

## **El Estatuto básico del empleado público y las entidades locales: valoración crítica**

Antonio Serrano Pascual  
*Secretario general de la Diputación Provincial de Huesca*

1. El sistema de fuentes del empleo público.
  - 1.1. El sistema de fuentes del régimen local en el modelo constitucional de 1978.
  - 1.2. Las reformas de los estatutos de autonomía y el Estatuto básico del empleado público.
2. Los aspectos claves del EBEP.
  - 2.1. Continuismo de la figura del personal eventual.
  - 2.2. El personal directivo profesional.
  - 2.3. El acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo.
  - 2.4. La carrera administrativa y la evaluación del desempeño.
  - 2.5. Los funcionarios con habilitación de carácter estatal.
3. La incidencia del EBEP en las entidades locales.

## 1. El sistema de fuentes del empleo público

La primera de las cuestiones que deben abordarse en cualquier ordenamiento jurídico, y con mayor motivo en un Estado descentralizado como el español, es el sistema de fuentes<sup>1</sup> que lo preside, para encontrar cuáles son los fundamentos que lo sustentan y que permiten la consecución de la necesaria seguridad jurídica, *prius* imprescindible para el exigible sometimiento a la ley y al derecho de las administraciones públicas, principios proclamados por la Constitución española de 1978.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída a lo largo de la vigencia del actual texto constitucional ha ido creando un cuerpo doctrinal y, en suma, una cultura sobre la posición del régimen local y, en particular, de su personal, dentro de la tensión Estado-comunidades autónomas, a la que nos vamos a referir seguidamente, aunque el proceso de reforma de estatutos de autonomía, iniciado con el de Cataluña, ha venido a introducir ahora nuevos elementos que, a expensas de lo que pueda determinar el supremo intérprete de la Carta Magna, conviene tener presentes porque suponen un giro importante desde el punto de vista de una mayor interiorización autonómica de los gobiernos y administraciones locales.

### 1.1. El sistema de fuentes del régimen local en el modelo constitucional de 1978

El Estado tiene competencia exclusiva, ex artículo 149.1.18 de la Constitución española de 1978 –en adelante, CE–, para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas, que garantizarán a los ciudadanos un tratamiento común ante ellas. A su vez, el artículo 103.3 de la CE determina que por ley se regulará el acceso a la función pública –de acuerdo con los principios de mérito y capacidad–, las peculiaridades de su sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

La competencia de las comunidades autónomas, asumida en sus estatutos de autonomía respecto de la función pública local, ha partido hasta ahora de un sistema estatal de función pública con un alto grado de pormenorización, rigidez y uniformidad, desplegado sobre la base del título habilitante a que se ha hecho mención, al que se debe añadir otra regla del citado artículo 149.1, es decir, la 13, que hace referen-

cia a la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que, en principio, parecía dejar por ello un reducido margen de maniobra al legislador autonómico, aunque en absoluto carente de relevancia, como se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional, contenida en la STC 37/2002, de 14 de febrero.

Por su lado, y respecto del empleo público de las entidades locales, el artículo 92.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local –en adelante, LRL–, derogado expresamente por la disposición derogatoria única de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público –en adelante, EBEP–, disponía que los funcionarios al servicio de la Administración local se regían, en lo no dispuesto por ella –en concreto, especialmente, en los artículos 89 a 104 de la LRL,<sup>2</sup> que constituyen legislación estatal básica–, por la legislación del Estado y por la de las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución. En este sentido, cuando se hablaba de legislación del Estado en esta materia, había que tener en cuenta también los preceptos básicos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y, junto a ello, la normativa básica que versaba sobre los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional –hoy, funcionarios con habilitación de carácter estatal–, así como el Real decreto 896/1991, de 7 de junio, que establece las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios locales, y que es parcialmente básico, según establece su disposición final primera.

Con carácter supletorio, se han situado los artículos 126 a 177 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local<sup>3</sup> –conforme a la previsión de su disposición final 7–, el Real decreto 861/1986, de 25 de abril, regulador del régimen retributivo de estos funcionarios, modificado por el Real decreto 158/1996, de 2 de febrero, o, incluso, la pervivencia del Reglamento de funcionarios de las corporaciones locales, de 30 de mayo de 1952, vigente en lo que no se oponga, contradiga o sea incompatible con la LRL.

Conviene reiterar la importancia de la citada STC 37/2002, de 14 de febrero, en la que el Tribunal Cons-

1. SERRANO PASCUAL, A. "El sistema de fuentes de las entidades locales", QDL, 2 y 3, p. 7-41 y 27-55.

2. La disposición derogatoria única del EBEP deroga expresamente el capítulo III del título VII de la LRL, es decir, los artículos 98 y 99, sobre selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y sistema de provisión de plazas.

3. Igualmente, la disposición derogatoria única del EBEP deroga expresamente el capítulo III del título VII de este Texto refundido, concretamente los artículos 158 al 166, ambos inclusive, sobre los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

titucional declara que el artículo 149.1.1 de la CE y los artículos 1, 9.2, 14 y 139.1 también de la CE no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, y añade que: “ha de admitirse que las comunidades autónomas puedan establecer, con fundamento razonable tipos –en alusión a las faltas y sanciones disciplinarias– que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan.” De esta manera, no apreció inconstitucionalidad en que se tipifique como falta muy grave en la legislación autonómica catalana a “causar por negligencia o mala fe daños muy graves en el patrimonio y bienes de la Generalidad”, rompiendo, pues, con el *numerus clausus* de la Ley 30/1984. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional señala, en particular, en el FJ 8 las siguientes consideraciones que recogemos por su importancia:

“En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las administraciones de las comunidades autónomas y los de las corporaciones locales (STC 57/1982, de 27 de julio, FJ 12; 25/1983, de 7 de abril, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 44; 85/1985, de 10 de julio, FJ 1; 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 8). Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido, en el marco de la legislación básica del Estado, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 10.1.1 del EAC), título competencial que abarca a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma, y competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE, en materia de régimen local (artículo 9.8 del EAC), título competencial de carácter globalizador en cuanto comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4), incluida, por tanto, la función pública local. De una interpretación conjunta de los mencionados preceptos constitucional y estatutario se deduce, pues, que al Estado le corresponde el esta-

blecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma de Cataluña, pese a la distinta calificación de los títulos competenciales recogidos en los artículos 9.8 y 10.1.1 del EAC, el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial.”

Por otra parte, en relación con el contenido de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, empleada por los artículos 103.3 y 149.1.18 de la CE, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, “que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo entenderse comprendida en su ámbito, “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas” [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3.c); 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19]. Desde la estricta perspectiva competencial, este Tribunal Constitucional se ha referido a los diversos contenidos de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, en la que, al margen de otros posibles extremos que no afectan al caso planteado, ha de incluirse el régimen disciplinario en cuanto constituye uno de los aspectos esenciales de la regulación de su régimen estatutario (STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4).

De modo que, a tenor de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de función pública, corresponde al Estado establecer las bases del régimen disciplinario de los funcionarios públicos y a la comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local. A su vez, al analizar la distribución competencial que se hace del régimen local en nuestra Constitución, observamos que el Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.18, tiene la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, lo que conduce a entender, según la STC 32/1981, de 28 de julio, que le corresponde al Estado la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y régimen de las corporaciones locales.

Mientras, las comunidades autónomas, ex artículo 148.1.2, pueden asumir competencias en materia de alteración de términos municipales de su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local, teniendo presente que la citada STC 32/1981 –y en igual sentido la 27/1987– declara también que: “La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme en todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario.”

Nos encontramos, pues, ante una materia, el régimen jurídico de las corporaciones locales y de su personal, de una clara relación internormativa, en la que la concurrencia del Estado y de las comunidades autónomas, a través de sus poderes normativos, va a estar omnipresente –sin olvidar, por ejemplo, la incidencia de los tratados internacionales, como sucede con la Carta Europea de la Autonomía Local–, sobre todo porque han venido incorporado el régimen local entre sus competencias exclusivas, todo ello sin perjuicio de las competencias estatales. En este sentido, como indica la STC 84/1982, de 23 de diciembre:

“Esta Ley –se refiere a las leyes de las comunidades autónomas– debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el *máximo* de competencias al respecto, es siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las comunidades autónomas.

“Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como ‘intracomunitario’ o ‘extracomunitario’ no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse.” (FJ 4)

Sentada la configuración del régimen local en nuestra Constitución y su carácter bifronte, del que se va a derivar, obviamente, una concurrencia normativa entre el Estado y las comunidades autónomas sobre las corporaciones locales, es preciso contrastar cómo se ha concretado dicho planteamiento de poderes normativos teóricos con el discurrir legislativo de dichas administraciones, y resulta necesario aclarar

de antemano el concepto de legislación básica –que se diferencia, por supuesto, de la delegación legislativa otorgada mediante una ley de bases, a que alude el artículo 82.2 de la CE–, y en este orden de cosas la STC 214/1989, de 21 de diciembre, precisa en su FJ 1:

“Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la ‘garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia’.

“Pues bien, es esta doctrina –reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 19), y 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2)–, según la cual debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de ‘bases del régimen jurídico de las administraciones públicas’, por cuanto dicha expresión engloba a las administraciones locales [STC 25/1983, FJ 4; 76/1983, FJ 38; 99/1987, FJ 2.b)], la que, con carácter general, inspira el sistema que articula la Ley reguladora de las bases de régimen local [...]. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.18 de la CE al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el ‘régimen local’ –equivalente, a ‘régimen jurídico de las administraciones locales’– haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas.

“En suma, las cuestiones planteadas en los presentes recursos de inconstitucionalidad han de ser resueltas desde la atribución al Estado, por el artículo 149.1.18 de la CE, de la competencia para establecer las bases de las administraciones públicas. Teniendo en cuenta que, en materia de régimen local, viene modulado su concepto por la garantía constitucional de la autonomía local (artículo 141 de la CE).”

Estamos, en consecuencia, ante el común denominador normativo –según dice textualmente nuestro Tribunal Constitucional en la STC 1/1982, de 28 de enero–, para el conjunto del Estado –aunque esto también se relativiza y tiene abultadas excepciones, como indicaremos más adelante–, a partir del cual cada comunidad autónoma, en ejercicio de sus competencias, podrá establecer las peculiaridades que estime convenientes. La STC 25/1983, de 7 de abril, sobre el ámbito de las bases, declara que:

“Por ‘principios’, ‘bases’ y ‘directrices’ hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: en sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y pro la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas [...] no es fácil determinar en cada caso concreto cuáles son las bases de una determinada materia o cuáles son las condiciones básicas a que ha de quedar sometida, y hay que considerar imposible cualquier intento de relación apriorística, limitándose a moverse dentro de las coordenadas que acaban de ser apuntadas.” (FJ 4)

Además, el Tribunal Constitucional en este mismo fundamento jurídico –en igual sentido, puede verse, entre otras, la STC 42/1983, de 20 de mayo– niega que necesariamente haya que estar ante leyes en sentido formal para poder deducir válidamente su carácter de bases, razonando lo siguiente:

“Ha sido también señalado por la jurisprudencia de este Tribunal que las ‘bases’ en cuanto concepto que nuestro primer cuerpo de leyes utiliza para expresar un criterio de deslinde de competencias ante los poderes centrales del Estado y las comunidades autónomas, no tienen necesariamente que quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política, de manera que hayan de encontrarse en leyes marco o leyes de bases, sino que, como concepto material, pueden hallarse en leyes en sentido estricto o incluso en reglamentos ejecutivos en cuanto éstos contengan desarrollos necesarios reducidos a ellos por las leyes.”

