agrupació de llocs. De fet, el sistema de concurs oposició amb valoració de mèrits interns per punts té bona fama i poca oposició, ja que es considera un sistema "just", objectiu i no discriminatori. No obstant això, la justícia del sistema és molt discutible quan l'accés a l'ocupació interina no es produeix sobre la base del principi de mèrit, sinó per una decisió judicial o política, o quan el procés selectiu no s'obre a candidats externs, que poden aportar dinamisme i competència a una estructura de personal d'unes organitzacions públiques caracteritzades per la seva endogàmia. A més, la fiabilitat del sistema es pot discutir, ja que l'aplicació de barems per punts no és tan simple com sembla, en donar lloc sovint a interpretacions diverses, susceptibles de desembocar en l'àmbit contenciós. Un altre aspecte a tenir en compte és la forma i manera d'acreditació de mèrits, que en determinats casos pot desembocar en la no-valoració d'un factor que es considera insuficientment provat o, en sentit contrari, en el trasllat a l'òrgan de selecció de la càrrega de demanar els aclariments que es consideren necessaris per a la seva possible valoració, el que dona lloc a un debat jurídic que sovint pot arribar a definir un procés de selecció. Quant a la validesa operativa d'aquest tipus de sistemes, els estudis realitzats ens demostren que un mètode de selecció el criteri diriment del qual acaba sent un sistema de valoració de mèrits fonamentat en

l'antiguitat i la formació interna té una validesa molt baixa, fins al punt que pot arribar a proporcionar una validesa de zero o negativa, ja que el fet que dues persones tinguin la mateixa formació o la mateixa experiència laboral no indica que hagin adquirit els mateixos coneixements, habilitats o certeses. Senzillament, l'èxit del concurs oposició i la posició de la fase de concurs com a factor diriment del procés d'accés, cal trobar-lo fonamentalment en la seva constant utilització per a la consolidació en l'ocupació d'interins o de contractats temporals que han accedit a aquesta condició sense un veritable procediment competitiu, i també en l'existència de pràctiques corporatives de reserva de llocs que permeten una promoció no competitiva a places de grup superior, de manera que al final l'accés a l'ocupació pública a través de proves obertes i lliures, de naturalesa competitiva, és gairebé sempre de naturalesa excepcional. Per tant, es detecta clarament un sistema d'accés tancat, no fonamentat en perfils professionals del lloc o de famílies de llocs a acomplir, i el que és pitjor, en un moment en què la flexibilitat és un valor i en què s'admet que la característica essencial dels llocs de treball en un entorn de crisi pot ser la seva volatilitat, produint el canvi de tasques i la mobilitat, el que el sistema de valoració de mèrits no mesura són les característiques que es requeriran per exercir diferents ocupacions, com poden ser la capacitat d'aprenentatge, la innovació i la creativitat, la capacitat de treballar en equip, la d'adaptació i flexibilitat, la motivació i orientació al servei, la consciència i l'estabilitat emocional, les habilitats de comunicació o en l'ús de les tecnologies de la informació i els idiomes. Per tant, una bona selecció, o, millor dit, una selecció més estratègica, orientada a l'acompliment de llocs de treball i al canvi de tasques, segurament exigirà l'adopció d'una sèrie de mesures, com ara la introducció d'una fase de reclutament que garanteixi condicions mínimes de qualitat i d'igualtat en l'accés a l'ocupació temporal a les administracions, l'establiment d'un sistema de promoció interna equilibrat amb un percentatge significatiu d'accés lliure als grups superiors, que incrementi la qualificació tècnica i la professionalitat dels cossos superiors de l'Administració local, i un procés de selecció fonamentat en una descripció adequada del perfil professional de la família de llocs que es vol cobrir, amb capacitat per detectar i predir l'existència de factors que es consideren vàlids per a tots els llocs i per a totes les cultures organitzatives, com ara la intel·ligència, la responsabilitat o la integritat. Lògicament,

això implicaria l'ús de determinats instruments selectius que afegissin a les proves de coneixements, que se segueixen considerant essencials, proves d'habilitat mental general i de personalitat –centrades en factors com ara l'estabilitat emocional, l'extraversió, l'obertura, l'amigabilitat o la consciència–, proves pràctiques o de simulació, entrevistes estructurades, i la introducció de veritables períodes de prova i de formació selectiva mínimament consistents i sota la tutela dels òrgans de selecció, el que implica establir seriosament una fase de formació i pràctiques com una part més del procés selectiu, tal com recomanen els estudis que s'han ocupat d'aquesta matèria.

14. És evident que el lloc de treball segueix sent el nucli bàsic de la gestió de personal de la funció pública espanyola, i, per tant, és evident també que les relacions de llocs de treball es constitueixen en elements essencials de l'ordenació de personal a les nostres administracions. Aquest aspecte és essencial i ha de quedar clar: sense llocs de treball, sense relacions de llocs de treball, no hi ha organització possible de l'ocupació pública. Però hi ha avui una àmplia coincidència en la necessitat de diferenciar el paper que compleix la relació de llocs de treball com a instrument que serveix per a la seva identificació i classificació, assenyalant la ubicació del lloc en l'estructura organitzativa i la seva principal funció o missió, incloent-hi els requisits essencials exigits per al seu acompliment i les retribucions complementàries que se li puguin assignar, la identificació i concreció precises de les tasques que l'ocupant del lloc ha d'exercir, tasques que es poden establir en un document intern o confiar a les potestats de direcció del cap del servei al qual el lloc és adscrit. Dit d'una altra manera, el contingut funcional del lloc és un espai disponible i configurable, propi de la gestió de personal, que es pot establir en un instrument sense valor jurídic o confiar directament a la potestat de direcció del responsable d'un servei. D'aquesta manera s'impedeix la utilització defensiva dels llocs de treball d'acord amb la invocació del seu contingut funcional, amb la voluntat de desenvolupar únicament les tasques prèviament assignades i rebutjar totes les que no continguin la descripció dels llocs d'adscripció, o d'impedir el canvi i la mobilitat funcional, dificultant que l'Administració pugui alterar les tasques que les persones realitzen en els llocs de treball, exigint prestacions o execucions diferents. A partir d'aquest plantejament els requisits exigits legalment per a una formalització de la relació de llocs de treball tendeixen a disminuir, de manera

que l'article 74 EBEP només exigeix que la relació de llocs de treball o un altre instrument similar comprengui la denominació dels llocs, els grups de classificació professional, els cossos o escales, si s'escau, a què estiguin adscrits, els sistemes de provisió i les retribucions complementàries, evitant que la relació de llocs de treball contingui una descripció detallada de les tasques d'aquests. Però no es tracta només d'això, convé també evitar, i si cal, revisar l'actual dispersió de llocs de treball, i assegurar que aquesta no es torni a reproduir, esquivant particularment la diferenciació entre llocs igualment denominats i amb funcions pràcticament similars però amb complements diferents, això exigeix concebre els llocs des d'una perspectiva més general, més com a llocs de treball amb responsabilitats sobre àmbits concrets que com un conjunt acotat de tasques i procediments determinats, alliberant-los de les contingències canviants de l'execució real i directa, diferenciant la responsabilitat assumida, és a dir, la seva missió en l'estructura de l'organització, de l'execució de tasques pròpiament dites. D'aquesta manera s'evita la "individualització" del lloc de treball en benefici de l'empleat públic, visible en la confusió existent entre places i llocs de treball, oblidant que el lloc de treball com a unitat orgànica admet un nombre indeterminat de dotacions de personal que calgui per satisfer la responsabilitat que assumeix al si de l'organització; un nombre plural de persones del mateix perfil que són imprescindibles per assumir la càrrega de treball que el desenvolupament d'aquesta funció exigeix al si de l'organització, el que es resumeix en el fet de comprendre que el lloc de treball constitueix una unitat organitzativa bàsica de l'estructura, i no un sistema de classificació professional del treballador públic.

15. El concepte de mobilitat aplicat al sistema de funció pública, pot tenir significats diferents. De fet, els últims anys aquest concepte sembla que s'hagi associat al de flexibilitat en la gestió del treball públic per subsumir tots els processos que afecten el canvi o la modificació en la prestació de serveis. No obstant això, són del parer que hauríem de fer un esforç per distingir entre: a) una facultat de conformació de les tasques específiques relatives a un determinat tipus de lloc de treball; b) un poder de modificació d'alguna de les condicions de treball de un determinat lloc; c) una capacitat per ordenar el canvi de lloc de treball en l'estructura d'una organització; d) una atribució per decidir el canvi de lloc de treball a una organització diferent de la d'adscripció. Per tant, caldria distingir entre

una modificació de les tasques d'un lloc, un canvi de condicions de treball d'un lloc (jornada, horari, torns, remuneracions), un canvi de lloc a una Administració i la mobilitat cap a un lloc de treball d'una altra persona jurídica pública. Tècnicament potser hauríem de parlar d'una modificació en la prestació de treball, d'un canvi de condicions de treball, d'un canvi de lloc de treball dins de la mateixa organització pública i, senzillament, d'un canvi de lloc de treball entre diferents organitzacions públiques.

16. A la vista del que s'ha exposat, és evident que el model d'organització del treball definit per a una Administració local condicionarà seriosament la potestat que cal reconèixer a l'Administració per a l'adequació contínua de les seves estructures organitzatives bàsiques. Com ja hem dit, una major diversificació de categories laborals i una intensa especificació de funcions i tasques condicionen seriosament la capacitat de l'Administració per definir i adaptar en cada moment la capacitat de treball existent. En la mesura que els elements classificatoris de tipus professional o organitzatiu defineixin amb més intensitat la prestació deguda, aquesta definició juga contra el poder de direcció concebut com a facultat de conformació interna de les funcions i tasques a realitzar o, dit en llenguatge administratiu, de la capacitat d'arranjament continu i adaptació dels òrgans administratius i serveis públics. La prestació a realitzar en qualsevol moment ha de ser del tipus i de les característiques definits per la corresponent estructura professional –cos, escala, subescala, classe, categoria i especialitat–, i ha de correspondre a les tasques que es poden induir de la descripció genèrica de la funció del lloc de treball. Des d'aquesta perspectiva, cal tenir en compte que tant la plantilla de personal com la relació de llocs de treball tenen naturalesa reglamentària, i no són susceptibles d'una modificació fàcil. D'aquí que es defensi, com ja hem fet en el paràgraf anterior, que l'especificació de tasques i, per tant, la definició de les prestacions específiques respecte a un lloc de treball determinat, es continguin en manuals o monografies de llocs de treball en els que s'inclouguin, al costat de la definició de la seva missió, les funcions bàsiques i les tasques rellevants que es considerin adequades, en el benentès que aquestes definicions tenen caràcter orientatiu i poden ser modificades per l'Administració per ajustar-les als canvis que es vagin produint en els llocs de treball, en funció de les activitats que s'hagin de realitzar o dels serveis que s'hagin de prestar. Més enllà d'aquesta opció només ha d'exis-

tir el poder de direcció dels òrgans de gestió de les nostres administracions. De fet, avui convé reivindicar el poder de direcció del cap del servei per adjudicar a l'empleat públic en cada moment les tasques que consideri oportunes, en el marc de les competències i del contingut general de la prestació, establert prenent com a base l'estructura professional i de llocs de treball d'una corporació determinada. Amb tot, no estarà de més advertir que l'article 73 EBEP preveu un supòsit més incisiu de modificació de la prestació deguda, en assenyalar que les administracions públiques podran assignar al seu personal funcions, tasques o responsabilitats diferents de les corresponents al lloc de treball que exerceixin, sempre que siguin adequades a la seva classificació, grau o categoria, quan les necessitats del servei ho justifiquin, sense minva en les retribucions. Aquest supòsit recorda l'anomenada "atribució temporal de funcions", que té com a finalitat principal permetre el desenvolupament de funcions especials no assignades als llocs inclosos en la relació, o l'acompliment de tasques a causa del seu major volum temporal, o altres raons conjunturals que no permeten la seva atenció amb suficiència pels efectius disponibles, tal com disposa l'article 66 RGIPPT, que pot ser aplicable a l'Administració local d'acord amb la clàusula de supletorietat que estableix l'article 1.2. Convé aclarir que el tipus construït així sembla que prevegi un supòsit d'ampliació de tasques que no suposa un canvi de lloc de treball, però que, no obstant això, pot provocar un allargament del contingut funcional del lloc. Sense abandonar el lloc que ocupa, el funcionari públic haurà d'exercir funcions diferents de les corresponents al seu lloc de treball, funcions que poden consistir en meres extensions que no alterin el contingut del lloc, o en addicions significatives amb la incorporació de noves responsabilitats que permetin enriquir el "contingut professional" del lloc de treball en termes de complexitat, d'autonomia i d'importància tècnica d'aquelles. Aquest supòsit parteix d'una decisió unilateral de l'Administració que no necessita un consentiment previ del funcionari, i que té un fonament causal, és a dir, és procedent quan les necessitats del servei ho justifiquin, el que comporta que l'Administració hagi de motivar en cada cas quines necessitats hi ha i quines són. En tot cas, la decisió de l'Administració té dues limitacions precises: una, la demanda que les tasques afegides siguin adequades a la classificació del funcionari, és a dir, en tot cas s'ha d'entendre que les noves funcions són pròpies del cos, de l'escala, de la classe o de

la categoria a què pertany el funcionari, aspecte que és essencial, encara que es faci referència impròpiament al fet que aquestes funcions corresponguin al grau o a la categoria, quan aquest element no és propi del lloc, sinó de la carrera horitzontal; i la segona, la garantia que l'assignació de funcions no ha de suposar una minva de les retribucions corresponents al lloc, limitació que sembla innecessària, llevat que s'estigui partint de la base que aquesta assignació pot consistir també en l'exercici de funcions corresponents a llocs de treball ubicats en un nivell inferior de la jerarquia de llocs existents a l'organització. En tot cas, és evident que el supòsit legal establert així ajuda a millorar la flexibilitat en l'assignació de tasques en els diferents nivells de l'organització i permet assajar formes d'organització diferents basades, d'una manera o altra, en l'ampliació potencial de funcions exigibles que és possible seguir identificant amb el perfil professional de l'empleat públic i el funcional del lloc de treball fins arribar a la seva saturació plena.

17. Les condicions de treball d'un determinat lloc fan referència al lloc de treball, al temps de treball i a la retribució; la possibilitat d'alterar-les o de modificar-les per fer front a necessitats extraordinàries d'acord amb una decisió organitzativa quan sorgeixen les circumstàncies previstes per la llei, suposa un extraordinari factor de flexibilitat, que permet una més adequada ordenació dels recursos humans i una millor resposta a les exigències dels ciutadans en la prestació de serveis públics. En tot cas, convé advertir que la modificació de condicions de treball que analitzem es refereix a l'alteració d'un element relacionat amb un ocupant d'un lloc de treball prèviament definit, de conformitat amb les normes jurídiques aplicables, incloent les relacions de llocs i els acords de condicions de treball: és a dir, el canvi de condicions de treball a què ens referim es produeix sobre la persona o el grup de persones que exerceix un lloc de treball o una família de llocs concreta amb un règim jurídic prèviament establert, l'alteració del qual, prenent com a base les potestats d'organització, es produeix amb un abast limitat a una concreta dotació o dotacions d'un lloc o grups de llocs. Es tracta, doncs, de modificacions substancials de condicions de treball de caràcter individual o grupal, similars a les que preveu l'article 41 ET en l'àmbit laboral. En aquesta direcció volem advertir que, en el ja llarg procés de transferència d'institucions entre el treball públic i privat, els instituts jurídics que vertebraven els processos de modificació substancial de les condicions

de treball no han estat traslladats a l'ocupació pública. De fet, el mateix concepte de la situació estatutària com una relació legal i reglamentària que s'estableix en interès del servei i que és plenament adaptable a les seves necessitats, sense que el funcionari pugui oposar cap altre dret adquirit que l'exercici de la funció i la conservació de les seves retribucions bàsiques, sembla que hagi impedit aquesta translació, perquè es considera innecessària una figura d'aquest tipus. No obstant això, en el moment que s'introdueix la negociació col·lectiva en la relació d'ocupació pública –una negociació col·lectiva que es caracteritza pel caràcter detallat i rígid de la regulació de condicions de treball–, potser convindria considerar la introducció legal de mesures d'aquest tipus si no es vol que allò que està previst com una excepció, la clàusula de desvinculació del compliment de pactes i d'acords ja signats, acabi per constituir-se en un sistema ordinari d'adaptació de les condicions de treball dels funcionaris en èpoques de crisi. En tot cas, ara per ara, convé advertir de la necessitat d'introduir en el sistema de negociació col·lectiva funcional una previsió de supòsits que autoritzin una decisió singular o grupal de modificació d'una condició de treball, especificant les condicions de treball que poden ser reformades, les causes que en justifiquen l'alteració, la participació de la representació en el procés de decisió, la manera de determinar els funcionaris afectats i els criteris advertits per a la seva designació. Una altra cosa seria atorgar als acords col·lectius la condició d'elements de "petrificació" de les condicions de treball dels funcionaris públics, en un moment en què la possibilitat d'adaptació suposa una garantia d'economia i eficàcia en la prestació d'un servei públic.

18. En principi, el lloc de treball a la funció pública sembla ser una variable dependent del lloc, fins al punt que, sovint, la denominació del lloc de treball es pot acompanyar de la determinació de la seva localització. No obstant això, no hi ha cap necessitat que la relació de llocs de treball adscriuï un determinat centre directiu, unitat o lloc de treball a una seu física (STSJ de Catalunya de 30 de novembre de 2005, JUR/2007/225680), considerant-se possible l'adscripció d'un lloc a una localitat o àrea territorial sense l'assenyalament específic d'una seu física (STJ d'Astúries de 24 de gener de 2008, JUR/2008/318341), o el canvi de lloc de treball d'un funcionari públic, sense canvi de residència, derivat d'una decisió de tipus organitzatiu, sent l'Administració competent per a l'ordenació del personal d'acord amb les necessitats dels serveis, i per decidir el lloc físic

on han d'estar ubicats cada un dels serveis i òrgans administratius i el personal que els serveix (STSJ d'Extremadura de 8 de maig de 2001, JUR/2001/197655). Resumint, llevat de predeterminació en la relació de llocs de treball, els òrgans municipals poden decidir, sense dubte, el lloc on han de desenvolupar les seves funcions els empleats públics (STSJ de la Comunitat Valenciana de 24 de març de 2008, JUR/2008/190313). A l'Administració local, l'article 47 EBEP remet la fixació de la jornada màxima de treball a les administracions públiques, però aquesta remissió ha estat entesa no com una habilitació a l'autonomia local per a l'establiment d'un règim de jornada propi per part d'un Ajuntament concret, sinó com una remissió al conjunt d'administracions competents en aquesta matèria (STSJ de Cantàbria de 5 de setembre de 2008, JUR/2008/361749), la qual cosa indirectament pressuposa la vigència de l'article 94 LRBRL, on s'estableix que la jornada de treball dels funcionaris de l'Administració local serà en còmput anual la mateixa que es fixi per als funcionaris de l'Administració civil de l'Estat, és a dir, en termes generals una jornada amb una durada màxima de 37 hores i mitja (STS de 13 de març de 2009, RJ/2009/2259). Pel que fa a l'horari, entès com la distribució dels períodes de treball i de descans de la jornada laboral amb indicació de les hores de començament i fi de la prestació, situant amb exactitud quan –dins de cada dia– la prestació és deguda, la veritat és que correspon a l'alcalde o al president de l'entitat local la determinació de les jornades concretes i l'horari dels seus funcionaris (STSJ de Catalunya de 6 de juliol de 2001, JUR 2001/321386), sense perjudici que la matèria hagi de ser objecte de negociació, de conformitat amb la previsió que estableix l'article 37.1.m EBEP, negociació que en la majoria dels supòsits aboca a una determinació exhaustiva de jornades i calendaris laborals, el que deixa poc marge per a l'establiment d'horaris concrets que permetin en sentit estricte una especificació de la prestació pactada més flexible i adaptada a les necessitats dels serveis. En aquest sentit hauríem de ser conscients que la determinació horària de la prestació forma part de les facultats d'organització del servei, però en tractar-se potencialment d'una matèria negociable, la fixació per acord del règim horari dels empleats públics abandona l'esfera de la facultat organitzativa pròpia i exclusiva dels òrgans de govern municipals, per entrar en l'àmbit de disposició de l'instrument col·lectiu, i se sotmet al contingut concret d'aquest. També en aquest cas resulta en conjunt

difícil imaginar que, un cop establert l'horari en un instrument convingut, pugui tornar a les facultats d'organització, llevat que en el moment de la seva substitució el procediment de negociació acabi sense acord. Efectivament, el fet que un Ajuntament pugui organitzar un servei en virtut de la seva potestat d'organització, no significa que pugui canviar les condicions de treball dels llocs integrats en el mateix en contra de les previsions del que disposa l'acord establert (STSJ de Múrcia de 26 de març de 2010, JUR/2010/205544). Plantejament que es realitza d'una manera molt diferent en els casos en què no hi hagi cap norma convencional d'aplicació, ja que en aquests casos s'entén que la relació funcional, com una relació estatutària de creació legal i reglamentària, no pot ser petrificada en un moment donat, de manera que els únics drets que s'entenen consolidats pels empleats públics són els relatius al manteniment de la funció i la retribució, sense que el funcionari tingui dret a la conservació d'un horari fixat prèviament (STSJ de La Rioja de 2 de maig de 2006, JUR/2006/212904). Una cosa similar passa amb les retribucions, de fet les retribucions bàsiques es determinen en les lleis pressupostàries corresponents, mentre que les retribucions complementàries –més concretament el complement de destinació i l'específic– es contenen per a cada lloc en la relació de llocs de treball corresponent, amb la qual cosa, de fet, la capacitat de determinació retributiva reservada als òrgans de l'Administració municipal es refereix bàsicament a l'assignació del complement de productivitat, i al possible assenyalament de serveis extraordinaris. Amb independència que, en termes generals, ha estat impossible fins ara aplicar el concepte de productivitat d'acord amb la seva pròpia naturalesa, la veritat és que cal considerar el complement esmentat com un instrument de la política de personal d'una organització pública, a través del qual es persegueix una millora en la prestació dels serveis, i per aquest motiu l'aplicació d'aquesta retribució no és obligada i deguda per imposició automàtica d'una norma jurídica determinada, sinó discrecional de l'òrgan competent en matèria de personal; és a dir, el complement de productivitat, entès com un instrument de gestió del sistema de recursos humans, es pot utilitzar o no, depenent de la decisió que adoptin els òrgans responsables de la seva determinació. Per tant, el dret a la percepció del complement de productivitat és relatiu, no comprèn una quantia determinada i es considera subordinat al compliment de les circumstàncies que n'acrediten la percepció; circumstàncies

que dependran de la política retributiva seguida per l'entitat local, els òrgans de la qual mantenen un elevat grau de flexibilitat per establir-ho de la manera i amb les quanties que considerin pertinents, en funció sempre de l'obtenció dels objectius, programes i nivells d'acompliment que es vulguin establir. Encara més, cal tenir en compte que el complement de productivitat és per si mateix una retribució de naturalesa subjectiva, un incentiu personal que s'ha de reconèixer a un funcionari individualitzat, diferent del complement de destinació i del complement específic, considerats com retribucions objectives directament relacionades amb el lloc de treball. El complement de productivitat s'assigna en funció de la conducta dels funcionaris i dels seus resultats, i s'ha d'apreciar mitjançant una valoració individualitzada de cada un d'ells (STSJ de Catalunya de 3 d'octubre de 2002, JUR/2003/60732). Lògicament, el complement de productivitat no és una retribució estàtica i permanent, de fet la seva percepció pot variar, incrementant-se o reduint-se i, si escau, suprimint-se, atenent o no a la concurrència dels elements necessaris per a la seva acreditació (STSJ de Múrcia de 29 de novembre de 2003, JUR/2003/20343). Pel que fa al procediment de determinació del complement de productivitat, convé tenir en compte que, de conformitat amb el que estableix l'article 5 del Reial decret 861/1986, de 25 d'abril, correspon al ple de cada corporació determinar en el pressupost la quantitat global destinada a l'assignació del complement de productivitat, i a l'alcalde o al president de l'entitat local la distribució de la quantia corresponent entre els diferents programes i àrees i la seva assignació individual, amb subjecció als criteris que, si s'escau, pugui establir el ple corporatiu o, si no n'hi ha, l'alcalde mateix, sense que les quanties assignades durant un període de temps originin drets individuals respecte a valoracions o apreciacions corresponents a períodes successius. Sembla, doncs, que correspon a l'alcalde el reconeixement del complement de productivitat, d'acord amb uns criteris de caràcter objectiu, assignació que necessita un acte previ d'apreciació de naturalesa tècnica, que es pren basant-se en uns determinats criteris de distribució sobre els que s'haurà de motivar o justificar la decisió presa. No obstant això, en principi sembla que les resolucions de l'alcalde sobre valoracions o assignacions del complement de productivitat es consideren excloses del tràmit de negociació, atesa la finalitat del complement esmentat, que consisteix a incrementar l'eficàcia de l'Administració, i en atenció al