Desde otra perspectiva, la asunción estatutaria de competencias sectoriales por las comunidades autónomas incide en las competencias que venían ejerciendo las entidades locales. Así, el Tribunal Supremo, en la sentencia de 21 de febrero de 2001 (*El Derecho*, 2001/26370) sostiene en los FJ 7 y 8:

“la sala considera que la dimensión institucional de las entidades locales y en especial de la Diputación ha de venir referida, exclusivamente, a la Constitución de 1978 y la distribución competencial que en la misma se establece. Dicho en otros términos, ni la Ley de 1870, ni la de 17 de julio de 1945, que dio lugar al Texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955, como antecedentes históricos más relevantes

de nuestro régimen local, autorizan a sostener que la ‘autonomía local’ y las competencias que de su reconocimiento constitucional pudieran derivarse, constituyen una ‘reserva constitucional’, preordenada directamente a la Constitución cuyo contenido, en este caso material, no pueda ser desconocido por las leyes del Estado y de las comunidades autónomas que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, puedan dictar.

“Esta ‘reserva histórica’ de las competencias de las entidades locales, preordenada directamente a la Constitución, no permite una lectura del artículo 36.1.d) de la Ley de bases de régimen local, al margen de las leyes que, en virtud de las materias asumidas por el juego de los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución puedan dictar las comunidades autónomas, siempre que éstas, como ya se ha advertido, no hagan ‘irreconocible’ la imagen institucional de las diputaciones.

“Por lo tanto, debe admitirse ya, en contra de lo razonado en el segundo de los motivos de la Diputación de Barcelona, que las leyes sectoriales de las comunidades autónomas podrán, siempre que se trate de competencias materialmente asumidas en los respectivos estatutos de autonomía, dictar disposiciones que, en este caso concreto, incidan en la actividad de las entidades locales.

“[...] en atención a las distintas sensibilidades históricas y a las características de las diversas comunidades autónomas, mientras no se prive a las diputaciones de su existencia real como institución, para convertirse en un simple nombre, los diferentes estatutos de autonomía, según la lista de competencias asumidas, podrán potenciar más o menos sus funciones, siendo de desear, desde una perspectiva constitucional, el desarrollo de los principios de la buena fe y la confianza legítima entre las administraciones, en los términos que lo reclama el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para que a través de la cooperación y colaboración, las administraciones públicas autonómicas y locales respondan a los principios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

“Octavo. En el caso presente, el Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, precisa en su artículo 9 que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 4.º, Cultura; 5.º, Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y 6.º Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal. Conservatorios de música y servicios de bellas artes de interés para la comunidad autónoma.

“Por su parte, el artículo 11.7 del Estatuto determina que corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado, en las siguientes materias [...]

7º. Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve el Estado.

“A la vista de esta realidad normativa, la sala, dicho sea con todos los respetos para la Diputación recurrente, no puede compartir la interpretación preconizada en el recurso, según la cual el apartado d) del artículo 36.1 de la Ley de bases en cuanto que le atribuye a la Diputación, en general, el fomento y la Administración de los intereses peculiares de la provincia, incluye también la cultura y los museos, no sólo desde la perspectiva del fomento sino también incluyendo facultades organizativas y serviciales, que ignoren la legislación autonómica.

“Ello nos obliga a desestimar, acorde con lo razonado, los otros dos motivos del recurso, no apareciendo indicios que justifiquen el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional 5 de la Ley 17/1990, del Parlamento de Cataluña.”

El propio Tribunal Constitucional, en la sentencia 48/2004, de 25 de marzo, también ha precisado la inconstitucionalidad (por vulneración de la autonomía económico-financiera de las provincias) de preceptos autonómicos que conllevan una detracción forzosa de un porcentaje de los ingresos corrientes de las diputaciones provinciales tras los procesos de transferencias competenciales a las comunidades autónomas, al tener como resultado un ingreso para la comunidad autónoma proveniente de las diputaciones, que no está previsto en la Constitución ni en el bloque de constitucionalidad.

## 1.2. Las reformas de los estatutos de autonomía y el Estatuto básico del empleado público

El EBEP (BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007), cuya entrada en vigor ha tenido lugar el día 13 de mayo de 2007, precisa ser analizado, en primer lugar, desde la perspectiva de su posición dentro del sistema de fuentes, y a la luz de las reformas llevadas a cabo recientemente en algunos estatutos de autonomía.

En este sentido, de la mera lectura de su disposición final primera se desprende que se ha dictado al amparo del artículo 149.1 de la Constitución española de 1978, y, en concreto, de su regla 18, por lo que se refiere a las bases del régimen estatutario de los funcionarios; de la regla 7, en lo que atañe a la legislación laboral, y de la regla 13, en cuanto a la competencia

exclusiva estatal para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Ahora bien, la disposición final segunda del EBEP efectúa a lo anteriormente expuesto la siguiente importante precisión,<sup>4</sup> que conviene comentar:

“Las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas, respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos estatutos de autonomía, en el marco de la Constitución.”

A su vez, la disposición adicional tercera modula la aplicación de las disposiciones del EBEP a las instituciones forales navarras y vascas, en los términos establecidos en el artículo 149.1.18 y disposición adicional primera de la Constitución, y en sus respectivos estatutos de autonomía.

Por ello, la aplicación generalizada a todas las comunidades autónomas de la legislación básica se ve matizada ahora –además de por las peculiaridades forales– por el hecho de que es el propio Estatuto quien parte de que ha de respetar las posiciones singulares en materia de sistema institucional, por un lado, y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen, por otro lado, los respectivos estatutos de autonomía, en el marco de la Constitución, lo que nos obliga a interpretar qué se ha querido decir por el legislador con esta previsión novedosa.

Desde esta perspectiva, arroja luz, sobre la alusión que se hace a respetar las posiciones singulares en materia de sistema institucional, el contenido de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña –sobre el que habrá de pronunciarse el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra él–, que señala lo siguiente en su artículo 5:

“El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.”

El artículo 2.3 del Estatuto catalán precisa, en este orden de cosas, que los municipios, las veguerías, las

4. La disposición adicional tercera del EBEP concreta, asimismo, la aplicación de sus disposiciones a las instituciones forales, tanto de la Comunidad Foral de Navarra, como de las del País Vasco.

comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de las Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía, y en el artículo 136 recoge que corresponde a la Generalitat, en materia de función pública, respetando el principio de autonomía local:

a) La competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y la organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b).

b) La competencia compartida para el desarrollo de los principios ordenadores del empleo público, sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.

c) La competencia exclusiva, en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal.

El artículo 110 señala, entre otras cosas, que corresponde a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, añadiendo el artículo 111 que, en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponde a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el propio Estatuto.

Nótese que ya anunciaba el Estatuto de Cataluña lo que ahora se concreta parcialmente en el EBEP, es decir, una reducción del ámbito de la normativa básica que llega incluso al extremo de determinar aquel que sólo por normas con rango de ley (ley en sentido formal, con lo que se excluiría la delegación legislativa), salvo los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el propio Estatuto (inciso más que problemático), en otro caso no podrá el Estado dictar normas básicas, con lo que se impide al Gobierno central la posibilidad de dictar textos articulados, textos refundidos o normas reglamentarias básicas en la materia de empleo público y hasta con rango de ley si no están comprendidos en los supuestos de la letra b) del citado artículo 136 del Estatuto catalán.<sup>5</sup>

Si nos referimos a las Baleares, la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, su artículo 31.3 dispone que en el marco de la legislación básica del Estado corresponden a esta comunidad autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución del Estatuto de los funcionarios de su Administración y de la Administración local.

La Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía, según el artículo 42, dispone que las competencias exclusivas comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución, y en cuanto a las competencias compartidas indica que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. Si acudimos al artículo 47.2 veremos que es una competencia compartida de la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario, así como de su personal laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 76, que se ocupa de matizar las competencias sobre función pública y estadística.

En Aragón, la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de autonomía de Aragón, contempla en el artículo 75 que, en el ámbito de las competencias compartidas, esta comunidad autónoma ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, incluyendo en la regla 13 el régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal.

De la lectura de estos estatutos se puede extraer la conclusión, por lo que se refiere al sistema de fuentes del empleo público local, que se produce el efecto de una clara asimetría estatutaria, basada en unos casos en la singularidad foral (Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Autónoma del País Vasco), y que, por lo que se refiere al resto de las comunidades autónomas, presenta un mayor calado competencial en el Estatuto de Cataluña, pero también destacada en los casos de Andalucía y Aragón, con un blindaje merced a sus estatutos reformados, que suponen un debilita-

5. Véase a CARRILLO, M. "La Administración local en la reforma de los estatutos de autonomía: Especial referencia al caso del Estatuto de autonomía de Cataluña", QDL, 12, p. 38-50.

miento de la posición del Estado<sup>6</sup> para dictar normativa básica, que llega incluso a quedar impedido para aprobar las normas con valor material<sup>7</sup> de ley y, por ende, las normas con rango meramente reglamentario “excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución”, que en el ámbito de Cataluña se añade también de acuerdo con el Estatuto, matiz introducido cuya interpretación puede ser generadora de conflictos jurídicos, a la espera de la sentencia que se dicte por el Tribunal Constitucional sobre las controversias surgidas con el Estatuto de autonomía de Cataluña.

## 2. Los aspectos claves del EBEP

El EBEP lleva a cabo una derogación parcial de la Ley de funcionarios civiles del Estado, aprobada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que afecta, entre otros, al concepto de funcionario, clasificación, funcionarios interinos, personal laboral, selección y formación, adquisición y pérdida de la condición funcional, situaciones, provisión de puestos de trabajo, derechos de los funcionarios, vacaciones, permisos y licencias (se mantienen, pues, la licencia por estudios y la licencia por asuntos propios de los artículos 72 y 73 de esta Ley), deberes e incompatibilidades (en particular, se ha derogado la obligación de los funcionarios de residir en el término municipal donde radique la oficina, dependencia o lugar donde presten sus servicios, recogida en el artículo 76 de esta Ley), régimen disciplinario y funcionarios de empleo. Ante las dudas suscitadas sobre la licencia por matrimonio recogida en el artículo 71 de esta Ley y que está expresamente derogado, el propio MAP ha tenido que publicar una nota en su página web, indicando que se mantiene transitoriamente al

amparo de la disposición final cuarta, apartado 3, del EBEP hasta que se dicten las leyes de función pública y las normas reglamentarias de desarrollo y 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 el Estatuto. Téngase en cuenta, pues, este más que discutible criterio, al que nos referiremos más tarde, cuando se analicen las diferentes derogaciones llevadas a cabo por el EBEP.

En la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, entre otros, se ven afectados por la derogación la totalidad o parte de los preceptos referidos al Consejo Superior de la Función Pública, la Comisión de Coordinación de la Función Pública, la ordenación de la función pública de las comunidades autónomas, la regulación de los funcionarios transferidos, en materia de registros de personal (particularmente, lo referido a los registros de las entidades locales), la previsión de que las plantillas y puestos de trabajo de todo el personal de la Administración local se fijarán anualmente a través de su presupuesto, las relaciones de puestos de trabajo de las comunidades autónomas y de las entidades locales, la movilidad de funcionarios entre administraciones, la oferta de empleo público, la selección del personal, la provisión de puestos de trabajo, el personal eventual, promoción profesional, fomento de la promoción interna, régimen retributivo, grupos de clasificación, ordenación de la adscripción y funciones de los cuerpos y escalas, situaciones de los funcionarios, permisos relacionados con el parto y en caso de violencia de género, régimen disciplinario, Seguridad Social, jubilación forzosa, mutualismo, deducción por huelga, personal docente...