fet objectiu que la potestat per determinar el complement es pot situar en l'àmbit de les potestats d'organització i de direcció excloses de la negociació (SAN de 16 d'octubre de 2002, JUR/2003/25376). Entenem bé, de conformitat amb l'article 37.1.b) EBEP, la determinació i l'aplicació de les retribucions complementàries dels funcionaris públics han de ser objecte de negociació, per tant, l'establiment de models, d'instruccions o de criteris de valoració o d'assignació del complement de productivitat sens dubte s'ha de negociar, però no la concreta apreciació i assignació individual del complement a cada un dels funcionaris de la corporació local, que es concep com un acte aplicatiu de naturalesa singular, mitjançant el qual s'emet un judici tècnic sobre l'ajust de la conducta d'un funcionari als elements objectius que justifiquen la percepció del complement (STS de 20 de novembre de 2009, RJ/2009). Quant a la prestació de serveis extraordinaris, convé recordar que aquestes gratificacions tenen com a fonament únic la remuneració de serveis extraordinaris prestats fora de la jornada ordinària, assenyalant l'article 6.3 del Reial decret 861/1986 que correspon al ple de cada corporació local determinar en els pressupostos la quantitat global destinada a l'assignació de gratificacions als funcionaris, i a l'alcalde o al president de l'entitat local la seva assignació individual amb subjecció als possibles criteris que hagi pogut establir el ple, criteris que poden adoptar com a vehicle d'incorporació un acord de condicions de treball. De fet, la jurisprudència estableix la necessitat d'aquests criteris i l'obligatorietat de la seva negociació col·lectiva, matisant que no s'exigeix negociar la concessió concreta de determinades gratificacions, sinó les normes o els criteris generals de requeriment i reconeixement (STSJ de Castella-la Manxa de 2 d'abril de 2002, RJCA/2002/665). Amb tot, les gratificacions per serveis extraordinaris constitueixen un concepte discrecional pel que fa a la seva assignació, ja que es tracta d'una facultat potestativa de l'Administració, que permet d'adjudicar-les als funcionaris que es considerin més idonis a requeriment i ordre de l'autoritat competent en matèria de personal, única capacitada per valorar la necessitat o no de la seva prestació (STS de 15 de desembre de 1993, RJ/1993/9746), encara que algun pronunciament, menor però més recent, hagi insistit en la necessitat d'un sistema rotatori que garanteixi el principi d'igualtat, reconeixent també que l'Administració reté la capacitat necessària per no assignar serveis extraordinaris als

funcionaris que no hagin acreditat un bon rendiment (STSJ de Múrcia de 3 de novembre de 2001, JUR/2001/28654).

19. Un dels problemes estructurals del nostre règim jurídic de funció pública, consisteix a haver identificat el sistema de provisió de llocs de treball amb un sistema de carrera, oblidant que la provisió és fonamentalment un sistema de satisfacció de les necessitats de recursos humans d'un determinat servei públic. Això ha fet que una de les principals dificultats de l'ordenació de recursos humans a l'Administració resideixi en la seva incapacitat per assignar i distribuir efectius d'una manera racional i flexible. Els sistemes de provisió de llocs de treball s'han mogut entre la discrecionalitat de l'Administració en la lliure designació i els drets dels funcionaris públics en els concursos, sense trobar un espai per a les necessitats dels serveis. Per això l'articulació d'una sèrie de formes de provisió de llocs que intenten donar una resposta a les necessitats d'assignació racional d'efectius, formes que no atenen a la voluntat del funcionari, ni es relacionen amb la seva promoció professional, sinó que busquen només una distribució de les persones en funció de les necessitats canviants de la prestació de serveis, superant la rigidesa i la manca de flexibilitat de les formes ordinàries de provisió. Des d'una perspectiva interna, sense recórrer per ara a les formes de mobilitat entre diferents administracions públiques, aquestes formes són el trasllat definitiu o provisional, i la seva variant, la readscripció de llocs de treball, a les quals cal afegir la reassignació d'efectius. Lògicament, en aquest treball no ens referirem a la reassignació d'efectius, entesa com a facultat concedida a l'Administració per destinar amb caràcter definitiu a un altre lloc de treball els funcionaris els llocs dels quals hagin estat suprimits com a conseqüència d'un pla d'ocupació, ja que aquesta figura de planificació i reestructuració serà objecte d'un altre estudi. En tot cas, no estarà de més advertir des del començament sobre l'ambigüitat amb què ens movem en aquesta matèria, ja que l'article 101 LRBRL ens assenyalava que els llocs de treball vacants que hagin de ser coberts per funcionaris s'han de proveir en convocatòria pública pels procediments de concurs de mèrits o de lliure designació, d'acord amb les normes que regulin aquests procediments a totes les administracions públiques, però no es diu res sobre els sistemes de provisió de llocs de treball per necessitats del servei que, com se sap, va introduir més tard la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la

funció pública i de la protecció per desocupació. Més genèricament, l'article 141.1 TRRL sembla contenir una referència específica a la possibilitat que els òrgans competents puguin realitzar l'"adscripció a uns o altres llocs de treball" dels funcionaris de carrera d'una entitat local, mentre que l'article 168 TRRL assenyalava que la provisió de llocs de treball reservats o que puguin ser exercits per funcionaris de carrera, es regirà per les normes que, en desplegament de la legislació bàsica en matèria de funció pública local, dicti l'Administració de l'Estat. Aquestes normes no han estat establertes fins al moment, llevat que considerem com a opció l'aplicació supletòria per a tots els funcionaris locals del Reial decret 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració General de l'Estat i de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'Administració General de l'Estat, opció que preveu l'article 1.3 del Reglament esmentat i que permetria dotar de coherència i sistemàtica el sistema de provisió de llocs de treball de les nostres corporacions locals, tenint en compte sempre les modificacions legals que la provisió de llocs de treball a l'Administració General de l'Estat ha patit els últims anys. Aquesta sembla ser ara per ara la millor alternativa, a reserva d'una legislació autònoma sobre funció pública, sobretot si es té en compte que el capítol III, del títol V EBEP, no produirà efectes fins a l'entrada en vigor de les lleis de funció pública que el despleguin, de manera que, mentrestant, es mantenen en vigor a cada Administració pública les normes vigents sobre ordenació, planificació i gestió de recursos humans mentre no s'oposin al que estableix l'Estatut, encara que s'hagin inclòs formalment en la disposició derogatòria d'aquest, el que en el nostre cas afecta l'article 20.1.d) LMRFP, que preveu el supòsit específic del trasllat i la readscripció de llocs de treball, precepte que algun pronunciament judicial considera de plena aplicació a l'àmbit de l'Administració local (STSJ de la Comunitat Valenciana de 20 de novembre de 2008, JUR/2009/6077).

20. El trasllat intenta habilitar una figura de provisió de llocs que faciliti la mobilitat dels funcionaris per decisió administrativa, sense necessitat de sotmetre-la prèviament a una figura de planificació. La idea és simple: les administracions públiques poden traslladar els seus funcionaris, per necessitats del servei, a unitats, departaments o organismes públics diferents dels de la seva adscripció, respectant-ne les retribucions, les seves condicions essencials de treball i la seva provín-

cia de destinació. Aquest trasllat pot ser exclusivament d'efectius o consistir també en un readscripció del lloc de treball, és a dir, en una mobilitat forçada de la persona per una nova adscripció del lloc de treball que ocupa. De fet, el supòsit específic que preveu l'article 81.2 EBEP és gairebé coincident amb el que estableix l'article 20.1.d) LMRFP, la qual cosa permet la continuïtat d'una figura que fins al moment ha estat insuficientment utilitzada. D'aquesta manera es consagra un institut jurídic que permet a l'Administració la imposició d'un canvi de lloc de treball, motivat en les necessitats del servei, reassignant funcionaris d'unitats o de serveis on sobren a d'altres on són més necessaris, de manera ràpida i senzilla, a través d'una decisió administrativa de caràcter unilateral que té com a única limitació el deure de conservació de les retribucions i les condicions essencials de treball. Precisament, com que la mesura esmentada parteix del fet que la decisió adoptada en l'exercici de la potestat d'organització no ha de tenir repercussió sobre les condicions de treball dels funcionaris públics, queda exclosa de l'obligatorietat de la negociació d'acord amb l'article 37.2 EBEP (STSJ del País Basc de 23 de març de 2009, JUR/2009/322208). Convé advertir que la figura parteix de l'existència d'un lloc d'adscripció i del trasllat del funcionari a un lloc de destinació, o de la reassignació d'un lloc i del funcionari que l'ocupa a una nova unitat de destinació. En canvi, no sembla que dins del concepte de trasllat es prevegi el supòsit d'amortització i nova creació de llocs de treball amb l'ajust de plantilla consegüent, procés que en la doctrina judicial existent sembla que es condicioni a l'existència d'una mesura de planificació administrativa, és a dir, d'un pla d'ocupació. La jurisprudència en aquest sentit és precisa: la possibilitat de supressió de llocs de treball i la reassignació d'efectius depenen de l'aprovació prèvia d'un pla d'ocupació, considerat com un instrument essencial per al planejament global de les polítiques de recursos humans de les diferents administracions públiques, que ha d'adequar el mercat intern de treball a les necessitats reals de l'Administració mateixa per tal d'incrementar-ne l'eficàcia (STSJ de la Comunitat Valenciana de 5 d'abril de 2001, RJCA/2002/522; STSJ d'Aragó de 31 de març de 2005, JUR/2005/196596; STSJ de Madrid de 5 de març de 2007, JUR/2007/203945; STSJ de Madrid de 23 de desembre de 2009, RJCA/2010/364). Un cop aclarida aquesta qüestió, els interrogants de la figura del trasllat es mouen al voltant dels conceptes: "necessitats dels serveis", "conservació de les retribucions"

i "condicions essencials de treball". De fet, la noció "necessitats del servei" és un concepte jurídic indeterminat que habilita la mobilitat forçada d'un funcionari públic; per tant, en cada cas caldrà exposar i constatar l'existència d'una "necessitat" objectiva, a través d'una resolució motivada que justifiqui la proporcionalitat de la mesura adoptada, sense que es consideri acceptable una invocació genèrica de les necessitats de servei, que en cada cas s'haurà de concretar amb dades objectives (STSJ d'Andalusia, Granada, de 28 de gener de 2003, AS/2003/894). En tot cas no sembla que calgui acudir a un concepte de necessitat extraordinària i urgent, tenint en compte que la utilització del trasllat per part de l'Administració no s'ha de determinar per una situació extrema, sinó per la necessitat de mantenir un funcionament adequat del servei públic fonamentat en els principis de racionalitat, d'economia i d'eficàcia. Des d'aquesta perspectiva sembla que *a priori* podria existir un conjunt de situacions en què aquesta necessitat es pot produir i acreditar: a) l'existència d'excedents de personal a una unitat o òrgan i el seu trasllat a llocs d'unitats deficitàries; b) la necessitat que dins d'un mateix òrgan o servei siguin coberts uns llocs i altres no; c) la reassignació d'un lloc de treball a una altra unitat amb la consegüent adscripció del funcionari en supòsits puntuals o estructurals vinculats a modificacions organitzatives, en funció de les circumstàncies canviants de l'acció pública. L'exegesi i el fonament de les fórmules de recol·locació d'efectius no són altres que conjugar la potestat d'organització de l'Administració amb els drets dels funcionaris públics, dret que no suposa tant un manteniment del lloc de treball que ocupa en un moment donat com el dret a la intangibilitat de les característiques essencials d'aquest, el que implica el respecte de les retribucions que portava aparellades el seu acompliment i de les condicions essencials de treball, entre les que sens dubte és especialment important la residència (STSJ de la Comunitat Valenciana de 20 de juliol de 2001, JUR/2004/32751). Això suposa que el funcionari té dret a la conservació de les seves retribucions bàsiques i del seu grau personal, o, si no n'hi ha, al complement de destinació, i, per descomptat, a un d'específic, similar a l'assignat al lloc de treball que ocupava (STSJ d'Extremadura de 5 de desembre de 2003, JUR/2004/59049), i si es pretén realitzar una extensió del concepte laboral "condicions substancials de treball" que conté l'article 41 ET, al manteniment de la jornada i l'horari de treball, incloent el règim de torns i els sistemes de remuneració, treball i rendiment.