6. El Estado, sin embargo, además de en las dos ciudades con Estatuto de autonomía –Ceuta y Melilla–, mantendrá la competencia para dictar legislación básica –sea con rango material de ley o mediante normas reglamentarias– en las comunidades autónomas que no hayan introducido mecanismos en las leyes orgánicas aprobatorias de sus estatutos de autonomía que lo impidan, lo que puede dar lugar a un cierto grado de complicación en la gestión del empleo público y de desigualdad, con la duda razonable de si éste es el modelo implantado con la Constitución de 1978.

7. La disposición adicional novena de la nueva Ley estatal del suelo, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, que entra en vigor el día 1 de julio de 2007, por la que se incluye una nueva disposición adicional decimoquinta en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, sobre régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los directivos locales y otro personal al servicio de las entidades locales, resulta más que problemática, porque no se señala expresamente su carácter de legislación básica –y, en consecuencia, podría deducirse su naturaleza meramente supletoria–. En este sentido, las limitaciones que se contemplan para los titulares de los órganos directivos al ejercicio

de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, y la aplicación del artículo 75.7 de la LRL –sobre declaraciones en los registros de intereses– podrían tener una aplicabilidad dudosa en las comunidades autónomas de Navarra, País Vasco, Cataluña, Andalucía o Aragón, por ejemplo, a la vista de sus competencias estatutarias en materia de personal.

Por lo demás, sorprende que a los pocos días de entrada en vigor del EBEP, cuyo artículo 13 determina con toda claridad –y después del debate parlamentario sobre esta cuestión– que será el Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas quienes podrán establecer en desarrollo del EBEP el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para establecer su condición, en el marco de los principios que dicho artículo 13 contiene, una ley urbanística, que en este punto no ha señalado formalmente su carácter básico –con lo que obliga a una inferencia o deducción que genera, como mínimo, inseguridad jurídica–, intente concretar quiénes tienen la condición de personal directivo en las entidades locales.



En la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, se deroga el artículo 92 –que versa sobre sistema de fuentes y funciones públicas reservadas y necesarias– y el capítulo III del título VII, sobre selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter estatal y sistema de provisión de plazas, es decir, los artículos 98 y 99, y en el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, el capítulo III del título VII, relativo a disposiciones específicas para los funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Queda derogada íntegramente la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre incorporación a la función pública española de los nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea, y quedan derogadas, igualmente, todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan al Estatuto (entiéndase que cuando se trate de legislación autonómica se producirá su desplazamiento).

Ciñéndonos a la Administración local, el EBEP se aplica –artículo 2.1 y 5– al personal funcionario y al personal laboral<sup>8</sup> de las entidades locales, y tiene carácter supletorio para todo el personal de las administraciones públicas no incluido en su ámbito de aplicación.

El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal –el Estatuto básico, entre otras– y por la de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local, y teniendo presente la singularidad de los cuerpos de Policía Local –artículo 3–. Los principios de los artículos 52 –código de conducta–, 53 –principios éticos–, 54 –principios de conducta–, 55 –principios rectores de acceso al empleo público– y 59 –personas con discapacidad– se aplican también a las entidades del sector público local –disposición adicional primera.

Hemos de llamar la atención sobre el artículo 55 del EBEP, que contiene los principios rectores de

acceso al empleo público, ya que según la disposición adicional primera dichos principios son aplicables a las entidades del sector local, que no estén incluidas en el artículo 2 y que figuren definidas así en su normativa específica. Supone un avance importante en el control de las empresas locales que surgen al calor de la llamada *huida del Derecho Administrativo*, ya que, salvo excepciones, la legislación de las comunidades autónomas no contenía previsión al respecto. No obstante, es insatisfactoria la redacción de este precepto, ya que de su literalidad se podría desprender que si no aparecen definidas en su norma específica como perteneciente al sector local no se aplicarían los mencionados principios rectores de acceso al empleo público, lo que debe rechazarse, ya que las cosas son lo que son al margen de la calificación que se les dé, de forma que si por la vía de la financiación, del control o de la designación de sus órganos de gobierno, levantando el velo de la personalidad, se llega a la conclusión de que estamos en presencia de una empresa del sector local, aunque no venga definida así en su normativa específica, serían igualmente aplicables dichos principios.

En los puntos que siguen a continuación, analizaremos los aspectos esenciales del EBEP, es decir, el tratamiento dado al personal eventual y la figura del personal directivo profesional, el acceso y provisión de puestos de trabajo, y la carrera administrativa y la evaluación del desempeño, por lo que nos remitimos a cuanto allí decimos.

Junto a ello, también hemos de mencionar otras cuestiones igualmente relevantes, como sucede con la nueva figura de personal laboral por tiempo indefinido –artículos 8 y 11–, la posibilidad de nombrar funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal y por exceso o acumulación de tareas –artículo 10–, la sistematización de los derechos de los empleados públicos –artículos 14 y siguientes–. Como aspectos novedosos, hay que citar, entre los derechos de carácter individual, a la

8. En lo que proceda, ya que conforme señala el artículo 7 del EBEP el personal laboral se rige además de por la legislación laboral y por las normas convencionales por los preceptos de dicho Estatuto que así lo dispongan. Téngase en cuenta el artículo 19, en materia de carrera profesional y promoción; el artículo 27, sobre retribuciones; la negociación colectiva, representación y participación del personal laboral, se rige por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos del EBEP en esta materia que expresamente les sean aplicables (como sucede con el artículo 36.3, Mesa Única de Negociación para Materias Comunes); la jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en el capítulo V del título III del EBEP y en la legislación laboral correspondiente, según determina el artículo 51; en materia de deberes de este personal son de aplicación los artículos 52 a 54 del EBEP; sobre acceso al empleo público es aplicable el capítulo I del título IV, teniendo presente la singularización que se establece en el artículo 61.7 sobre el concurso y

la intervención de las organizaciones sindicales; por lo que se refiere a la clasificación del personal laboral se efectuará, según el artículo 77, de conformidad con la legislación laboral; la provisión de puestos de trabajo y la movilidad del personal laboral ex artículo 83 se realizará de conformidad con los convenios colectivos aplicables y, en su defecto, por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera; en materia de situaciones administrativas del personal laboral, según el artículo 92, se estará al Estatuto de los trabajadores y a los convenios colectivos aplicables, que podrán determinar la aplicación del Estatuto en lo que resulte compatible con el Estatuto de los trabajadores; el régimen disciplinario del personal laboral se rige por el título VII del EBEP y por las leyes de función pública que lo desarrollen –artículo 93–; por lo que se refiere al personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario, hay que tener en cuenta la disposición transitoria segunda.

progresión en la carrera profesional y promoción interna, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, mediante sistemas objetivos y transparentes de evaluación, a la formación continua, preferentemente en horario laboral, al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual, y por razón de sexo, moral y laboral, y a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Por lo que se refiere a los derechos retributivos (artículos 21 a 30) –cuya eficacia está demorada ex disposición final cuarta, apartado dos–, cabe subrayar que las pagas extraordinarias comprenden las retribuciones básicas y las complementarias de carácter fijo –artículo 22–, y que se reconocen a los funcionarios interinos los trienios por servicios prestados, con efectos económicos a partir de la entrada en vigor del Estatuto –artículo 25.2–, y que se contempla la retribución diferida –planes de pensiones de empleo o seguros colectivos–, de acuerdo con las leyes de presupuestos generales del Estado –artículo 29–. La disposición adicional novena dispone que se garantizarán los derechos económicos alcanzados o reconocidos en el marco de los sistemas de carrera profesional establecidos por las leyes de cada administración pública, y la disposición transitoria primera señala que el desarrollo del Estatuto no puede suponer la disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor. Si no se encontrasen los funcionarios en activo, se les reconocerán los derechos económicos a partir del momento en el que se produzca su reingreso al servicio activo.

Se reconoce a las organizaciones sindicales más representativas la legitimación para la interposición de recursos contra las resoluciones de los órganos de selección –artículo 31.6–. Se puede encargar el desarrollo de las negociaciones a órganos creados por las administraciones públicas, de naturaleza estrictamente técnica –artículo 33.2–. Se reconoce la legitimación negociadora de las asociaciones de municipios y de las entidades locales de ámbito supramunicipal –artículo 34.2–. Se constituye una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, con representación de la FEMP –artículo 36.1–. Para la negociación de materias comunes de funcionarios y laborales se constituirá una Mesa General de Negociación en las entidades locales –artículo 36.3–. Son objeto de negociación, entre otros, las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de plani-

ficación de recursos humanos, y las normas que fijen los criterios y mecanismos de evaluación del desempeño –artículo 37.1.

Algunas competencias hasta ahora propias de los órganos de representación pasan a las mesas generales de negociación, como los planes de formación o la participación en la gestión de obras sociales –artículo 37.1–. Se contempla que los acuerdos ratificados son directamente aplicables, aunque a efectos formales se requiera la modificación o derogación. Si no hay ratificación, debe renegociarse. Si no se alcanza acuerdo en las negociaciones, y una vez agotados, en su caso, los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, corresponde a los órganos de gobierno de las administraciones públicas establecer las condiciones de trabajo –artículo 38–. Se modifica la composición numérica de las juntas –artículo 39–. En casos de conflictos, la mediación será obligatoria cuando lo solicita una de las partes y las propuestas de solución podrán ser libremente aceptadas o rechazadas. En el arbitraje, las partes pueden acordar voluntariamente encomendar a un tercero la resolución de un conflicto, comprometiéndose de antemano a aceptar el contenido de las mismas –artículo 45.

En tanto se determine el procedimiento electoral general previsto en el artículo 39 del Estatuto, sobre órganos de representación, se mantendrán con carácter de normativa básica los artículos 13.2, 13.3, 13.4, 13.5, 13.6, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28 y 29 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, según establece la disposición derogatoria única, letra c), en relación con la disposición transitoria quinta del Estatuto. El EBEP, al margen de la transitoriedad examinada, sólo mantiene la vigencia del artículo 7, referido a la constitución de juntas de personal en las unidades electorales.

La jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial –artículo 47–, con lo que se facilita la jubilación parcial reconocida en el propio EBEP, y aunque en materia de jornada el artículo 94 de la LRL, que no ha sido derogado expresamente por el EBEP, establece que la jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado, de la lectura del artículo 47 del EBEP, que también dispone que las administraciones públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos, se puede interpretar que hay una derogación tácita del mencionado artículo 94 de la LRL, de forma que cabría negociar este aspecto en el seno de las entidades locales.

En defecto de legislación aplicable, se establecen permisos y su duración con el carácter de mínimos –artículo 48.1–. Además de los días de libre disposición en cada administración pública, los funcionarios tendrán derecho al disfrute de dos días adicionales al cumplir el sexto trienio, incrementándose en un día adicional por cada trienio cumplido, a partir del octavo. A destacar, los permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y por razón de violencia de género –artículo 49–. Las vacaciones de los funcionarios públicos serán, como mínimo, de veintidós días hábiles por año natural o la parte proporcional, en otro caso –artículo 50–. Se establece un código de conducta –artículo 52–, con principios éticos –artículo 53– y principios de conducta –artículo 54–, que informan la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

En cuanto a la jubilación, el artículo 67 incluye la jubilación parcial, siempre que el funcionario reúna los requisitos del régimen de Seguridad Social que se le aplique. Por ley de las Cortes Generales se podrán establecer condiciones especiales de las jubilaciones voluntaria y parcial. Por lo que se refiere a la prolongación de la permanencia en el servicio activo, como máximo hasta los setenta años de edad, la Administración deberá resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación, desapareciendo el automatismo que existía anteriormente.

La oferta de empleo público deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años –artículo 70–. Las relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias –artículo 74–. Los cuerpos y escalas de funcionarios, y cualquier otra agrupación de funcionarios, se crean, modifican y suprimen por ley de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas –artículo 75–. El artículo 76 dispone que los grupos de clasificación profesional de los funcionarios de carrera, según la titulación exigida para el acceso a los mismos, son el A –dividido en dos subgrupos A1 y A2, para el que se exige estar en posesión del título universitario de grado, salvo que la ley exija otro título universitario. La clasificación en uno u otro de estos dos subgrupos estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones y de las características de las pruebas de acceso–, el B –en el que se exige estar en posesión del título de técnico superior–, y el C –dividido también en dos subgrupos, el C1 y el C2, a los que se accede, respectivamente, con el título de bachiller o técnico, y con el título de graduado en educación secundaria obligatoria.

Según la disposición adicional séptima, además de estos grupos clasificatorios, las administraciones públicas pueden establecer otras agrupaciones diferentes, para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo. La disposición transitoria tercera de este Estatuto señala que hasta que no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios, a que alude el artículo 76, seguirán siendo válidos para el acceso a la función pública los actuales títulos universitarios. Transitoriamente, además, se establecen las siguientes equivalencias: grupo A: subgrupo A1; grupo B: subgrupo A2; grupo C: subgrupo C1; grupo D: subgrupo C2, y grupo E: agrupaciones profesionales a que hace referencia la disposición adicional séptima.

Las situaciones administrativas se regulan en los artículos 85 y ss., sin que figure ahora la situación de excedencia voluntaria por desempeño de otro puesto en el sector público, salvo que en el futuro las leyes de función pública la contemplasen, al amparo de lo que dispone el artículo 85.2 del EBEP para las circunstancias que allí determina.

Según el artículo 87.3, las administraciones públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos que hayan sido nombrados altos cargos, miembros del Poder Judicial o de otros órganos constitucionales o estatutarios o que hayan sido elegidos alcaldes, retribuidos y con dedicación exclusiva, presidentes de diputaciones o de cabildos o consejos insulares, diputados o senadores de las Cortes Generales y miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Como mínimo, estos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido directores generales y otros cargos superiores de la correspondiente administración pública.

De la lectura de este precepto surge la duda de qué se entiende por la correspondiente administración pública, ya que no sabemos si de lo que se trata es de garantizar al funcionario la situación a que se alude de consolidación de grado y complementos, relativa a la administración de destino o a la de origen, debiendo inclinarnos por esta última posibilidad, ya que en el cargo electivo de desempeño no sólo se trata de administraciones sino que se comprenden, entre otros, las asambleas legislativas o las propias Cortes Generales, aunque puede conllevar problemas de aplicación práctica, cuando en la administración de origen no existan las figuras de director generales o cargos similares, lo que será común en las medianas y pequeñas entidades locales, y acaso haya que tomar como referencia en este caso a la Administración autonómica respectiva.

Entre las faltas muy graves –artículo 95– se recoge toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo, el acoso laboral y las que queden tipificadas como tales en ley de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

Desde otro prisma, también hemos de reseñar que según la disposición adicional octava del EBEP, las administraciones públicas deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad a desarrollar en el convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario.

Téngase en cuenta también la disposición transitoria segunda, sobre personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario, y la disposición transitoria cuarta, sobre consolidación de empleo temporal, que exige la dotación presupuestaria y encontrarse desempeñado interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

Por último, la disposición final tercera del EBEP modifica las letras a) y g) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas –refiriéndose, por lo que se refiere a su ámbito de aplicación, al concepto de organismos públicos en lugar de organismos autónomos e incorporando las fundaciones y los consorcios, además de las entidades y las corporaciones de Derecho público–, y también se modifica el apartado 1 del artículo 16 de la citada Ley 53/1984, en el sentido de que no podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad al personal funcionario, al personal eventual y al personal laboral cuando las retribuciones complementarias que tengan derecho a percibir del apartado b) del artículo 24 del Estatuto incluyan el factor de incompatibilidad, así como al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección. No obstante, según la disposición final cuarta, apartado 2, estas previsiones que se contienen en materia de incompatibilidades en el EBEP producirán efectos en cada administración pública a partir de la entrada en vigor del capítulo III del título III –derechos retributivos– con la aprobación de las leyes de función pública de las adminis-

traciones públicas que se dicten en desarrollo del Estatuto, ya que, mientras tanto, la autorización o denegación de compatibilidad continuará rigiéndose por la actual normativa.

## 2.1. Continuidad de la figura del personal eventual

Lamentablemente, ni la Comisión para el Estudio y Aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público, ni la Comisión para la Elaboración del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, ni finalmente el propio EBEP, han optado por erradicar la figura del personal eventual del concepto de empleados públicos, algo que parece bastante elemental con el mero contraste de esta figura, que tuvo su clara consagración con la legislación franquista<sup>9</sup> de 1964, con lo que ordena, sin excepciones, nuestra Constitución española de 1978, que apuesta por una función pública imparcial, al servicio objetivo de los intereses generales, y seleccionada de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, principios que son absolutamente desconocidos por la propia naturaleza singular del personal eventual.

En este sentido, se ha perdido una oportunidad histórica extraordinaria, para poner las cosas en su sitio y, aunque reconozcamos que las funciones del personal eventual son necesarias para el desarrollo de la actividad de los partidos políticos, cuestión que debía haberse resuelto al margen de la Administración pública, no debe confundirse por ello el empleo público constitucional con las funciones de confianza o asesoramiento político –asesoramiento especial en los términos del artículo 12 del EBEP, aunque en el artículo 87.1.i) se utiliza con más propiedad el término de “político”–. Tenía que haberse establecido, pues, una exclusiva relación contractual con las fuerzas políticas y no mediante nombramiento administrativo, y todo ello sin interferir en las tareas que corresponden sólo a los empleados públicos *stricto sensu*.

Por tanto, podemos sostener que sobre el personal eventual el EBEP es continuista respecto de la legislación funcional de 1964 y que no ha hecho el obligado *aggiornamento* en este punto a la Constitución española de 1978, incluso lo ha complicado algo más, porque si bien el artículo 12.4 del EBEP sigue diciendo, como se señalaba en el artículo 20.3 de la Ley 30/1984, que la condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna, dice lo contrario en el artículo 87.2 de dicho Estatuto, al referirse a que

9. Confirmada por el artículo 20.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y por el artículo 104 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del

régimen local, y el artículo 176 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

el tiempo que permanezcan en la situación de servicios especiales se computará a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación y también de promoción interna. Pensamos que se trata de un error, que debía subsanarse dando todo el valor al mandato claro del artículo 12.4 del EBEP o, en el peor de los casos, valorar exclusivamente en la promoción interna sólo la antigüedad que se acredite durante el periodo desempeñado como personal eventual pero, en ningún caso, no cualquier otro aspecto derivado de dicha condición.

## 2.2. El personal directivo profesional

La necesidad de que el elemento representativo cuente con la cercanía de los puestos claves de la Administración ha llevado también a atribuir al personal eventual cometidos directivos,<sup>10</sup> algo ajeno a la previsión del artículo 20.2 de la Ley 30/1984 –reiteramos que sólo asignaba funciones de confianza o asesoramiento especial– y que en el ámbito local tenía un cierto anclaje en el artículo 176 del Real decreto legislativo 781/1986, incurriendo en *ultra vires*, por no respetar ni la citada legislación básica de función pública ni la básica de régimen local –artículo 104 de la LRL–, aunque en algún caso la legislación autonómica negó afortunadamente que el personal eventual pudiese desempeñar funciones directivas, como sucede, por ejemplo, con el artículo 250 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, introdujo un nuevo título en la LRL, el X, para los llamados *municipios de gran población* y determinados cabildos, inspirado en el modelo de la LOFAGE,<sup>11</sup> y por ello adolece de sus carencias, con meras apelaciones a la competencia y a la experiencia, resultando una función directiva política y no profesional, alejada de la Constitución española de 1978. Además, se prevé –extensible a todas las entidades locales– la figura de los titulares de los órganos directivos de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresa-

riales locales que se introducen en el ámbito local en esta reforma de 2003, empeorando todavía más su desajuste constitucional al abrir la posibilidad de nombrar a estos directivos si provienen del sector privado con una experiencia mínima de cinco años en el ejercicio profesional o simplemente por el hecho de ser funcionarios o personal laboral de las administraciones públicas, así de sencillo. La peor politización decimonónica estaba servida, pues, en las entidades locales, con el reclutamiento de su personal directivo en los términos recogidos en la Ley 57/2003.

En los llamados *municipios de gran población* se establece una organización diferente de las entidades locales de régimen común, que distingue entre órganos superiores –curiosamente no son órganos superiores los miembros de la corporación que no forman parte de la Junta de Gobierno Local y sí lo son los miembros de este órgano que no han sido elegidos democráticamente– y órganos directivos. Dentro de estos órganos directivos, unos son necesarios, secretario general del Pleno, por ejemplo, otros potestativos, como sucede con los coordinadores o directores generales, y pueden tener contenido técnico-directivo (los puestos llamados ahora con habilitación de carácter estatal) o técnico-político, en el que se adscriben, entre otros, los citados coordinadores o directores generales o cargos similares.

Los artículos 127 y 130 de la LRL introducidos por la citada Ley 57/2003, de 16 de diciembre, concretaban el nombramiento y cese de los directores generales o coordinadores generales, por la Junta de Gobierno Local, en términos absolutamente genéricos y censurables, hablando del nombramiento entre funcionarios sólo por tratarse de que tuviesen ya la condición de funcionarios del grupo A, o incluso sin ser funcionarios aludiendo vagamente a la motivación y a criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad pública o privada, pero sin un engarce con los principios constitucionales de acceso al empleo público.

El artículo 13 del EBEP<sup>12</sup> se refiere ahora al personal directivo, como el que desarrolla funciones directivas profesionales en las administraciones públicas,

10. Piénsese en el caso de Barcelona, cuya Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de Carta Municipal de Barcelona, contempla el personal de alta dirección, dentro del personal eventual, sin dirección pública profesionalizada, incumpliendo por tanto el requerimiento constitucional en este punto. La Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid, alude a la competencia profesional y a la experiencia para nombrar a su función directiva, pero el resultado es su clara politización, por su libre nombramiento y cese.

11. Se observa un cierto avance respecto de la LOFAGE, aunque claramente incompleto, hacia la función directiva profesionalizada en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, aplicable a las agencias de la Administración

del Estado. En particular, es criticable la presencia de temas, que los puestos de máxima responsabilidad se cubran con una relación laboral de alta dirección, y que tengan pendiente la espada de Damocles del cese discrecional.

12. El artículo 58 del Anteproyecto de ley básica del gobierno y la Administración local, en cuanto a la figura del personal directivo local, no contiene referencias a la concurrencia en el proceso de selección, aunque sí al mérito, la capacidad y la publicidad. Se destaca la importancia de especificar sus funciones y los objetivos de su gestión, que tendrán reflejo en sus condiciones retributivas y en el cese, que se vincula al resultado de dicha gestión.

definidas como tales en las normas específicas de cada administración.<sup>13</sup> El personal directivo está sujeto a evaluación y excluido de la negociación colectiva, y, cuando es personal laboral, se someterá a la relación laboral de carácter especial de alta dirección,<sup>14</sup> aunque si tenemos en cuenta la previsión del artículo 9.2 del EBEP, que dispone que en todo caso el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de las diferentes administraciones corresponden exclusivamente a funcionarios, no va a tener cabida en la inmensa mayoría de los casos su contratación laboral de alta dirección. Añade el artículo 13 que su régimen jurídico específico se puede establecer sólo por los gobiernos central y autonómico. En el trámite parlamentario, en el Senado, se optó finalmente por no diferenciar al personal directivo como una de las clases de personal a que alude el artículo 8 del EBEP.