Amb tot, cal sostenir una altra visió més administrativa del precepte, que es percep en algun pronunciament jurisprudencial, en el qual es considera que els drets adquirits dels funcionaris que han de ser objecte de conservació en aquest tipus de processos han de ser considerats en sentit estricte, de manera que només s'hauria de respectar el que cal consolidar, com són les retribucions bàsiques i els drets econòmics corresponents al grau personal, la inamovibilitat geogràfica relativa, entesa des de la perspectiva del dret de residència, i el dret al càrrec, considerat com a dret a l'exercici de funcions pròpies de l'estructura professional de pertinença i que el lloc al qual sigui assignat el funcionari tingui el mateix procediment de provisió que el que ocupava fins al moment (STSJ d'Andalusia, Màlaga, de 26 d'abril de 2004, JUR/2004/200253), el que sens dubte dotaria el mecanisme previst d'un major grau de flexibilitat, els perfils exactes del qual han de ser definits per la legislació de funció pública de cada Comunitat Autònoma.

21. L'article 81.3 EBEP preveu que, en cas de necessitat urgent i inajornable, els llocs de treball es podran proveir amb caràcter provisional, i s'haurà de procedir a la seva convocatòria pública dins el termini que assenyalin les normes aplicables. En realitat, sembla que es recupera d'aquesta manera el supòsit tradicional d'una comissió de serveis de caràcter forçós, que es produeix per a l'acompliment temporal d'un lloc de treball la cobertura del qual es considera de necessitat urgent i inajornable, en funció de les necessitats objectives que s'hi donen, necessitat i urgència que impedeixen la cobertura de la plaça pels procediments ordinaris en els terminis assenyalats, terminis que, en principi, semblen determinar la durada de la mesura de trasllat. Per tant, es tracta d'una mesura de contingència que permet atendre les necessitats dels serveis derivades dels processos ordinaris de provisió de llocs de treball, de manera que difícilment es pot entendre com una mesura de mobilitat funcional temporal per decisió de l'Administració, similar al desplaçament que coneixem en el règim laboral.

22. Pel que fa a la mobilitat interadministrativa, la veritat és que aquest règim es concep més com un dret general dels funcionaris, que els permet accedir als llocs de treball de les diferents administracions, que com una mesura de racionalització d'efectius entre diferents organismes públics. De fet, l'antic article 17 LMRFP establia que, per tal d'aconseguir una millor utilització dels recursos humans, els llocs de treball de les

diferents administracions podien ser coberts per funcionaris que pertanyessin a qualsevol de les mateixes, d'acord amb el que establissin les relacions de llocs de treball. Precisament, aquesta dependència de la relació de llocs de treball, permetia que cadascuna de les administracions modulés la participació de funcionaris aliens en la cobertura de les seves necessitats de personal; per tant, el dret a la mobilitat dels funcionaris quedava condicionat per la interpretació més o menys limitadora que se'n pogués fer a cada Administració, sense que fet i fet hi hagués una concepció més ofensiva de la mobilitat que permetés la distribució de funcionaris excedents a una Administració cap a altres aparells públics necessitats d'efectius, de manera que la mobilitat entre les administracions no s'ha arribat a configurar com un element més de la gestió de personal. Més concretament, l'article 84 EBEP es refereix a la mobilitat voluntària entre administracions públiques, la qual cosa sembla descartar qualsevol sistema de trasllat forçós d'empleats públics entre administracions, limitant-se a regular una via convencional per al possible establiment de mesures de mobilitat de funcionaris entre administracions, mesures que adopten un caràcter clarament convencional, és a dir, a través de convenis o altres instruments de col·laboració; instruments que sembla que es condicionin a l'aprovació, per part de la Conferència Sectorial d'Administració Pública, de criteris generals a tenir en compte per dur a terme les homologacions necessàries que permetin una mobilitat que, en definitiva, dependrà de la voluntat dels funcionaris mateixos.

23. En matèria de situacions administratives, la veritat és que el legislador de l'Estatut bàsic ha reduït el nombre de situacions administratives a cinc: servei actiu; serveis especials; serveis a d'altres administracions públiques; excedència i suspensió de funcions (article 85 EBEP). Per tant, hi ha tres situacions que deixen de tenir caràcter bàsic: excedència forçosa, expectativa de destinació i excedència voluntària incentivada. Precisament, les tres tenen en comú que la seva declaració respon fonamentalment a fins d'interès públic i no a actes de voluntat del funcionari, ja que normalment tenen l'origen en mesures organitzatives que impliquen la supressió de llocs i el redimensionament d'efectius, és a dir, l'adequació d'efectius a les necessitats de l'organització. A partir d'aquí, el legislador bàsic habilita les lleis de funció pública per crear noves situacions administratives en supòsits diferents, resultant d'interès els que es poden establir "*cuando por razones orga-*

nizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo", el que sens dubte remet a les figures ja esmentades d'expectativa de destinació, excedència forçosa i excedència voluntària incentivada. Lògicament, mentre això no es produeixi caldrà estar a la previsió que estableix la disposició final quarta EBEP, on s'assenyala que: "*Hasta que se dicten las leyes de función pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto*". Això vol dir que cal considerar subsistents, per a la gestió de personal local, les situacions administratives d'expectativa de destinació, excedència voluntària incentivada i excedència forçosa.

24. La situació administrativa d'expectativa de destinació consisteix en una situació transitòria, no superior a un any, en què es poden trobar els funcionaris el lloc de treball dels quals hagi estat suprimit a resultes d'un pla d'ocupació, i que no hagin estat reassignats a un altre lloc de treball. De fet, la situació d'expectativa de destinació constitueix l'última fase d'un procés de reassignació d'efectius, quan el funcionari no ha pogut ser reassignat a la seva organització administrativa de referència dins d'un termini màxim de sis mesos, o al sistema d'organitzacions dependents de la seva Administració territorial, dins d'un termini màxim de tres mesos. En aquesta situació, el funcionari percebrà les retribucions bàsiques, el complement de destinació que li correspongui en funció del seu grau personal o del lloc de treball exercit, i el 50 per 100 del complement específic corresponent a l'últim lloc ocupat abans de passar a aquesta situació. Es tracta, doncs, d'una situació de caràcter estrictament temporal o conjuntural, que té com a pressupòsit habilitant l'aprovació d'un pla d'ocupació, i que desemboca en la situació administrativa d'excedència forçosa, quan hagi transcorregut el termini màxim de permanència en la mateixa o quan el funcionari incompleix les obligacions pròpies d'aquesta posició, consistents en l'acceptació de destinacions ofertes similars a les que exercia o de formació.

25. L'excedència forçosa és una situació declarada per l'Administració quan es produeix una circumstància de desequilibri entre el nombre d'efectius i les dotacions dels llocs de treball necessàries per a la pres-

tació dels serveis públics. De fet, l'antic article 44 de la Llei articulada de funcionaris civils de l'Estat assenyala que l'excedència forçosa es podia produir per una reforma de plantilles o supressió de places, quan signifiquessin el cessament obligat en la prestació de servei actiu. Per tant, l'excedència forçosa és una situació autònoma que s'atorga als funcionaris que cessen provisionalment en l'exercici del seu lloc de treball com a conseqüència d'una reestructuració orgànica o de la supressió de dotacions corresponents al lloc de treball que ocupen. En conseqüència, la nota distintiva d'aquest tipus d'excedències és una reforma de l'estructura de llocs de treball per part de l'Administració, que porta aparellada una modificació de plantilles, amb la supressió de la plaça o dotació de la qual el funcionari sigui titular, acreditant al respecte un excés de funcionaris sobre les dotacions dels llocs de treball existents. Convé, doncs, aclarir que, en el sistema de funció pública anterior a l'EBEP, la situació administrativa d'excedència forçosa sembla estar dotada d'una autonomia peculiar, que permetria la seva aplicació al marge de les mesures de planificació i com una decisió administrativa de caràcter singular, tendent a l'ajust de les places de plantilla pel que fa a les necessitats de recursos humans dels diferents llocs de treball en què s'estructura una Administració. No obstant això, el cert és que a partir de la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per desocupació, la situació administrativa d'excedència forçosa es connecta estretament amb la d'expectativa de destinació derivada de l'aplicació d'un pla d'ocupació, de manera que seran declarats en aquesta posició els funcionaris en situació d'expectativa de destinació, quan hagi transcorregut el període màxim establert per a la mateixa o s'hagin incomplert les seves obligacions. A partir d'aquí, els excedents forçosos no podran ocupar llocs de treball en el sector públic i tindran dret a percebre les retribucions bàsiques i, si s'escau, les prestacions familiars, computant-se el temps en aquesta situació a efectes de drets passius i triennis. En tot cas, els funcionaris excedents forçosos estan obligats a participar en els concursos que es convoquin per a la provisió de llocs de treball els requisits d'ocupació dels quals reuneixin i que els siguin notificats, així com a acceptar el reingrés obligatori al servei actiu en llocs corresponents al seu cos o escala. Per tant, en el marc de la planificació de recursos humans, l'excedència forçosa és la fase següent a la d'expectativa de destinació, o bé la seva

alternativa si s'incompleixen les obligacions pròpies d'aquesta situació. El problema és si hi ha un espai jurídic per a la supervivència autònoma d'aquesta figura al marge dels sistemes de planificació que permeti la resolució de situacions puntuals d'excés de plantilla, supervivència que sembla garantir la seva previsió singular en l'article 44 LFCE, que, encara que derogat explícitament per la disposició derogatòria darrera de l'EBEP, sobreviuria fins al seu desplaçament posterior per les lleis de funció pública de les comunitats autònomes, de conformitat amb la disposició final quarta de l'EBEP. En aquesta direcció entenc que, esperant les lleis de funció pública de desplegament de l'EBEP, subsisteix encara l'excedència forçosa general, regulada per l'article 44 LFCE, que seria aplicable quan la supressió del lloc de treball es produeixi de manera puntual i no sigui conseqüència d'un pla d'ocupació; senzillament, tal com es diu en algun pronunciament judicial, *"deberán ser declarados en situación de excedencia forzosa los funcionarios que no pueden permanecer en servicio activo como consecuencia de una reducción de puestos de trabajo"* (STSJ de Catalunya de 16 de febrer de 2000, AS/2000/1221), mentre que de manera indirecta alguna altra decisió reconeix la capacitat d'una entitat local per declarar un funcionari públic en la situació d'excedència forçosa com a conseqüència de la supressió de la plaça que ocupava (STSJ de Madrid de 29 de juny de 2007, JUR/2007/19528). En tot cas, és evident que el pressupòsit bàsic i essencial per a la declaració de la situació d'excedència forçosa és la modificació de la plantilla i la corresponent supressió de les places ocupades, partint del principi essencial que les places de plantilla han de ser les necessàries perquè l'entitat local pugui activar les seves competències i prestar els serveis de caràcter permanent; plantilles de personal que, de conformitat amb l'article 90 LRRL, han de respondre a principis de racionalitat, economia i eficiència, i per això convé recordar, com subratlla l'article 126.1 TRRL, que les plantilles i les seves modificacions han d'estar suficientment documentades per acreditar que s'ajusten a aquests principis, principis que poden obligar a perseguir una amortització selectiva de places, amb la consegüent impossibilitat de procedir a la prestació de serveis; aquesta amortització tindrà com a contrapartida el manteniment d'unes retribucions bàsiques mentre dura una situació la responsabilitat de la qual no correspon al funcionari.

26. L'excedència voluntària incentivada es vincula també a l'existència d'un pla d'ocupació, permetent

que els funcionaris afectats que es trobin en alguna de les dues primeres fases del procés de reassignació puguin ser declarats, a petició pròpia, en situació d'excedència voluntària incentivada. Així mateix, els qui es troben en les situacions d'expectativa de destinació o d'excedència forçosa com a conseqüència de l'aplicació d'un pla d'ocupació tindran dret a passar a aquesta situació. L'excedència voluntària incentivada tindrà una durada de cinc anys i impedirà exercir llocs de treball en el sector públic. Si no es demana el reingrés, un cop conclòs el termini assenyalat es passarà automàticament a la situació d'excedència voluntària per interès particular. Els funcionaris declarats en una situació d'excedència voluntària incentivada tindran dret a una mensualitat de les retribucions, excloses les pagues extraordinàries i el complement de productivitat per cada any complet de serveis efectius i amb un màxim de dotze mensualitats. En tot cas, no estarà de més advertir que aquesta excedència, en el marc sempre d'un pla d'ocupació, es pot plantejar com una opció legítima davant d'altres possibles mecanismes de mobilitat forçosa, com pot ser el trasllat a una nova unitat administrativa que suposi un canvi de localitat (STSJ de Madrid de 3 d'abril de 2002, JUR/2002/235492), considerant el seu termini mínim de durada i les quantitats rebudes com legalment establerts, que s'han d'observar en tots els acords que s'adoptin sobre la matèria (AN de 3 de juliol de 2005, JUR/2005/269666).

27. La importància d'aquesta observació resideix en la previsió establerta per la disposició addicional 21 LMRFP, on es manté expressament que: *"Las comunidades autónomas y las corporaciones locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de planes de empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados que podrán incluir todas o algunas de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del artículo 18.º de la presente Ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada"*. Per tant, si atenem a la cita literal d'aquest precepte, sembla que les corporacions locals podrien adoptar altres sistemes de racionalització de recursos humans que es podrien entendre com un conjunt de mesures integrades d'execució, mesures que no s'haurien d'incorporar a un instrument de planificació, i que podrien consistir en decisions orientades a l'ordenació de situacions que versessin sobre modificació d'estructures i de llocs de treball, reassignació d'efectius de personal, prestació de serveis a temps parcial, i adopció d'incen-

tius a l'excedència voluntària i a la jubilació parcial; incentius que en aquest cas es podrien oferir a funcionaris no incorporats a un pla d'ocupació, i que, en certa manera, s'afegirien a les previsions de les retribucions legalment establertes per a aquesta particular situació administrativa, semblant en canvi més discutible que poguessin consistir en la disminució del nombre d'anys que el funcionari hagi d'estar en aquest tipus de situació.

28. Amb tot, l'element més important d'aquesta previsió són els possibles incentius a la jubilació anticipada que es poden adoptar en el marc d'un sistema de racionalització de recursos humans. Sobre això convindrà aclarir que la possible introducció de mesures de jubilació anticipada en la gestió de recursos humans de les entitats locals, només es permet en el marc d'un pla d'ocupació o d'un altre sistema o mesura de racionalització de recursos humans (STSJ de Cantàbria de 8 d'abril de 2002, RJCA/2002/773; STS de 28 de juliol de 2006, RJ/2006/8553), considerant-se d'una altra manera com una partida salarial no prevista en l'estructura retributiva dels funcionaris públics (STSJ de Castella-la Manxa de 9 de desembre de 2004, RJCA/2005/167). Però és que, a més, la possible aplicació a les plantilles locals de l'article 67.4 EBEP, que estableix la procedència de la jubilació parcial, a petició de l'interessat, sempre que el funcionari reuneixi els requisits i les condicions establerts en el règim de seguretat social que li sigui aplicable, ha quedat seriosament qüestionada després de la STS de 22 de juliol de 2009, JUR/2009/428367, on es conclou que la jubilació parcial del personal funcionari no és possible en aquest moment, per la manca evident d'un desplegament normatiu d'aquesta matèria en la legislació de la seguretat social, i pel compàs d'espera que sembla que s'obre en la disposició addicional setena EBEP, on es preveu que el Govern ha de presentar al Congrés dels Diputats un estudi sobre els diferents règims d'accés a la jubilació dels funcionaris que contingui, entre altres aspectes, recomanacions per assegurar la no-discriminació entre col·lectius amb característiques similars i la conveniència d'ampliar la possibilitat d'accedir a la jubilació anticipada de determinats col·lectius. Per tant, sembla que l'àmbit d'acció de les corporacions locals en matèria de jubilació anticipada es redueix, en aquest cas, a polítiques d'incentivació integrades en un sistema de mesures de racionalització de personal, que fomentin la jubilació anticipada d'efectius en sectors de l'organització administrativa afectats per polítiques

de reestructuració, de rejuveniment de plantilles o de major professionalització.

29. És evident que la millora de les expectatives de carrera dels funcionaris d'acord amb un sistema d'avaluació de l'acompliment, introdueix un factor de motivació dels empleats públics més competents, i permet l'inici d'un procés d'individualització de les retribucions dels funcionaris sobre la base del mèrit. Amb tot, les primeres experiències produïdes sobre el model denoten una sèrie de sumes i restes de difícil valoració. De fet, la implantació de models de carrera horitzontal i de sistemes d'avaluació de l'acompliment sembla que presenta un balanç que podem resumir de la manera següent:

a) Pel que fa als requisits d'accés a la carrera administrativa, la majoria de models ha optat per limitar-hi l'accés al personal funcionari de carrera i, excepcionalment, al personal laboral fix, la qual cosa *a sensu contrario* significa l'exclusió del sistema de carrera del personal no permanent; plantejament lògic que en cap cas no implica una ruptura del principi d'igualtat, ja que el personal temporal, per la mateixa transitorietat de les funcions que té assignades, no es troba en la mateixa situació que el fix en relació amb la seva vinculació al servei i, per extensió, en relació amb els mecanismes de carrera professional que es puguin establir (ATC 202/2008, de 2 de juliol; STSJ d'Astúries de 17 de juliol de 2009, AS/2009/1836).

b) Pel que fa a l'existència de diferents maneres de còmput de temps a efectes de progrés en el sistema de carrera professional, convé distingir entre models fonamentats en l'exigència de terminis breus per a la consolidació de graus (cinc anys), fet que suposa un desenvolupament ple de la carrera professional en un període de 20 anys, enfront d'altres propostes que plantegen sistemes diferenciats de còmput per cada un dels graus (per exemple, cinc anys el primer, sis el segon, vuit el tercer i deu el quart), el que suposa un sistema de carrera amb un recorregut temporal de 29 anys, tenint en compte que la discussió es complica quan es vol introduir un període transitori de carència que garanteixi a tots els empleats públics que el demanin, excepcionalment i per una sola vegada, l'accés al primer dels graus sense necessitat d'un període d'acompliment i avaluació.

c) La discussió sobre la reversibilitat de la carrera administrativa està sent un altre dels temes importants en la implantació del nou sistema de carrera horitzontal. La majoria dels models implantats, o en curs

d'implantació, parteixen de la no-reversibilitat del nivell professional assolit llevat que aquesta es produís com a conseqüència d'una sanció disciplinària; tanmateix, altres models aposten pel caràcter reversible de la carrera professional pel fet de no superar el procés d'avaluació una o dues vegades consecutives, activant-se en aquests casos un període d'espera per tornar-la a demanar (3 anys), sense que falti algun model del que s'ha denominat irreversibilitat relativa, és a dir, l'adquisició dels primers graus tindrà el caràcter d'irreversibilitat, i per a l'últim dels graus s'estableix la reversibilitat amb caràcter excepcional per una avaluació no superada.

d) En acompanyar-se els processos d'implantació del nou model de carrera professional de sistemes d'avaluació de l'acompliment, una de les dinàmiques detectades impacta sobre el sistema d'anàlisi i de classificació de llocs de treball; el plantejament és simple: si l'avaluació és de l'acompliment de les funcions del lloc, s'insisteix en la necessitat de descriure i fixar detalladament aquestes funcions, el que col·lateralment provoca la introducció de nous factors de rigidesa en l'estructura de llocs, per això convé advertir que l'objecte de l'avaluació no és el lloc, sinó els coneixements, l'experiència, la conducta professional, i la implicació i el compromís amb l'organització de l'empleat públic en l'acompliment del lloc, que s'ha d'entendre des d'una perspectiva complexa que inclou el compliment de les tasques assignades per sistemes objectius consistents en mesures generals i impersonals, però que engloba també l'exercici del poder de direcció del cap del servei, mitjançant decisions individuals inherents, la facultat d'organització i especificació de tasques.

e) En la mateixa direcció cal situar la discussió sobre la participació del superior jeràrquic en l'avaluació de l'acompliment, participació que sembla essencial, ja que és la persona més propera per observar aspectes rellevants de l'acompliment, i la que pot comprovar de primera mà la conducta professional de l'empleat públic, participació a la qual s'oposa la crítica a la subjectivitat que tota relació interpersonal comporta; els models aquí són oscil·lants, entre els que afirmen el protagonisme del superior en l'avaluació de l'acompliment amb la introducció de procediments garantistes d'acord amb entrevistes individuals estructurades, els resultats de les quals requereixen la conformitat del superior de l'avaluador, incloent la possibilitat del funcionari d'aportar documentació valorant aspectes de la seva conducta professional, i preveient la creació d'una

comissió de revisió de les avaluacions realitzades de caràcter tècnic, i els models que proposen la configuració d'un òrgan avaluador col·legiat, amb participació dels representants sindicals.

f) Un dels errors capitals que sembla que s'hagin comès en la implantació dels nous models de carrera és el d'anticipar les seves conseqüències retributives; de fet, aquí la carrera professional, i més concretament el complement de carrera, s'utilitza com a coartada per procedir a un increment de les retribucions dels empleats públics, en alguns casos perquè es prescindeix de tot element d'avaluació relacionat amb l'acompliment, i és la pura antiguitat la que permet l'accés al primer nivell de la carrera professional, amb les conseqüències econòmiques que hagin estat previstes; i en altres, perquè simplement es preveu la dotació d'una bestreta a compte del desenvolupament professional o durant un període transitori, tot esperant la implantació del model de carrera i del corresponent complement retributiu de carrera, posició que ha provocat ja la reacció dels nostres tribunals, que entenen que aquest tipus de decisions suposa un increment salarial de naturalesa simple, que contradia els límits pressupostaris i que s'ha de declarar nul de ple dret (SSTSJ d'Astúries de 17 de juliol de 2009, AS/2009/1836, d'11 de setembre de 2009, AS/2009/2405, i de 4 de desembre de 2009, JUR/2010/34902). De fet podríem dir que la implantació d'un model professional de carrera horitzontal a l'Administració ha estat, en aquest primer moment, una creació convencional orientada des d'una perspectiva sindical, de la qual podem extreure una sèrie d'experiències d'interès extraordinari si volem que el model de carrera i d'avaluació proposat rendeixi els fruits de motivar els nostres funcionaris i individualitzar les seves condicions d'acompliment, fomentant la professionalitat, la responsabilitat i la implicació amb el servei públic en un delicat moment de restricció pressupostària, experiències que es traslladen en forma de requeriments que podríem enunciar de la manera següent:

a) La carrera és un instrument de gestió de les competències, el mèrit i la implicació dels professionals de l'Administració, i exigeix, doncs, una situació de permanència i d'estabilitat, un servei actiu i una dedicació que impliqui un compromís amb el servei públic i l'organització.

b) La carrera ha de tenir un recorregut llarg que es pot xifrar en un termini de 29/30 anys, sense que s'admetin períodes de carència o transitoris que la puguin reduir artificialment, el que la convertiria en econòmi-

cament inassumible i en un instrument de progressió que no arriba a cobrir la vida professional d'un empleat públic.

c) La carrera professional ha de ser reversible, si no s'aconsegueix acreditar que la competència, la responsabilitat o la implicació del funcionari es manté.

d) Convindria separar l'acreditació de la competència professional d'una lògica de major especificació de les funcions del lloc de treball; lògica que es pot obtenir a través d'altres instruments menys rígids, com poden ser els manuals d'organització o les monografies de llocs, o obtenir d'un exercici objectiu, racional i proporcionat del poder de direcció del cap del servei.

e) És imprescindible una implicació del superior jeràrquic en el procés de progressió professional i d'avaluació dels empleats públics; d'uns superiors jeràrquics que dominin el lloc de treball i l'acompliment esperat, que coneguin bé els empleats avaluats i que tinguin la capacitat suficient per emetre judicis fiables i vàlids i comunicar-los als interessats; alhora, cal que el procediment d'avaluació estigui envoltat d'una sèrie de garanties de transparència, d'objectivitat, d'imparcialitat i de no-discriminació, el que exigeix la disposició d'un mecanisme de revisió de la decisió avaluativa de caràcter tècnic, ja que un dels problemes detectats en la implantació del sistema se situa en l'alta conflictivitat jurídica que l'avaluació de l'acompliment i el seu control generen.

f) Els dos grans mals dels sistemes de carrera desenvolupats a través d'instruments convencionals, consisteixen en la identificació del sistema de carrera amb la pura antiguitat i amb la major retribució. La carrera professional no consisteix en l'acreditació d'una major antiguitat, sinó en l'increment i la consolidació del mèrit professional; a més, la seva utilització tàctica com un instrument de millora retributiva és el principal error que es pot cometre en una situació de crisi econòmica, que exigeix la dedicació dels escassos recursos disponibles a l'increment de capacitats i competències professionals, en suma, a l'increment de la professionalitat, la responsabilitat i la productivitat en el servei públic.