Téngase presente también la disposición adicional novena de la vigente Ley del suelo, por la que se modifica la LRL, y a la que incorpora una nueva disposición adicional decimoquinta, en la que se establece que el régimen previsto en el artículo 75.7 de la LRL, relativo a los registros de intereses, será de aplicación a los directivos locales y a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, cuyos puestos hayan sido provistos mediante libre designación, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman. Tienen la consideración de personal directivo a estos efectos los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

De esta forma, se separa del criterio contenido en el artículo 13 del EBEP, que definía al personal directivo, como el que desarrolla funciones directivas profesionales en las administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada administración, ya que ahora se concretan en mayor medida los rasgos de la función directiva en la legislación

estatal. Esta nueva disposición concreta también que los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades de la Ley 53/1984 y otras normas que resulten de aplicación, y las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, en los términos que establece el artículo 75.8 de la LRL.

Pues bien, el personal directivo que, según el artículo 13 del EBEP, tiene un régimen jurídico específico que puede ser desarrollado<sup>15</sup> por el Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, es cierto que gracias al EBEP ha dado un paso positivo, ya que en el propio artículo 13 viene desarrollado con el inciso “personal directivo profesional”, no siendo intrascendente el apelativo de profesional, al dejar explicitado ahora que la selección debe efectuarse atendiendo a los principios de mérito y capacidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, pero sigue planeando la sombra de la confusión entre los principios electivos y selectivos, es decir, la idea de que los responsables políticos consideren que su legitimación democrática es título suficiente para contar con una estructura administrativa afín –engarzando con la peor tradición decimonónica–, algo reñido con la esencia de la Constitución, y decimos esto porque se desliza en el artículo 13.2 el término “designación”, en lugar de acceso o selección, al mismo tiempo que no se menciona al principio de igualdad, y de que aparece una llamada a que en dicha designación se atenderá a criterios de idoneidad, lo que parece sorprendente, porque dicha idoneidad se ha de predicar del conjunto de las personas que son seleccionadas y acceden al empleo público, al margen de si son directivos o no.

Dado que no estamos ante una clase de personal diferente del personal funcionario –la regla general– o del personal laboral de alta dirección, no parece sostenible la postura de defender una aplicación distinta de la que se recoge para uno u otro caso, respectivamente, en el artículo 61 del EBEP, que hay que aplicar con todas sus consecuencias, órganos de selección incluidos. La idoneidad en nuestro modelo

13. Vid. SERRANO PASCUAL, A. “Ámbito subjetivo y acceso a las funciones directivas en las entidades locales”, CUNAL, 18, noviembre-diciembre de 1997, p. 49-60, y, del mismo autor, “La función directiva en las entidades locales: Reflexiones en torno al Anteproyecto del Estatuto básico de la función pública”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 20, 1997, p. 3055-3070.

14. Téngase en cuenta el Real decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección.

15. La disposición adicional cuarta, apartado 2.c), del EBEP dispone que, en el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, la regulación del procedimiento de provisión de puestos directivos así como su régimen de permanencia y cese corresponde a sus respectivas asambleas.

constitucional de empleo público debe ser siempre el resultado de la igualdad, del mérito y de la capacidad. A pesar de que, aunque en el debate parlamentario se negase que estemos ante una nueva clase de personal y que había que subsumirlo dentro del personal funcionario o, en su caso, del personal laboral de alta dirección, dé la impresión de que se ha creado un *tertium genus* y que la carrera profesional de los empleados públicos no contempla el acceso a esta nueva figura, lo que sería un craso error. El término *idoneidad*, por lo demás, vuelve a hacer acto de presencia en el artículo 80 del EBEP, en la provisión de puestos de trabajo mediante libre designación, en donde se habla de la apreciación discrecional de la idoneidad de los candidatos.

La evaluación del desempeño o la negociación colectiva<sup>16</sup> –como también reitera el artículo 37.2.c) del EBEP– sigue un camino diferente al de la generalidad del personal de la entidad local, así como la situación administrativa en el supuesto de que el puesto directivo se desempeñe en las entidades locales del título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ya que en este supuesto procede declarar la situación de servicios especiales, como se desprende del artículo 87.1.f) del EBEP, al referirse expresamente a los conceptos de órganos superiores y órganos directivos.

En este caso de órganos directivos de los municipios de gran población y cabildos afectados por el citado título X, el cese supone que los funcionarios afectados hayan de recibir el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido directores generales y otros cargos superiores de la correspondiente administración pública ex artículo 87.3 del EBEP. Téngase en cuenta que la posibilidad del cese sólo parece desprenderse para los directivos de las entidades locales del título X, y que en el resto de los supuestos el EBEP no contempla dicha circunstancia, por lo que habría que sostener su imposibilidad, máxime cuando nada dice el EBEP sobre asignación de un nuevo puesto de trabajo, a diferencia de los supuestos de cese en puestos de libre designación o de pérdida del puesto obtenido por concurso, que sí lo contemplan expresamente.

### 2.3. El acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo

El EBEP concreta en el artículo 55 los principios rectores de acceso al empleo público. Entre los requisitos

generales figura ahora el tener cumplidos dieciséis años y la posibilidad de exigir el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar –artículo 56–. Los órganos de selección se ajustarán a los principios de imparcialidad y profesionalidad y se tenderá a la paridad entre mujer y hombre –no dice que se adecuará, como sucede en el artículo 79.1, cuando se trata de la provisión de puestos de trabajo.

Por fin, sin excepciones, el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no pueden figurar en estos órganos. Además, la pertenencia a dichos órganos será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie –artículo 60–. De esta forma, las entidades locales que hasta ahora se regían por el principio de la predominancia técnica y no de la exclusividad técnica en la composición de los órganos seleccionadores entran en la senda constitucional, aspecto que recientemente se había modificado para los municipios de gran población y que no tuvo una solución satisfactoria, en el artículo 127.1.h) de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. La discrecionalidad técnica de los órganos seleccionadores, de la que se va a derivar una presunción de fiabilidad de sus juicios, en mayor medida que la actual, requería de la regulación del EBEP, sobre todo por lo que se refiere a las entidades locales, cuyos tribunales vienen contando con la presencia de miembros de la corporación, rompiendo con la exclusividad técnica de su composición.<sup>17</sup>

En el apartado de órganos de selección, el Informe de la Comisión de Expertos para la elaboración del anteproyecto de Estatuto básico del empleado público puntualizaba que sus miembros deben poseer un amplio conocimiento del área profesional en que estén incardinados los puestos o funciones a que se dirige la selección o un dominio de las técnicas y habilidades específicas de selección de personal, o ambas cosas al mismo tiempo. Nos parece adecuada esta precisión, que no se recoge en el EBEP y que las leyes de función pública podían contemplar expresamente.

Las administraciones públicas tienen la posibilidad de crear facultativamente órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos. Las pruebas pueden completarse con la superación de cursos, periodo de prácticas, exposiciones curriculares, pruebas psicotécnicas o entrevistas,

16. Aunque el personal directivo sí que puede ser elector y elegible, a tenor de lo que se desprende del artículo 44 del EBEP al determinar que serán electores y elegibles los funcionarios que se encuentren en la situación de servicio activo.

17. Véase a SERRANO PASCUAL, A. "La composición técnica de los tribunales de selección de personal en la Administración local: Una asignatura pendiente", *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, 19, 2000, p. 3129-3136.

pudiendo exigirse reconocimientos médicos. Sólo en virtud de ley se puede aplicar el sistema excepcional de concurso de méritos. Cuando se ocupa del personal laboral, sin embargo, se dice que los sistemas selectivos serán los de oposición, concurso-oposición o concurso de méritos, y que se pueden negociar las formas de colaboración de las organizaciones sindicales en los procesos selectivos, en el marco de los convenios colectivos. El personal laboral, por tanto, sigue con la sombra de la duda en cuanto a su selección, al dejar abierta el EBEP la posibilidad del concurso de méritos en pie de igualdad que la oposición o el concurso-oposición, y por el trato singular que se da a la posibilidad de “negociar” las formas de colaboración de las organizaciones sindicales en los procesos selectivos.

En el supuesto de que se produzcan renuncias de los aspirantes seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante puede requerir al órgano seleccionador relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

Al regular los sistemas selectivos, el artículo 61 hace referencia a la adecuación entre las pruebas y las tareas del puesto a desempeñar, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas precisas. Las pruebas podrán consistir en la comprobación de conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes –de forma oral o escrita–, en la realización de ejercicios, en plantear pruebas de idiomas y, en su caso, en la superación de pruebas físicas. La fase de concurso, si la hay, no puede ser determinante en el proceso selectivo.

La Comisión de Expertos designada para la elaboración del anteproyecto del Estatuto básico del empleado público sostuvo, con buen criterio, que el acceso al empleo público debe considerarse una de las piezas clave de todo el sistema de empleo público y que guarda estrecha relación con principios fundamentales del Estado de derecho, teniendo que ser garantizados estrictamente en todas las administraciones públicas. El Informe precisa –páginas 91 y 92– los principios que deben presidir sin excepción el acceso al empleo público –y que tendría que contener el Estatuto básico del empleado público–: publicidad; libre concurrencia e igualdad; mérito y capacidad; transparencia, así como imparcialidad, independencia, especialización y profesionalidad de los tribunales, y eficacia y agilidad de los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben caracterizar el proceso. En este sentido, entre los principios recogía el Informe también, expresamente, la fiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar

la capacidad de los aspirantes, teniendo en cuenta su adecuación para evaluar las competencias que forman parte del perfil de idoneidad previamente definido, y la eficacia de los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil correspondiente, aspectos que no aparecen tan definidos en el EBEP.

En particular, se precisaba en el Informe –página 97– que, en todo caso, debían incluirse en los procesos selectivos una o varias pruebas de capacidad, que consistieran en la verificación de conocimientos, con carácter oral o escrito, la realización de pruebas de aptitud y de capacidades cognitivas, la realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas y, en su caso, la superación de pruebas físicas. La prueba o pruebas de capacidad –sin perjuicio de los cursos selectivos– podían ser completadas con instrumentos de información biográfica de los candidatos y valoración de méritos y referencias, con la superación de pruebas psicométricas o de exámenes médicos o con la realización de entrevistas de selección, verificadas por personal especializado. Además, cuando se combinaran pruebas de capacidad con valoración de méritos la puntuación por los méritos prestados debía ser proporcionada y no determinar por sí misma el resultado del proceso selectivo. El EBEP sigue la pauta del Informe, pero plantea algunas dudas el artículo 61.5 al referirse a la exposición curricular por los candidatos, a las pruebas psicotécnicas y a la realización de entrevistas.

En efecto, mientras que en el Informe se aludía, como hemos visto, a instrumentos de información biográfica de los candidatos, que en el artículo 4.c) del Real decreto 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local, figuraba como entrevistas curriculares, ahora el EBEP habla diferenciadamente de las entrevistas y de la exposición curricular, y no arroja luz sobre la intencionalidad de separar ambas, generando inseguridad y una cierta desconfianza, ante la pregunta de cuál va a ser el contenido de dichas entrevistas.

Además, en principio, nada habría que objetar sobre los cursos selectivos o los períodos de prueba, siempre que no sean meros trámites a cumplir sin mayor relevancia, y tampoco sobre la realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas y, en su caso, respecto a la superación de pruebas físicas, si las características de la plaza lo requiriesen, pero desde nuestro punto de vista creemos que en lo que se refiere a las pruebas psicométricas deben hacerse algunas puntualizaciones.