30. Si entrem ara en els temes de política retributiva, no estarà de més advertir des d'un primer moment que la política de contenció de retribucions adoptada pel Govern de l'Estat és particularment injusta amb els empleats públics. Segons els informes de l'OIT (GB.309/STM/1/1. Actualització dels aspectes sectorials relatius a la crisi econòmica mundial: Administració pública. Novembre 2010), des d'abans de la crisi econòmica els

salari del sector de l'Administració han augmentat a un ritme més lent que els del sector privat en alguns països europeus, entre aquests Espanya, de manera que la variació de sous des del primer trimestre del 2008 al primer trimestre del 2010 ha estat per a l'Administració del 4,0 per cent d'increment, mentre que el sector privat ha incrementat les seves retribucions fins al 7,5 per cent. Per tant, els increments salarials en el sector privat han estat superiors als produïts en el sector públic, alhora que els estudis sobre relativitat retributiva entre el sector privat i el sector públic ens adverteixen que, un cop ajustades les diferències per sector i ocupació, els funcionaris només estaven millor remunerats que els seus homòlegs del sector privat en l'extrem inferior de l'escala salarial. Sobre aquesta situació es projecta la reducció de retribucions produïda durant l'any 2010, reducció que ha adoptat una política de proporcionalitat inversa, és a dir, les categories inferiors han estat poc o gens reduïdes, mentre que en els grups i els nivells superiors la reducció ha produït un impacte al voltant del 7 per cent del seu valor anterior. Per si això fos poc, el diferencial d'inflació de l'any 2010 ha estat del 2,3%, de manera que l'ajust salarial sobre l'ocupació pública més tecnificada acabarà sent del 9,3%. Lògicament, la conseqüència és la depreciació del valor del treball públic més qualificat, és a dir, de la professionalitat en l'ocupació pública, i la percepció que difícilment es podran adoptar mesures d'ajust salarial suplementàries sobre aquests col·lectius. A més, ha estat exclosa de l'ajust salarial una sèrie d'entitats públiques empresarials, empreses i fundacions del sector públic que ja gaudien d'un diferencial salarial positiu pel que fa a altres treballadors del sector, cosa que no deixa de ser una afectació del contingut essencial del dret d'igualtat, tal com reflecteix la Interlocutòria de l'Audiència Nacional 000128/2010, sobre el conflicte col·lectiu que enfronta els representants sindicals de la Fàbrica Nacional de Moneda i Timbre amb la seva representació empresarial, que ha culminat amb l'estudi per part de aquest òrgan jurisdiccional d'una possible qüestió de constitucionalitat sobre la nova redacció dels articles 22, 4 i 25 de la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2010, promoguda per l'article 1 del Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig. En definitiva, l'ajust salarial en el sector públic no s'està realitzant amb respecte als necessaris paràmetres d'igualtat i equitat, que actuen com a elements principals del sistema de retribucions dels funcionaris públics, el que ha de ser una crida per

tractar acuradament el maneig de les polítiques retributives de les plantilles de les nostres entitats locals si no es volen provocar efectes reflexos contraris, ja que el fet de deixar erosionar les retribucions dels funcionaris públics, quan no es controla per part de qui la determina la càrrega de treball que aquests professionals assumeixen, pot resultar una política molt desentertada que provoqui la inestabilitat de serveis que es consideren essencials en una època de crisi.

31. El sistema retributiu dels funcionaris de l'Administració local presenta signes d'esgotament. De fet, la meritació de les retribucions complementàries relacionades amb el lloc de treball, el complement de destinació i l'específic, requereix que els llocs de treball siguin valorats i catalogats prèviament, cosa que no passa sempre, tenint en compte que, quan passa, el procés de catalogació pot esdevenir una pura formalitat, o encobrir un procés de negociació que converteix aquesta operació tècnica en un acte previ de caràcter secundari i susceptible d'alteració en una mesa de negociació. Per si això fos poc, la catalogació de llocs pateix al llarg del temps un procés de deformació, produït per una necessitat d'individualització retributiva del lloc en funció de les necessitats o dels requeriments del seu ocupant, sense que s'escometin processos cíclics de revisió i d'adaptació; a partir d'aquí, l'assignació de complements és el resultat d'una sèrie de decisions aïllades, preses en diferents moments, amb diferents marcs de referència i amb un elevat grau de discrecionalitat. A més, no és infreqüent que en algunes adaptacions retributives s'oblidi el caràcter causal de les retribucions complementàries, el que porta al seu tractament "englobat", com si es tractés d'un mateix concepte, incrementant o minorant una partida retributiva en funció de la correlativa disminució o augment d'una altra, articulant operacions de compensació o d'absorció que buiden de contingut la lògica retributiva dels diferents complements.

32. Pel que fa al sistema de complements, el complement de destinació que haurien d'assignar les corporacions locals atenent a criteris d'especialització, responsabilitat, competència i comandament, així com a la complexitat territorial i funcional dels serveis en què estigui situat el lloc, no sembla respondre a la seva finalitat última, que és la d'esdevenir un indicador de la importància o l'especialitat del lloc i de la correlativa especial preparació tècnica o responsabilitat que porta annexa el seu acompliment. De fet, l'actuació de l'Administració en l'assignació de nivells de complements

de destinació als llocs ha estat absolutament discrecional, d'acord amb la relació de l'estructura de llocs amb les potestats d'organització, cosa que ha permès una àmplia llibertat per assignar nivells als llocs, que només s'ha pogut discutir en supòsits de diferenciació injustificada de llocs substancialment idèntics en termes que han obligat a qualificar-la de discriminatòria. També és important assenyalar la funció que compleix el complement de destinació en la carrera dels funcionaris públics en la seva transformació en grau personal. En aquesta direcció convé destacar l'ús tàctic que s'ha fet de la possibilitat oberta per l'article 21.1.f LMRFP per a la consolidació de graus personals a través de requisits objectius establerts pel ple de les corporacions locals, cosa que ha permès implementar un sistema de carrera de grau personal que, en la gran majoria de casos, ha acabat fonamentant-se en l'antiguitat en l'acompliment del lloc i la formació, el que ha esgotat la potencialitat del nivell i del grau per ser un indicador del transcurs de carrera del funcionari públic en l'estructura dels llocs de treball.

33. En la seva formulació inicial, el complement específic és un complement funcional de lloc de treball que es fixa en funció de les seves circumstàncies particulars. Però el cert és que el complement específic és avui un complement general comú a tot tipus de llocs. Aquest complement ha estat utilitzat des d'una perspectiva clarament compensatòria, per equilibrar les retribucions bàsiques dels funcionaris de diferent grup, que ocupen dotacions corresponents a llocs de treball amb idèntic contingut funcional, a través de la tècnica que anomenem de "llocs barrats", és a dir, llocs de treball que s'adscriuen a dos grups de titulació, i el complement específic dels quals pateix la variació corresponent per tal de compensar el diferencial retributiu de l'ocupant adscrit a un grup de titulació inferior. També el complement específic ha estat considerat expressiu d'una major dedicació, d'una dedicació exclusiva o d'una dedicació "especial", que es correspon amb una prestació de serveis fora de la jornada normal pròpia de les nostres corporacions locals (jornada partida, nocturna, festiva, per torns, en presència o en localització), de manera que perd la seva capacitat per ser indicatiu del contingut funcional del lloc de treball. A més, el seu caràcter factorial ha propiciat la tècnica dels "plus", és a dir, que el complement específic acaba recollint una estructura de partides retributives pròpies i concretes d'un grup de funcionaris que, ubicats en una situació de privilegi, aconsegueixen un tracta-

ment retributiu més favorable que l'ofert al conjunt de funcionaris públics (Policia local, brigades municipals, agents de recaptació), el que produeix la seva desnaturalització, és a dir, la seva utilització per a finalitats diferents de les previstes en la norma, ja que l'únic que es pretén amb això és simplement incrementar les retribucions d'alguns grups de funcionaris.

34. El complement de productivitat en l'estructura retributiva dissenyada per la LMRFP, pretenia incentivar l'activitat extraordinària i l'interès o la iniciativa amb què el funcionari exercís la seva feina, era, doncs, un element dinamitzador del sistema retributiu, de caràcter subjectiu, que pretenia compensar el compliment d'uns objectius prèviament determinats o la superació d'uns nivells de rendiment definits, no considerant-se una retribució estàtica i permanent, sinó canviant en funció de la concurrència o no dels elements necessaris per a la seva acreditació. No obstant això, el cert és que aquest complement no s'ha arribat a aplicar a moltes de les nostres corporacions locals, i que quan s'ha aplicat ha estat utilitzat per complementar les retribucions del conjunt dels funcionaris, o de funcionaris concrets, o per compensar l'"activitat extraordinària" en què ha pogut encaixar, sense un particular esforç interpretatiu, l'assignació d'una jornada superior a la d'altres empleats públics o la prolongació de jornada entesa com una prolongació de l'activitat. Més enllà d'aquests usos, el complement de productivitat ha estat a les nostres corporacions locals un complement estretament relacionat amb l'assistència i la puntualitat, que ha estat abonat amb la finalitat última de reduir i controlar l'absentisme, plantejament que en un primer moment va trobar l'oposició dels tribunals, pel fet d'entendre que l'acompliment ordinari o concret d'un lloc de treball és una obligació del funcionari, que no es pot estimular a través d'una millora en les retribucions complementàries (STSJ d'Andalusia/Granada de 9 de juny de 1999, RJCA/1999/1466), doctrina que ha estat objecte de correcció, en considerar que la relació del complement de productivitat amb l'efectiva disponibilitat i presència en el lloc de treball és indiscutible (STSJ del País Basc de 12 de juliol de 2001, El Derecho 2001/39020).

35. Sobre aquesta situació sembla necessari configurar una recomposició d'estructures retributives que, tal com succeeix en el sector privat, hauria de tenir en compte els elements següents:

a) La necessitat de diferenciar, en els complements de lloc de treball, entre complements funcionals estrictes (dificultat tècnica, responsabilitat, complexitat), i els

complements relacionats amb la disponibilitat del treballador i la seva implicació en condicions substancials relacionades amb el temps de treball (dedicació, flexibilització, prolongació, horaris especials, disponibilitat, crida), l'abonament dels quals es pot materialitzar en funció de les necessitats del lloc i dels moments de la prestació, perdent importància o interès els factors relacionats amb les condicions de treball, que remuneren les circumstancials materials a què s'exposa l'empleat a l'hora de realitzar la prestació, que es consideren íntimament unides a la prevenció de riscos laborals (penositat, perillositat). El plantejament és lògic: es tracta d'apostar i insistir en la flexibilitat organitzativa i en les necessitats de disponibilitat del treball. Dit directament: es retribueix la disponibilitat de l'empleat públic, la qual cosa permet dur a terme els ajustos necessaris remunerant la maleabilitat de la jornada, de l'hora, el desplaçament del descans setmanal o l'alteració d'aquest en torns especials.

b) La segona de les variables observades té a veure amb la centralitat de la retribució per productivitat, però amb una productivitat directament lligada a l'activitat i l'assistència, la quantitat i la qualitat del treball, i a l'exercici d'una pluralitat de competències professionals que retribueixen la capacitat per realitzar diferents funcions en un mateix lloc de treball, prenent com a base la consecució i el desenvolupament de mòduls de funcions integrades de comunicació, qualitat, producció i implicació en la seguretat i en els objectius de l'organització. En aquest camp són particularment importants les noves formes de gestió del rendiment, o sistemes en els quals es té en compte l'aportació dels individus a l'organització per a la determinació de les retribucions; d'aquesta manera, les tècniques d'avaluació de l'acompliment o de gestió per competències, es tenen en compte vinculades a pràctiques d'individualització de les retribucions que permeten l'escapament del "grup retributiu". Cal advertir aquí la necessària distinció entre les tècniques d'avaluació lligades a la carrera professional i l'avaluació de l'acompliment com a sistema d'aplicació de complements retributius relacionats amb la millora de l'acompliment, el rendiment i la consecució d'objectius, sent la fórmula típica que adopten aquestes retribucions la d'una partida variable vinculada a l'acompliment del treballador, d'acord amb un sistema d'entrevistes en les que ambdues parts analitzen els diferents aspectes del comportament i dels resultats del col·laborador, proposant accions de millora i de compensació; en contrapartida, les tècniques de



remuneració lligades a la carrera professional recorden més l'anomenada retribució per competències, que es lliga a la definició per part de l'organització d'"unitats de competències", definides com un conjunt de tasques, deures i responsabilitats que ha de posseir l'individu, establint-se a més el temps mitjà d'adquisició de noves competències que portarà l'individu al seu progrés en l'organització, sent un dels elements bàsics el que la valoració de les competències de l'empleat, i la validació de les noves unitats de competències adquirides pel mateix, s'han de fer de manera mixta per part del seu responsable jeràrquic i del mateix empleat. Es tracta, doncs, de sistemes de valoració del mèrit que intenten reconèixer l'evolució personal del treballador i l'aprofitament de les seves capacitats i habilitats per part de l'organització.