En primer lugar, el papel a desempeñar por los tests debe ser valorado en su justa medida, en una posición



de equidistancia entre quienes los aplauden fervorosamente y quienes ejercen una crítica furibunda sobre ellos, denunciando la “testomanía” o la “cuantofrenia”. Lo cierto es que mientras los tests que analizan actividades sensoriales y motoras –visión, audición, tacto, reflejos...– se han mostrado de gran utilidad en la selección profesional, se impone, como señala García Pleyán,<sup>18</sup> una reserva respecto de otros tests, en los que una serie de factores –afectivos, sociales, de historia personal– pueden falsear sus resultados. En este sentido, consideramos, siguiendo a Marina,<sup>19</sup> que: “La inteligencia se ha evaluado por sus capacidades cognitivas básicas –percibir, relacionar, aprender, argumentar, por ejemplo– que suelen ser lo que miden los tests de inteligencia. Este atrincheramiento en el campo cognitivo me parece una reducción engañosa.” Tengamos presente, en este orden de cosas, que, en un primer estadio, los tests se centraron en las capacidades lingüística, viso-espacial y lógico-matemática, e incluso así sus resultados pueden tener un cierto enmascaramiento derivado de los sesgos culturales, que no deberían olvidarse tampoco cuando se analizan los resultados obtenidos por estos instrumentos.

Sin embargo, ya en 1973, el profesor David McClelland publicó en *Harvard Business Review* el artículo “Testing for competence rather than intelligence”, que vino a demostrar que los conocimientos académicos y el cociente intelectual no predecían el buen desempeño en el puesto de trabajo, surgiendo el concepto de competencia, que viene a significar las características personales que diferencian a las personas con desempeño superior, y Gardner, en 1983, publicó *Frames of mind*, en el que se centró en las llamadas *inteligencias múltiples* –verbal, lógico-matemática, espacial, interpersonal, musical...–, y puso de manifiesto, además, que la inteligencia interpersonal o social es diferenciadora del éxito en ciertas profesiones (comerciales, políticos, profesores, consultores...). En esta línea se inscribe también Daniel Goleman en su obra *Inteligencia emocional*<sup>20</sup> –entendiendo por tal la capacidad de reconocer nuestros propios sentimientos y los de los demás, para motivarnos a nosotros mismos y para gestionar las emociones en nosotros y en nuestras relaciones–, donde llegó a definir las competencias emocionales

como rasgos personales o un conjunto de hábitos que llevan a un desempeño profesional superior, es decir, una habilidad que aumenta el valor económico que una persona realiza en el mundo laboral.

Aspectos como la conciencia de uno mismo, la motivación, la comprensión social o las habilidades sociales cobran ahora nueva importancia, en una visión más holística de la persona, que trata de salvar la supuesta dicotomía cognición-emoción, y que influye claramente en el campo de las relaciones interpersonales. Se ha llegado a decir, por Fernández Berrocal y Ramos Díaz,<sup>21</sup> que: “No buscamos a nuestro alrededor las personas más inteligentes, sino los trabajadores más simpáticos, comprensivos, empáticos, equilibrados y sociales.”

En un amplio estudio<sup>22</sup> de la Universidad Carlos III, dirigido por ocho expertos en selección por competencias, se ha puesto de relieve que la capacidad de aprendizaje, saber trabajar en equipo y la responsabilidad resultan determinantes a la hora de contratar a alguien. En este trabajo se concreta que las siete habilidades más demandadas en la contratación de licenciados y diplomados son la capacidad de aprendizaje; el trabajo en equipo; la responsabilidad en el trabajo; la actitud positiva y optimismo; la flexibilidad y capacidad de adaptación; la orientación al cliente y la resolución de problemas. Por el contrario, resultan menos demandados –como habilidades a la baja–, el espíritu de liderazgo; la negociación;<sup>23</sup> el conocimiento de idiomas; la creatividad e innovación; aplicar conocimientos teóricos a la práctica –a corto plazo, no en cambio a largo plazo–, y el afrontamiento del estrés y la tolerancia a la frustración.

Lo que está claro es que, desde el punto de vista profesional, la inteligencia emocional debe ser un elemento que ha de considerarse en el acceso y en la provisión de puestos de trabajo en el empleo público. No obstante, una parte de los problemas se suscitan ante la dificultad de medir la inteligencia emocional –si atendemos las distintas competencias emocionales–, de forma que puede plantearse o bien medir todas las competencias emocionales posibles o una serie de competencias que nos interesen (un determinado perfil de competencias, ajustado al puesto de que se trate).

18. GARCÍA PLEYÁN, C. *Psicología, hoy*, Teide, Barcelona, 2.ª ed., 1982, p. 122-123.

19. MARINA, J. A. *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*, Anagrama, Barcelona, 2004, p. 16.

20. GOLEMAN, D. *Inteligencia emocional*, Kairós, Barcelona, 1997. Véase también, de este autor, *La práctica de la inteligencia emocional*, Kairós, Barcelona, 1998.

21. FERNÁNDEZ BERROCAL, P.; RAMOS, N. *Corazones inteligentes*, Kairós, Barcelona, 2002, p. 307.

22. *Gaceta Universitaria*, 518, de 3 de mayo de 2005, y versa sobre la identificación de los valores y competencias demandados en el mercado profesional a titulados universitarios.

23. Véase a MUNDUATE JACA, L.; MEDINA DÍAZ, F. J. *Gestión del conflicto, negociación y mediación*, Psicología Pirámide, Madrid, 2005.

En el caso del perfil de competencias en el empleo público, será imprescindible partir de los fundamentos constitucionales del empleo público y de la previsión contenida en la legislación básica, y de un modo especial de los derechos, deberes, código de conducta ética, observar las personas con resultados superiores, la experiencia de otras organizaciones...

No olvidemos tampoco que muchas de las herramientas y técnicas utilizadas han acabado siendo instrumentos de escaso valor predictivo, demostrando incluso que el coeficiente de correlación entre los resultados de los tests y el desempeño en el puesto de trabajo era incluso negativo. En este sentido, siguiendo a Vara,<sup>24</sup> se cuenta, básicamente, con tres herramientas destacadas para evaluar la inteligencia emocional: *Assessment center*; entrevista de incidentes críticos/focalizada, y cuestionarios de competencias. El *Assessment center* consiste en una serie de pruebas que tratan de simular fidedignamente las actividades del puesto de trabajo concreto, con el riesgo de que se perciba que se está evaluando sus conocimientos y no las competencias emocionales.

La entrevista de incidentes críticos/focalizada consiste en formular preguntas sobre acontecimientos recientes donde haya desempeñado un papel protagonista, que provocan de una manera abierta y no condicionada que las personas muestren de forma espontánea las conductas y comportamientos –asociados a competencias emocionales–, que suelen utilizar en la vida cotidiana. Puede ser focalizada si tiene en cuenta el perfil del puesto con el que comparar. Dura dos o tres horas, estructurado en trayectoria profesional, descripción del puesto actual y antecedentes críticos. Goleman o el *Diccionario millenium* de HayGroup facilitan la codificación mediante sus diccionarios. Sin embargo, habría que hacer un diccionario específico en la Administración.

Finalmente, los cuestionarios de competencias emocionales,<sup>25</sup> que permiten incluso la autoevaluación, son instrumentos más sencillos, que vienen a consistir en preguntar a una persona sobre sí misma o sobre otra u otras, acerca de la frecuencia con la que utiliza una serie de comportamientos, de forma tal que si se pregunta a superiores, compañeros y subordinados se hablaría de “enfoque 360º” y, si se prescindiera de alguno de ellos de “enfoque 180º”.

En general, se puede afirmar que hay un cierto desconocimiento de qué capacidades son las claves del buen desempeño en la Administración, y cómo se desarrollan en el ámbito del empleo público, por lo que nuevos estudios e investigaciones tienen que jugar en el futuro un papel destacado en este ámbi-

to. Pero junto a los problemas de carácter general expuestos a la hora de evaluar las competencias emocionales, no podemos olvidar tampoco la realidad de las entidades locales y la carencia de medios personales para llevarla a cabo con unas garantías mínimas, y cabe el temor, por lo tanto, a que un instrumento científico deje de serlo cuando no es aplicado con las garantías debidas, y pueda servir de coartada para seleccionar y proveer puestos de trabajo, sin ajustarse a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Mientras que en materia de acceso al empleo público el EBEP es plenamente aplicable desde su entrada en vigor, por lo que se refiere, en cambio, a la provisión de puestos de trabajo y movilidad –artículos 78 a 84– su eficacia está demorada ex disposición final cuarta, apartado dos, a la aprobación de las correspondientes leyes de función pública.

Recordemos que la Comisión de Expertos apostaba, respecto a la provisión de puestos de trabajo, y enmarcada en la carrera profesional, por un sistema de carrera horizontal basado en la valoración de los conocimientos técnicos y del trabajo desarrollado por el empleado público, mediante la determinación de distintas categorías, su número, los criterios de progresión de una a otra y la compensación retributiva correspondiente a cada una, de una manera excesivamente inconcreta. En cuanto al concurso, la Comisión de Expertos apreciaba un tipo de problemas derivados de la insuficiente definición de los perfiles profesionales de los puestos de trabajo, y otro tipo de problemas consecuencia de baremos demasiado detallados o reglados “de manera que no permiten valorar muchas veces la capacidad real y las habilidades de los candidatos”, y se daba cuenta de que “es necesario contar con las herramientas adecuadas, entre ellas la realización de entrevistas o tests por profesionales especializados” –página 118.

Pues bien, de la regulación del EBEP se desprende que el concurso es el procedimiento normal de provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de carrera y que consistirá en la valoración de los méritos y capacidades, y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico, ajustándose su composición al principio de profesionalidad y especialización de sus miembros y con adecuación al criterio de paridad entre mujer y hombre. Su funcionamiento se ajustará a las reglas de imparcialidad y objetividad. En el caso de supresión o remoción de los puestos obtenidos por concurso, se deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada adminis-

24. VARA, R. “En busca del talento”, en *Corazones inteligentes*, op. cit., p. 429-445.

25. Véase a LEPSINGER, R.; LUCIA, A. D. *The art and science of 360º feedback*, Pfeiffer, 1997.

tración pública y con las garantías inherentes de dicho sistema, según se refleja en el artículo 79.

La libre designación consiste, ex artículo 80, en la apreciación discrecional de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto. El órgano competente puede recabar la intervención de especialistas que permitan apreciar la idoneidad de los candidatos. En caso de cese, se les debe asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada administración pública y con las garantías inherentes de dicho sistema –artículo 80–. Debe insistirse en que estamos ante el procedimiento excepcional de provisión de puestos de trabajo, que se ha ido convirtiendo en la regla general en muchos casos, y que supone por ello una quiebra de los principios constitucionales y una clara postergación de la carrera profesional de los empleados públicos, máxime cuando ni siquiera hay una mínima apelación por retórica que fuese al “historial profesional” de los candidatos, como así se hacía constar en la sentencia del Tribunal Constitucional 235/2000. Curiosamente, el acceso a la función directiva profesional deberá hacerse de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, y en cambio los puestos de especial responsabilidad y confianza, que están en un estrato inferior, pueden proveerse con la mera libre designación, el resultado es contradictorio y algo no se ha hecho adecuadamente, que no es otra cosa que, lamentablemente, la pervivencia de la libre designación.

Finalmente, por lo que se refiere a la siempre asignatura pendiente de la movilidad en el empleo público, la Comisión de Expertos apreciaba la necesidad de su aplicación real, el artículo 82 del EBEP regula la movilidad por razón de violencia de género, y en el artículo 84 la movilidad voluntaria entre administraciones públicas queda recogida, aunque nos tememos que si la Conferencia Sectorial de Administración Pública no aprueba los criterios generales para llevar a cabo las homologaciones y no se impulsa activamente volveremos a encontrarnos con relaciones de puestos de trabajo cerradas a funcionarios de otras administraciones públicas.