Per tant, sembla que les línies de tendència que haurien de marcar l'adequació dels sistemes retributius en aquesta època de crisi, es podrien resumir en les conclusions següents: un ús moderat dels complements per lloc de treball, que reconegui i compensi les seves característiques específiques relacionades amb factors estructurals, com ara la dificultat tècnica o la responsabilitat; una disminució del pes dels factors relacionats amb les condicions en què es desenvolupa el treball, com poden ser la penositat o la perillositat; un protagonisme important de les retribucions dirigides a flexibilitzar la prestació del servei i la disponibilitat del factor treball; una major centralitat de les retribucions lligades al mèrit i al reconeixement de la competència professional i, també, de les relacionades estretament amb la millora de la productivitat i de la qualitat en la prestació dels serveis públics, retribucions que tendrien a la individualització de la política retributiva i que s'acreditarien a través d'un sistema d'apreciació o avaluació de l'acompliment.

36. Més enllà d'aquesta qüestió, s'imposa una reflexió sobre els anomenats beneficis socials propis de la negociació de les nostres administracions, que tenen com a comú denominador proporcionar als empleats públics ajudes econòmiques o serveis diversos no relacionats directament amb conceptes retributius obligats i deguts, depenent la seva acreditació exclusivament de la producció d'una contingència extraordinària o de l'existència d'una necessitat especial de tipus educatiu, familiar o cultural, és a dir, d'una circumstància extralaboral. De fet, la negociació col·lectiva més recent posa de manifest que els beneficis accessoris creixen significativament com un component més de les remunera-

cions dels empleats. La nostra reflexió sobre aquest tipus de beneficis parteix de la base de la seva generalització indèguda a tots els empleats públics considerats genèricament, i del seu establiment amb caràcter fix, periòdic i incondicionat, el que apropa aquestes percepcions al criteri de meritació propi de les retribucions.

Aquí s'imposa un necessari canvi de rumb que tingui en compte els elements següents: a) el caràcter selectiu dels ajuts, que s'han de definir amb criteris de política social i s'han de condicionar al fet objectiu que no es superi un determinat nivell de renda o d'ingressos familiars, tenint en compte el nombre de membres de la unitat familiar; b) també convindrà fugir de la periodicitat i la univocitat dels conceptes, anant especialment en compte en l'establiment de condicions de concessió i d'acreditació de la utilització de l'ajuda rebuda, que es pot subordinar a l'obtenció d'un determinat resultat.

37. El llindar d'hores treballades en el sector públic espanyol per setmana és molt baix i tendeix a la disminució. L'any 2004, el nombre d'hores treballades per setmana era de 32,3, per a l'any 2008, el nombre d'hores treballades per setmana era de 31,2 (Laborista, OIT, base de dades sobre estadístiques del treball). Encara més, una jornada formal de 37,5 hores setmanals, combinada amb una pausa de mitja hora assimilada a temps de treball, més l'aplicació del règim de vacances, dies d'assumptes propis i festes legals, poden suposar una mitjana anual de 210-215 dies laborables; si els apliquem un règim real de treball de 6,5 hores de mitjana, comporta un total de jornada de treball anual d'entre 1.365 i 1.397 hores totals de treball efectiu, el que dividit per les 52 setmanes d'un any acaba per donar-nos entre 26,25 i 26,86 hores efectivament treballades. Els referents comparats ens deixen en evidència: Alemanya i Gran Bretanya han incrementat les hores de treball dels seus empleats, passant de les 38 a les 39 hores de treball, i països com Irlanda, Suècia i Holanda acosten les jornades de treball del seu sector públic a les 38 hores per setmana. Per tant sembla que el retorn a les 37,5 hores de treball setmanals serà inevitable si es vol incrementar la productivitat i millorar el creixement econòmic. És més, la correcció horària a algunes de les nostres administracions sembla que hagi començat amb la recuperació per llei de la jornada setmanal de 37,5 hores (article 1 de la Llei 5/2010, de 27 de desembre, de mesures extraordinàries per a la sostenibilitat de les finances públiques de Múrcia), mentre que a d'altres administracions s'ha optat per introduir una

doble escala de jornades ordinàries, de manera que els funcionaris ingressats abans d'una determinada data consoliden un jornada de 35 hores, mentre que els seleccionats amb posterioritat s'incorporen a una jornada de 37,5 hores (Ajuntament d'Igualada. DOGC TIC/2214/2003. Núm 3931. 23.7.2003). No obstant això, el cert és que la majoria d'entitats locals ha seguit una política més pragmàtica, senzillament s'estableix la jornada de 35 hores setmanals, però són molts els empleats que mantenen una jornada de 37,5 hores o incrementen la seva jornada de treball fins a les 40 hores, lògicament a canvi de la corresponent adequació salarial. Dit d'una manera simple: la reducció de jornada es transforma en un increment retributiu directe, sense que la seva limitació es transformi en un instrument de la política d'ocupació. Atès que, a més, la reducció esmentada s'ha produït sense una reordenació del temps de treball que en pugui minimitzar els efectes sobre els serveis públics, el resultat acaba sent una proliferació de jornades i horaris especials, cadascuna amb la seva corresponent projecció retributiva, que dificulta la gestió de l'escàs temps de treball disponible, de manera que els ajustos de cobertura en els diferents serveis públics es porten a terme amb l'únic instrument de flexibilitat que queda a les mans dels caps de servei: la prestació de serveis extraordinaris; serveis que sovint es paguen amb un sobrecost important sobre el preu de l'hora ordinària d'un empleat públic. Per tant, el problema no rau només a incrementar el temps de treball efectiu en els serveis públics, sinó a millorar la gestió de la seva distribució i, sobretot, a assegurar la seva disponibilitat i efectivitat.

38. Lògicament, l'increment de la jornada de treball dels funcionaris públics és una decisió duríssima que es pot voler evitar. Si això és així i s'admet que els aspectes quantitius de la jornada de treball s'estancaran, és evident que els aspectes relacionats amb la distribució del temps de treball adquireixen una importància extraordinària, de manera que ens haurem de centrar en els temes relacionats amb aquesta qüestió. Des d'aquesta perspectiva volem avançar les reflexions següents:

a) El primer mecanisme que les normes vigents ofereixen és la distribució irregular de la jornada al llarg de l'any, que admet diverses col·locacions i intensitats del temps de treball, sempre que no se superi el límit anual de 1.647 hores, resultant de fer la mitjana de les 37,5 hores setmanals de treball efectiu. Així es trenca la uniformitat de jornada, permetent un repartiment més

elàstic dels temps de l'activitat laboral adaptables a circumstancials estacionals (municipis turístics) o locals (festes patronals); sobre això convindrà recordar que al sector privat és freqüent fixar una jornada irregular distribuïda temporalment en dos períodes de l'any, un en què la jornada establerta per a determinats mesos és més llarga de l'habitual, i un altre amb una jornada en què es treballa menys hores, amb períodes curts de naturalesa singular en què es treballa més.

b) Un altre recurs per a la distribució irregular del temps de treball consisteix a establir la jornada setmanal i res més, i en aquest cas es podrà distribuir desigualment entre els diferents dies de la setmana, però de manera que les jornades ordinàries diàries no excedeixin d'un nombre determinat d'hores de treball o no desbordin un determinat mínim, per exemple, vuit i sis; una segona opció en aquesta línia consisteix a establir una jornada ordinària diària més reduïda, per exemple sis hores, però admetre una distribució irregular d'una part de la jornada setmanal a ubicar quan les necessitats del servei ho requereixin, per exemple una tarda a la setmana; en la mateixa direcció es poden introduir mecanismes flexibilitzadors, assenyalant que la jornada diària de treball és de 6 hores, però preveient una bossa d'hores flexible de còmput mensual, quadrimestral o anual, amb la precisió que aquestes hores flexibles mai no seran en festiu, excepte en circumstàncies excepcionals que s'hauran de justificar i comunicar amb una antelació mínima a l'empleat públic.

c) En cas que es procedeixi a la fixació d'un horari de treball concret i determinat, és essencial preveure procediments de modificació de l'horari inicialment fixat, distingint entre canvis que podrien rebre la consideració de substancials i meres modificacions accidentals que s'han de considerar una manifestació del poder de direcció del cap del servei, sense requerir cap procediment formalitzat.

d) Un dels mecanismes d'ajust per excel·lència és la realització de serveis extraordinaris, serveis que actuen com a eines limitades de flexibilitat per atendre les necessitats del servei; aquesta possibilitat depèn del fet que s'entengui que els serveis extraordinaris són fonamentalment un instrument de distribució irregular de la jornada de treball. Per això podem considerar dues mesures essencials: la primera, a les corporacions locals que tinguin una jornada reduïda de trenta-cinc hores, s'hauria d'entendre que les dues hores i mitja restants fins les trenta-set hores i mitja són hores complementàries de realització obligada a sol·licitud de l'Admi-

nistració, que es compensen amb temps de descans a determinar per la mateixa Administració, entenent que la determinació del període concret en què s'ha de dur a terme el descans compensatori hauria de quedar com a decisió pròpia de l'Administració, inclosa en el seu poder de direcció. La segona, convé insistir en la desaparició dels increments o recàrrecs per les hores compreses dins dels serveis extraordinaris, i, en la mesura del possible, en la seva compensació amb temps de descans equivalents, admetent que quan l'Administració invoqui i motivi l'existència d'una necessitat de servei, la realització del servei per part del funcionari designat té caràcter obligatori i no es pot excusar, i que els períodes de recuperació els fixa l'Administració, amb la consulta prèvia amb el funcionari, amb la voluntat d'arribar a un acord, però sempre dins del mes o dels dos mesos següents a la seva realització.

e) Una de les preocupacions més reiterades en la implantació dels règims de treball, és la de garantir la cobertura del lloc en els serveis continuats en els casos en què no es presenti el relleu, des d'aquesta perspectiva les normes convencionals sobre ordenació del temps de treball han de preveure que si l'empleat públic no és substituït per retard del seu substitut sense preavis d'aquest, ho ha de notificar al seu superior, obligant-se a prosseguir en el seu lloc en la prestació de serveis extraordinaris, sempre que es tracti d'una activitat que segons el parer del cap de servei no pugui ser abandonada.

f) Caldria revisar la implantació de sistemes d'horari flexible a tot tipus d'activitat. Segons el nostre parer, la viabilitat d'un horari flexible està fortament condicionada pel sector d'activitat de què es tracti, i és més factible com més gran sigui l'autonomia de les activitats dins del cicle productiu, pel fet de no requerir una interdependència amb tasques diferents dins la mateixa àrea o sector, o amb altres administracions públiques amb les que interactuen. També cal tenir en compte que l'horari flexible és de més fàcil acomodament com més prolongades siguin les jornades, però té poc sentit en una jornada reduïda, en què a més es compta amb una pausa de mitja hora considerada de treball efectiu.

g) Més enllà de les mesures de flexibilitat del temps de treball estan les mesures que en reforcen l'efectivitat, és a dir, la consideració de treball efectiu: això vol dir que el còmput del temps de treball s'ha de fer de manera que, tant al començament com al final de la jornada de treball, el treballador es trobi en el seu lloc, de manera que no constitueixen temps de treball

els trajectes, canvi de roba, neteja personal, temps de recollida d'uniformes, instruments de treball o armes. En la mateixa direcció, sembla que les pauses en la jornada de treball s'han de produir dins del mateix centre de treball, sense que sigui procedent la seva fragmentació o l'ús per a finalitats diferents de les que satisfà la pausa, podent determinar el moment exacte en què la mateixa es produeix i els seus marges d'elasticitat.

h) Finalment, convé considerar que hi ha causes que legitimen una disminució del temps de treball, la concessió de la qual és exigible a l'Administració; són, doncs, reduccions de jornades singularitzades que poden impactar de manera considerable sobre un torn, un equip o una activitat. Aquí convindria possiblement concentrar en períodes concrets o en mòduls ininterromputs el gaudi total de les hores reduïbles, unint-les sense solució de continuïtat, el que segurament milloraria la gestió de la substitució i incrementaria la satisfacció dels empleats públics.

39. La jornada a temps parcial, entesa com la prestació d'una activitat de durada inferior a la jornada a temps complet de referència, es considera la mesura de flexibilització del temps de treball per excel·lència. Aquesta jornada permet un ampli marge de distribució flexible del temps de treball, per l'amplitud de possibilitats de reducció i pels diversos mòduls temporals de referència. Normalment el treball a temps parcial és un instrument de flexibilitat que permet suplir les eventuais mancances distributives del temps de treball, que no s'assoleixen a través d'altres opcions. Per tant, en entorns rígids de gestió del temps de treball, com pot ser l'Administració pública, la jornada a temps parcial es considera indispensable per dotar el sistema de marges d'adaptació i de flexibilitat. De fet, la modalitat de prestació de serveis a temps parcial permet contractar activitat per a qualsevol temps de treball i per a qualsevol freqüència de servei, podent fins i tot sumar-se la cobertura de necessitats no previstes mitjançant l'establiment d'una borsa d'hores complementàries per ampliar el nombre de les previstes. No obstant això, la jornada a temps parcial no troba un acomodament fàcil a l'Administració. Per definició, el règim funcional ha implicat fins dates molt recents la prestació de serveis efectius a jornada completa, sense que s'hagin de confondre les jornades reduïdes amb la jornada a temps parcial, ja que la reducció implica sempre l'existència d'una jornada establerta que es disminueix, mentre que la modalitat de temps parcial implica la individualització d'hores i de mòduls en fun-

ció de les necessitats de servei, sense oblidar el factor de flexibilitat que suposen les hores complementàries. De fet, la STS de 5 de febrer de 1991 (RJ/1991/3173), confon la jornada a temps parcial amb una reducció de jornada, per acabar prohibint-la, el que ha portat a entendre que la jornada a temps parcial està vedada als funcionaris, i més concretament als funcionaris de l'Administració local, que han de mantenir un principi d'equivalència amb els funcionaris de l'Administració de l'Estat al voltant de les diferents modalitats de jornades ofertes per l'ordenament jurídic. Amb aquesta perspectiva, cal partir de la base que la jornada a temps parcial és un tipus específic perfectament admès en la legislació estatal. Precisament, l'article 18.2 LMR-FP, encara vigent, ens recorda que els plans d'ocupació podran contenir com a mesura la prestació de serveis a temps parcial, i l'article 47 EBEP enuncia que la jornada de treball podrà ser a temps complet i a temps parcial. Encara més, no seria inconvenient tenir en compte que hi ha en el nostre ordenament d'ocupació pública una configuració més acabada de la jornada a temps parcial en la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut, on es preveuen nomenaments de personal funcionari, permanent i no permanent, per a la prestació de serveis en dedicació parcial, en el percentatge, dies i horari que, en cada cas i atenent a les circumstàncies organitzatives i funcionals, es determinin, amb el límit del 75 per cent de la jornada ordinària en còmput anual. Per tant, no hi ha dificultats excepcionals perquè les entitats locals puguin nomenar funcionaris, de carrera o interins, amb dedicació a temps parcial.

40. Un dels factors que explica l'actual procés de petrificació de la gestió de les condicions de treball de les nostres entitats locals és, sens dubte, una negociació col·lectiva que es concep com un dret sense límits. Avui sembla que s'hagi oblidat que el dret a la negociació col·lectiva en la funció pública és un dret de configuració legal, que només pot ser exercit en els termes establerts pel legislador, per tant la llei pot establir límits a la negociació col·lectiva, pot, igualment, reservar-se determinades matèries que queden excloses de la negociació col·lectiva, i encara més, pot penetrar en la norma pactada modificant el seu contingut sense que això suposi desconèixer el dret de llibertat sindical dels funcionaris. La negociació col·lectiva no es pot entendre com excloent i immodificable, i s'ha d'atenir a les condicions i intervencions de la norma legal que la reconeix. A més, d'acord amb l'article 38.10 EBEP, els

òrgans de govern de les administracions poden suspendre o modificar el compliment de pactes i acords, ja signats, per causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques, en la mesura estrictament necessària per salvar l'interès públic, i amb l'únic tràmit d'informar les organitzacions sindicals de les causes de la suspensió o modificació. Per tant, és possible desvincular-se unilateralment del que s'ha pactat com a mesura excepcional, fundada en una causa greu d'interès públic produïda per l'"alteració substancial de les circumstàncies econòmiques", complint un tràmit d'informació, tràmit que s'ha d'utilitzar per justificar la decisió, concretar l'abast de la supressió o modificació, i, si es considera necessari, negociar alguna mesura que es pugui entendre com a compensatòria.

41. La llei no és l'únic límit existent a la negociació col·lectiva. L'article 97 CE reconeix el poder de direcció dels òrgans de govern sobre l'Administració com una conseqüència del principi democràtic. D'aquí deriva el poder genèric de dirigir i controlar l'activitat dels empleats públics, incloent-hi la potestat disciplinària. Aquest poder és irrenunciable, com irrenunciable és el poder de direcció i control de l'empresari sobre l'activitat laboral que es dedueix de la llibertat d'empresa, que troba el seu fonament en l'article 38 CE. La negociació col·lectiva, que és bàsicament un sistema de producció de normes sobre les condicions de treball, pot ser també un sistema d'introducció de límits al poder de direcció dels òrgans gestors de l'ocupació pública, però aquesta capacitat té també vedada la facultat de restringir el poder de direcció en qualsevol de les seves manifestacions quan aquest està regulat en preceptes legals, i, el que és més important, la imposició de límits no pot acabar en la substitució de poders, és a dir, en l'obtenció d'una situació en la qual el poder d'organització, direcció i control es "cogestiona" i, en funció de les clàusules d'un acord col·lectiu, s'acaba desplaçant individualment cap als mateixos empleats públics, que estan en disposició de determinar les seves condicions de treball decidint sobre les necessitats dels serveis, la jornada o el règim de torns. Precisament, la necessitat de garantir una certa "intangibilitat" del poder de direcció sobre el treball públic en una època de crisi, és essencial, i aquesta preservació es pot aconseguir amb un ús racional i adequat d'uns drets col·lectius que no es poden considerar absoluts, o es pot aconseguir a través de la llei, és a dir, determinant per llei les condicions de treball

dels empleats públics i sostraiant-les a l'àmbit de la negociació col·lectiva. L'opció és simple: davant d'una negociació col·lectiva fora de control, l'imperi de la llei. Experiències recents en el trànsit aeri o en algunes comunitats autònomes van en aquesta direcció, però el fet d'assumir aquesta perspectiva pressuposa el reconeixement d'un cert fracàs, el fracàs en la funció pública de la negociació col·lectiva com a vehicle idoni per a la determinació de les condicions de treball, d'una negociació col·lectiva que no serveix només per multiplicar els drets d'un col·lectiu de treballadors, sinó que també ha de contribuir necessàriament a la consecució de l'interès general, així com a l'adaptació de les estructures i dels serveis públics als principis d'eficàcia i economia propis de la gestió pública.

42. Més enllà d'aquesta qüestió, la veritat és que és francament difícil desenvolupar una política de gestió de persones a les corporacions locals de dimensió petita i mitjana. Des d'aquesta perspectiva es pot coincidir en la necessitat de gestionar funcions i serveis des de l'àmbit més adequat, i, per tant, en la necessitat d'articular models de gestió associada del personal per a les entitats locals. Enteneu-me bé: el que ha de ser objecte d'associació no és el personal de les entitats locals, el que ha de ser objecte d'associació és la funció de personal, i més concretament, un servei de personal dotat dels corresponents mitjans per garantir un cert nivell d'especialització i de capacitat tècnica per a la gestió, en camps certament problemàtics com ara la selecció, les retribucions, l'ordenació de llocs, la prevenció de riscos laborals i les relacions laborals. Aquest és un repte pendent que cal abordar i plantejar-se seriosament amb l'ajuda de les institucions supramunicipals i de les comunitats autònomes, ja que sense una funció de personal professionalitzada difícilment obtindrem la funció pública professional que necessitem per a una època de crisi.

## Bibliografia

ALONSO, Pamela, TAURIZ, Gabriel, CHORAGWICKA, Beata, "Valoraciones de méritos en la Administración Pública y la empresa: fiabilidad, validez y discriminación de género", *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 25/3/2009, p. 245-258.

BAYLOS, Antonio, "Sobre la reducción salarial de los empleados públicos", *Informes de la Fundación 1º de Mayo*, 19/2010, p. 1-8.

BEJARANO HERNÁNDEZ, Andrés, "Irrenunciabilidad del poder de dirección del empresario y límites convencionales al mismo", *Revista Española de Derecho de Trabajo*, 147/2010, p. 639-659.

BOLTAINA BOSCH, Xavier, "Recursos Humanos", en MARGRE FERRAN, Jaume (ed.), *Informe de l'Observatori de Govern Local*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, 2006, p. 11-154.

BOLTAINA BOSCH, Xavier, "La jornada de treball i el temps de treball a la funció pública local catalana", Barcelona, CEMICAL, p. 1-46.

COLETTI, Diego, PEDERSINI, Roberto, "La flessibilità numerica nei settori privato e pubblico fra strategia e contingenza", *Giornali di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 124/2009, p. 673-706.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *La temporalidad en el empleo en el sector público*, Madrid, CES, 2005.

CUETO, Begoña, SÁNCHEZ-SÁNCHEZ, Nuria, "Diferencias salariales entre empresas públicas y privadas. El caso español", *Fundación Cajas de Ahorros. Documentos de Trabajo*, 346/2007, p. 1-22.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, *La movilidad en la función pública: entre la estabilidad y la eficacia en la gestión*, Madrid, Ediciones Cinca, 2004.

FERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ, Marcos, DÍAZ-FUENTES, Daniel, "Empleo público y temporalidad: ¿Es el sector público parte del problema?", *Temas Laborales*, 102/2009, p. 51-87.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A. Xavier, *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, INAP, Madrid, 2002.

FORMEZ, *La mobilità nel lavoro pubblico*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, 6/2004.

FORMEZ, *La gestione associata del personale negli enti locali*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, 7/2005.

FUENTES MORENO, Antonia, "La gestión del conflicto en la implantación de la carrera horizontal", *VI Congreso Internacional sobre la Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública*, Vitoria, 9 de juny de 2010, p. 1-31.

GORRITI BONTIGUI, Mikel, TOÑA GÜENAGA, Fernando, "El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Presupuesto y Gasto Público*, 41/2005, p. 245-270.

GORRITI BONTIGUI, Mikel, *Modelo de proceso selectivo por grupos de clasificación*, Barcelona, CEMICAL.

LÓPEZ GANDÍA, Juan, TOSCANI GIMÉNEZ, Daniel, *El personal interino de las Administraciones Públicas*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2010.

MONEREO PÉREZ, José Luis, "Para una crítica de las soluciones iusliberales a la crisis económica en el derecho del trabajo", *Lan Harremanak*, 20-21/2009, p. 51-136.

PALOMAR OLMEDA, Alberto, "La desvinculación de lo pactado en el Estatuto Básico del Empleado Público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 144/2009, p. 623-665.

QUESADA LUMBRERAS, Javier Eduardo, "Modelos autonómicos de carrera profesional en el sistema nacional de salud", *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 1 d'abril de 2009.

RAMIÓ MATAS, Carles, SALVADOR SERNA, Miquel, GARCÍA CODINA, Oriol, *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autònic*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, *El fenomen de la successió empresarial en l'Administració pública: contingut i conseqüències de l'aplicació dels articles 42, 43 i 44 de l'Estatut dels Treballadors*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, 2010.

SALGADO, Jesús F., MOSCOSO, Silvia, "Selección de personal en la empresa y las AAPP: de la visión tradicional a la visión estratégica", *Papeles del Psicólogo*, 29 (1)/2008, p. 16-24.

SALGADO, Jesús F., *Selección de recursos humanos por competencias en las Administraciones Públicas: evidencias basadas en la investigación*, Barcelona, CEMICAL.

SCHWARTZ, Remy, "Le pouvoir d'organisation du service", *L'actualité Juridique. Droit Administratif*, spécial service public, 1997, p. 47-54.

TALAMO, Valerio, "Pubblico e privato nella delega per la riforma del lavoro pubblico", *WP CSDLE "Massimo d'Antona"*. IT, 90/2009, p. 1-14.

TALAMO, Valerio, "La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico", *WP CSDLE "Massimo d'Antona"*. IT, 96/2010, p. 1-22.

TUDELA CAMBRONERO, Gregorio, VALDEOLIVAS GARCÍA, Yolanda, "Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral", *Fundación Alternativas. Documento de Trabajo*, 75/2005, p. 1-72.

VALDÉS DAL-RE, Fernando, LAHERA FORTEZA, Jesús, "La flexiseguridad laboral en España", *Fundación Alternativas. Documento de Trabajo*, 157/2010, p. 1-58.

VÁZQUEZ BELTRÁN, Ana, "Tiempo de trabajo y personal estatutario de los Servicios de Salud: la problemática de la jornada a tiempo parcial", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 129/2006, p. 111-142. ■