#### **2.4. La carrera administrativa y la evaluación del desempeño**

El Informe de la Comisión de Expertos prestó mucha atención a la evaluación del desempeño, reconociendo su importancia para la gestión de la carrera profesional, pero no sólo para ella, ya que como concreta

–página 107– debe ser un factor fundamental de mejora de la motivación y el rendimiento del empleado público y constituirse por ello en un elemento central de cualquier reforma modernizadora de las administraciones públicas, que en buena medida ha sido ajeno a nuestra cultura administrativa y que ahora se propugna con carácter básico.

Sigue diciendo la Comisión –página 108– que los sistemas de evaluación deben diseñarse de tal forma que garanticen la objetividad e imparcialidad de la evaluación, mediante la determinación de criterios objetivos, transparentes y previsibles de evaluación a través de la aplicación de técnicas adaptadas al contenido funcional de los puestos de trabajo y a las finalidades perseguidas por la evaluación en cada caso, sin perjuicio de los informes de valoración que emitan los órganos competentes superiores y del valor que se atribuya a los mismos, siendo admisibles sistemas de evaluación tanto del rendimiento individual como de grupo, equipo o unidad de trabajo, y tanto los que se basan en la apreciación de los resultados obtenidos como aquellos que lo hacen en la valoración de comportamientos o conductas de las personas.

La Comisión proponía –página 109– que el Estatuto incida en la obligación de todas las administraciones públicas de introducir sistemas de evaluación del rendimiento de sus empleados, mediante la aplicación de criterios y técnicas que garanticen la objetividad e imparcialidad de la evaluación, que requieren el desarrollo de importantes capacidades internas: sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, instrumentos para valorar competencias, técnicos especializados, directivos capacitados y comprometidos, lo que exigiría a su vez una mayor inversión en la gestión de recursos humanos y reforzar las unidades especializadas dedicadas a ello, y entiende el Informe que se trata de una de las inversiones más rentables a medio y largo plazo que puede hacerse en el sector público.

Si esto es así, y estamos convencidos de ello –la propia Unión Europea ha establecido la evaluación del desempeño<sup>26</sup> para su personal, como factor decisivo para mejorar la motivación y la productividad–, resultaba criticable que se sostuviera la aplicación gradual de estos sistemas de evaluación, y que se condicionase al reforzamiento de las capacidades de gestión de recursos humanos en cada Administración, porque eso conllevaba que en la inmensa mayoría de las entidades locales se vieran huérfanas de estos sistemas, y no se entendería que la bondad

26. En nuestro país, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas es demostrativa de la preocupación sobre el nivel de funcionamiento

de los servicios públicos, del que se pueden derivar mecanismos de incentivación.

de los sistemas de evaluación, cuyos resultados se pretenden vincular con la promoción y carrera de los empleados públicos y con la aplicación de complementos de productividad u otros conceptos retributivos ligados al rendimiento, o, en su caso, con la no percepción de los mismos, no conlleve la aplicación a una buena parte de los empleados públicos locales.

Entrando a analizar el EBEP, los artículos 16 al 20 desarrollan el derecho a la carrera profesional y a la promoción interna, así como la evaluación del desempeño, cuya eficacia está demorada ex disposición final cuarta, apartado dos. Según la disposición adicional décima, la carrera profesional de los funcionarios se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del proceso selectivo, que tendrá la consideración de mínimos. A partir de aquéllos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito.

Se distingue entre carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna horizontal y promoción interna vertical. La carrera horizontal consiste en la progresión funcional sin cambio de puesto de trabajo; la carrera vertical se produce con el ascenso a otros puestos de trabajo; la promoción interna horizontal consiste en el acceso a cuerpo o escalas del mismo subgrupo profesional, y la promoción interna vertical se define como el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, a otro superior.

La evaluación del desempeño, según el artículo 20.1 del EBEP, es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional, por un lado, y el rendimiento o logro de resultados, por otro, con criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad. Las administraciones públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, en la formación, en la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias. Además, la continuidad en un puesto obtenido por concurso se vincula a la evaluación del desempeño, dándose audiencia al interesado, y mediante resolución motivada.

La evaluación del desempeño requiere, con carácter previo, la aprobación de sistemas objetivos que permitan dicha actividad evaluadora –artículo 20.5–,

y, según el artículo 37.1.d), serán objeto de negociación las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño. Naturalmente es condición necesaria el que la propia Administración haya definido los objetivos que persigue, dentro de un proceso de reflexión y de planificación estratégica, contar con los adecuados indicadores de gestión o de rendimiento, personal especializado, y con el compromiso de la representación del personal y del conjunto de los medios humanos, incluidos los propios directivos.

## 2.5. Los funcionarios con habilitación de carácter estatal

Los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional son singularizados en el Informe de la Comisión de Expertos y, al respecto, se dice lo siguiente:<sup>27</sup> “Estos funcionarios tienen por misión realizar un control interno, profesional e independiente de legalidad y económico-financiero de las entidades locales. Estas funciones son imprescindibles en todo caso y difícilmente pueden garantizarse en las entidades locales de menor dimensión si no es por medio de funcionarios de carrera dotados de un estatuto que proteja su imparcialidad. Dicho lo cual, la regulación de este tipo de personal constituye, más bien, una pieza importante y diferenciada del régimen local, por lo que la Comisión considera oportuno que sea la legislación correspondiente la que aborde su estatuto propio, como ha sucedido hasta ahora.”

Los funcionarios con habilitación de carácter estatal son regulados, ahora, en la disposición adicional segunda del EBEP,<sup>28</sup> que sustituye a los derogados artículos 92, 98 y 99 de la LRL, y, según la disposición transitoria séptima, continuarán en vigor las disposiciones que en la actualidad regulan la escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional hasta que se lleve a cabo la aprobación de las normas de desarrollo de la citada disposición adicional segunda, que se entenderán referidas a la escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Con el EBEP se ha producido una mayor interiorización autonómica<sup>29</sup> de los funcionarios con habilitación de carácter estatal. Entre las novedades a destacar se encuentra que la convocatoria de la oferta de

a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, cuyos puestos hayan sido provistos mediante libre designación, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.

29. Téngase en cuenta la disposición adicional tercera, apartado 2, respecto de las competencias de Navarra y el País Vasco.

27. *Ídem*, p. 37.

28. Téngase presente la disposición adicional novena de la vigente Ley del suelo, por la que se modifica la LRL, y a la que incorpora una nueva disposición adicional decimoquinta, en la que se establece que el régimen previsto en el artículo 75.7 de la LRL, relativo a los registros de intereses, será de aplicación a los directivos locales y

empleo corresponde a las comunidades autónomas –pero no está resuelto el problema de qué sucederá si alguna de ellas opta por no efectuar oferta de empleo–, así como la selección de estos funcionarios, conforme a la normativa estatal. Las comunidades autónomas publicarán las convocatorias de las pruebas en sus diarios oficiales y las remitirán al Ministerio de Administraciones Públicas, para su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, y remitirán asimismo la relación de funcionarios nombrados por ellas al Ministerio de Administraciones Públicas, para que se acredite por éste la habilitación estatal obtenida, en donde existirá un registro en el que se inscribirán cuantas incidencias afecten a la carrera profesional.

El concurso es el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. En el concurso ordinario, cuyo ámbito territorial será el de las comunidades autónomas, éstas regularán las bases comunes, así como el porcentaje de puntuación que corresponde a cada uno de los méritos –generales, los correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de la comunidad autónoma y del Derecho propio de la misma, el conocimiento de la lengua oficial, y los méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto–. Las corporaciones locales, a su vez, aprobarán el concurso ordinario anual con inclusión de las plazas vacantes que estimen necesario convocar, efectuando la convocatoria y la resolución. La coordinación corresponde a la comunidad autónoma, para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones, que dará traslado al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* e inscripción en el registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal. El Ministerio de Administraciones Públicas efectuará, supletoriamente, el concurso unitario anual, de ámbito territorial estatal.

Excepcionalmente, los municipios de gran población, las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares podrán cubrir por el sistema de libre designación, entre funcionarios con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de traba-

jo. Tras la polémica suscitada –con repercusión en los medios de comunicación– sobre la posibilidad que contemplaba el proyecto del EBEP, de provisión mediante libre designación en las totalidad de las entidades locales, finalmente se ha optado por reducirla a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos, así como los llamados *municipios de gran población*, recogidos en el título X de la LRL.

La consecuencia de la nueva regulación es que debemos tener presente el artículo 121 de la LRL, que determina a quién se aplica el régimen de organización de los municipios de gran población, porque a partir del día 13 de mayo de 2007 las entidades locales que no se hayan comprendidas en dicho precepto o que estando comprendidas, como sucede con los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, o los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales y no se hayan constituido por decisión de las asambleas legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos –excepción hecha de las diputaciones, cabildos y consejos insulares–, no podrán utilizar el sistema excepcional de provisión mediante libre designación<sup>30</sup> de sus puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Hemos de insistir en que la esencia de las funciones públicas asignadas a estos funcionarios, ahora llamados *con habilitación de carácter estatal*, es incompatible con la provisión de sus puestos de trabajo por libre designación, y, aunque afortunadamente no se haya generalizado este sistema excepcional, como se pretendía, también debe ponerse de manifiesto que resulta contradictorio que se indique el carácter directivo de estos puestos en las pequeñas entidades locales<sup>31</sup> –que siguen cubriéndose, pues, mediante concurso de méritos– y se abra la libre designación en los municipios de gran población, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, cuyo carácter directivo es sustancialmente coincidente por las funciones, pero de ejecución más sencilla porque se lleva a cabo en una estructura más especializada y con mayores medios humanos

30. Piénsese que, a consecuencia de la redacción de la disposición adicional segunda del EBEP, Madrid o Barcelona no podrán proveer sus puestos de funcionarios con habilitación de carácter estatal mediante libre designación al no aplicárseles el título X de la LRL. Efectos curiosos del trámite parlamentario que, sin embargo, hemos de celebrar.

31. En el *Libro blanco para la reforma del gobierno local* se trata de definir la función directiva y se describe su cercanía a la naturaleza política. Sus autores creen necesaria su regulación jurídica, ya que de lo contrario no se alcanzarían las funcionalidades necesarias y se posibilitaría un ámbito de arbitrariedad “que escapa de los

principios de mérito y capacidad, dejando en pie tan sólo el requerimiento de la confianza”. En este sentido, sigue el modelo –reforzándolo– de la LMMGL, abriendo su acceso a los funcionarios o laborales de la Administración o incluso del sector privado, a partir de los 5.000 habitantes. Por debajo de esa cifra, se remite a los secretarios-interventores expresamente –página 105–, con lo que evidencia que en la mayoría de las entidades locales, las que se sitúan precisamente por debajo de esa cifra poblacional, los directivos van a ser, como lo vienen siendo ahora, los funcionarios con habilitación de carácter estatal.

y técnicos. La pregunta es, entonces, ¿cuál es la razón por la que unas corporaciones locales, las de mayor entidad poblacional, continúan sucumbiendo a la confusión entre Administración y política, y se siguen postergando carreras profesionales a favor del clientelismo, y en perjuicio, en última instancia, de la sociedad? Faltan respuestas convincentes, como es obvio.

Parafraseando al profesor Morell Ocaña,<sup>32</sup> en el seno de las administraciones locales, como sucede en el resto, las previsiones constitucionales sobre la confianza y el mérito distan de haberse hecho realidad: se ha ido extravasando el ámbito de la confianza, y el mérito va quedando reducido a la inanidad, lo que nos debería impulsar a una seria reflexión y a abogar por un cambio de modelo, ajustado a la senda constitucional.

Todavía no se han dado pasos irreversibles, y en la futura Ley básica del gobierno y la Administración local, deberían reforzarse las garantías de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones de los empleados locales y, muy en especial, de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, que son quienes tienen a su cargo las funciones de control interno y de asesoramiento preceptivo.

El artículo 87.1.f) del EBEP, en otro orden de cosas, plantea alguna duda razonable al haber derogado la disposición derogatoria única, letra b), del EBEP, el apartado 2.h) del artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que establecía que procedía la situación administrativa de servicios especiales cuando se desempeñasen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las entidades locales, cuando se desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales y cuando se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, excepto los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, cuando desempeñen puestos reservados a ellos, que se regirán por su normativa específica, quedando en la situación de servicio activo.

Ahora, el mencionado artículo 87.1.f), además de añadir los cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva de las ciudades de Ceuta y Melilla, suprime la mención a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, cuando desempeñan puestos reservados a ellos, que mantenían la situación de servicio activo, y que ahora con el EBEP deberán pasar a la situación de servicios especiales, y no deja

de resultar chocante que el secretario general del Pleno cuando actúa como tal pase a servicios especiales, y que sea igual la situación para el que ha sido nombrado por concurso que para el que lo haya sido por el sistema excepcional de libre designación. Llegados a este punto, nos podemos formular algunas preguntas: ¿A partir de la entrada en vigor del EBEP significa que cambia la situación administrativa de estos funcionarios, o será con los nuevos nombramientos que se produzcan? ¿Cómo va a reingresar al servicio activo, si va a otra corporación o a otra administración, con el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido directores generales y otros cargos similares de la correspondiente administración pública? ¿Y si se trata de un puesto obtenido por concurso, el cese voluntario se equipara al cese en los casos de libre designación?

Otra novedad importante del EBEP es la que tiene lugar en materia disciplinaria, ya que ahora el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios con habilitación de carácter estatal se regulará por lo dispuesto por cada comunidad autónoma, correspondiendo sólo al Ministerio de Administraciones Públicas la resolución de los expedientes disciplinarios en los que el funcionario se encuentre destinado en una comunidad autónoma distinta a aquella en la que se le incoó el expediente. Se entiende implícitamente que la separación del servicio también correspondería con carácter general, pues, a la comunidad autónoma, salvo en este último supuesto.

Por último, digamos también que las comunidades autónomas efectuarán los nombramientos provisionales, comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental –hasta ahora, los nombramientos accidentales los efectuaban las propias entidades locales–, y la normativa autonómica reguladora de los sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos y agrupación de funcionarios se aplicará también a estos funcionarios con habilitación de carácter estatal.

### 3. La incidencia del EBEP en las entidades locales

La entrada en vigor del EBEP, el día 13 de mayo de 2007, no supone, como hemos visto a lo largo de este trabajo, que despliegue una inmediata aplicación en los aspectos fundamentales que incorpora esta nueva norma, más bien todo lo contrario, y basta pensar en este sentido en la evaluación del desempeño, en la carrera profesional, en las retribuciones, en la provisión de puestos de trabajo, en materia de

32. MORELL OCAÑA, L. *El sistema de la confianza política en la Administración pública*, Civitas, Madrid, 1994, p. 29.

incompatibilidades..., cuya eficacia queda demorada hasta la aprobación de las leyes de función pública, lo que supone que en el caso de las entidades locales –junto a lo que pueda disponer, en su caso, la futura Ley básica de régimen local (denominada en el anteproyecto como Ley básica del gobierno y la Administración local)– habrá que aguardar hasta la entrada en vigor de la legislación autonómica que se apruebe en el marco de la legislación estatal básica, para que desarrolle toda sus virtualidades el EBEP.

Las peculiaridades de los empleados de la Administración local, que cuenta casi con el veinticinco por ciento del total de los más de dos millones y medio de empleados públicos de nuestro país, han pasado desapercibidas en buena medida para la legislación estatal y autonómica en materia de personal, como ya denunciaba la Comisión de Expertos sobre el anteproyecto del Estatuto básico del empleado público, y, en ese sentido, no se han tenido demasiado en cuenta las necesidades y la singularidad de esta esfera de la Administración, además de que se ha generado una clara inseguridad jurídica sobre la legislación aplicable. Entre los rasgos del empleo público local, la Comisión reseñó el elevado porcentaje de personal contratado laboral y de personal temporal –más del treinta por ciento–, la práctica ausencia y la relativa innecesariedad de personal directivo, salvo en las entidades locales de cierta dimensión, así como un porcentaje de personal eventual muy superior al resto de las administraciones públicas. Asimismo, la carrera profesional –ocupación sucesiva de puestos de trabajo de superior nivel o responsabilidad– es casi impracticable, salvo en las grandes corporaciones, agravada por la falta de movilidad interadministrativa. La Comisión constataba igualmente la dificultad de aplicar en la mayoría de entidades locales los sistemas e instrumentos de gestión de recursos humanos, y los problemas que plantea la negociación colectiva en el ámbito local. También reclamaba el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que presentan un mayor riesgo de quiebra en las entidades locales.

La pregunta que nos podemos hacer llegado este punto es si el EBEP va a contribuir o no a cambiar el actual estado de cosas en materia de empleo público local, y cuáles son las dificultades con las que nos vamos a encontrar, y la respuesta a estas cuestiones, a nuestro juicio, debe partir de reconocer la tensión existente entre la flexibilidad necesaria para que la entidad desarrolle su política de recursos humanos,

por un lado, y la legislación reguladora del régimen de los empleados públicos que debe estar anclada constitucionalmente en los postulados de mérito y capacidad, y de carrera profesional, objetividad, independencia e imparcialidad<sup>33</sup> en el ejercicio, por otro, pero afirmando también que no puede resolverse dicha tensión desde unas bases sociológicas, que tienen su raíz en un sistema de función pública clientelar y desprofesionalizado, sino dando todo el valor que tiene la Constitución española de 1978.

La política de recursos humanos de las administraciones públicas no está reñida ni mucho menos en los mencionados principios constitucionales, sino todo lo contrario, y las tensiones que se produzcan deberán ser resueltas desde el anclaje constitucional, evitando una mala praxis que evidencia desajustes de gestión más que deficiencias del sistema. La tentación de querer apoderarse del aparato administrativo, aunque sea subrepticamente, bajo el pretexto de que los equipos de gobierno tienen la legitimación democrática para ello, es desconocer precisamente el verdadero perfil de la Administración democrática, que tiene que servir objetivamente a los intereses generales y que, en consecuencia, debe contar con la imparcialidad e independencia necesarias. Si socavamos la institución del empleo público con figuras como las del personal eventual, o con un acceso y provisión de puestos de trabajo contaminados por la confianza e idoneidad espurias, no hemos de extrañarnos que las reformas sirvan para poco, y que se generen nuevas desconfianzas.

Nadie duda de que cualquier reforma administrativa, para culminarla con éxito, tiene que contar necesariamente con el apoyo de los funcionarios, como una de las piezas fundamentales de este proceso. Al mismo tiempo, la actividad del empleado público se desarrolla en un contexto cambiante, nutrido de nuevos retos y desafíos que debemos afrontar en nuestra sociedad globalizada del aprendizaje y del conocimiento. Obviamente, dentro de la esfera de las entidades locales, las nuevas demandas y exigencias sociales provocan una profunda transformación a la hora de definir los roles específicos del funcionario.

Los planes de la reforma de los gobiernos locales y de los empleados públicos ya están en marcha, pero falta todavía por emprender el cambio de mentalidad de los responsables políticos locales y de los funcionarios, que no es algo que quepa hacer sólo a golpe de legislación. Podemos decir que una persona cambia de actitud, siguiendo a Marín Sánchez,<sup>34</sup> “cuando

33. A su vez, el artículo 6.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local dispone escuetamente que: “El Estatuto del personal de las entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentada en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera.”

34. MARÍN SÁNCHEZ, M. “Las actitudes en las relaciones interpersonales”, en M. Marín Sánchez; R. Grau; S. Yubero, *Procesos psicosociales en los contextos educativos*, Pirámide, Madrid, 2002, p. 90-91.

no le vale para conseguir los objetivos que se propone, cuando no le sirve para adaptarse a la situación en la que se encuentra, bien porque se trate de una situación nueva o porque en una habitual han cambiado las circunstancias socioambientales y ha de desplegar otras conductas acordes para poder permanecer en el ambiente deseado”.

De todos modos, la reforma a la que nos referimos exige, muy en primer término, un replanteamiento de los puntos de vista y una revisión en profundidad de las fórmulas que hoy empleamos, lo que requiere un cambio en las actitudes del funcionario hacia su función y también de los responsables políticos. Es por ello por lo que, en particular, las actitudes y creencias de los funcionarios ante la reforma son factores importantes que, en gran parte, van a determinar el éxito de la misma, que, en todo caso, ha de partir de que la finalidad fundamental, desde el pleno respeto a los valores constitucionales, debe ser el dotar de mejores y más eficientes servicios a la sociedad, reforzar la legitimación de las instituciones desde la satisfacción de las demandas ciudadanas, que demanda un análisis estratégico de nuestras colectividades locales –equipos de gobierno y oposición– y la implicación del conjunto del personal, directivo y no directivo, buscando conectar con la percepción de los usuarios.

No puede admitirse un estado de cosas como el que señalaba la Comisión de Expertos, cuando constataba, entre otras cosas, la escasa consideración de los resultados y del desempeño en la carrera y en el sistema retributivo de los empleados, que han llevado, según dice,<sup>35</sup> “al desbordamiento de facto de las previsiones legales de obligado cumplimiento en la práctica administrativa”, eufemismo con el que se refleja una clara realidad de incumplimiento normativo, incompatible con un Estado social y democrático de derecho.

En las entidades locales, las modificaciones que ya están en vigor con el EBEP en materia de acceso al empleo público deben calificarse como positivas –salvo el baldón que supone el menor rigor en el acceso al empleo laboral, que, como hemos visto, tiene un alto porcentaje de efectivos en la Administración local, o la pervivencia del personal eventual–, y la mejora en el acceso, algo en lo que es preciso creer, poniendo en su práctica el mayor rigor, debe contribuir a configurar una imagen diferente de sus recursos humanos, más servicial, profesionalizada, imparcial y eficiente, pero no va a ser fácil evitar

que en el personal directivo profesional se reproduzca la pretensión de considerar que estos cargos –ahora bajo el pretexto de la idoneidad– deben una fidelidad singular a los equipos gobernantes.

El reto está servido con ocasión de las elecciones del día 27 de mayo de 2007 y podremos observar, por ejemplo, si los nombramientos de los directivos profesionales –designación dice el EBEP– se hacen siguiendo las previsiones del artículo 13 o, por el contrario, si se ponen excusas como la ausencia de desarrollo reglamentario por los gobiernos –en este caso, autonómicos–, lo que supondría burlar el espíritu del legislador, y la derogación que se ha producido en la selección del personal directivo en el caso de los municipios de gran población, en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y en el conjunto de las entidades locales por lo que se refiere a los directivos de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, en virtud de la disposición derogatoria única, letra g), del EBEP, que afecta a todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el Estatuto, ya que precisamente la modificación parlamentaria que se introdujo en el proyecto, consistente en que en lugar de ser las leyes de función pública las que desarrollaran esta figura fuesen los reglamentos del Gobierno central y de los autonómicos, tenía por objeto evitar que se demorase la aplicación del EBEP, no pudiendo servir de coartada su disposición final cuarta, apartado 3, que mantiene subsistentes las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, porque no pueden considerarse normas de gestión de personal la selección de este personal directivo.

Asimismo, las sociedades del sector público local también van a suponer un test para nuestras entidades locales, acostumbradas a una selección de su personal laboral en la que los principios constitucionales de acceso al empleo público han brillado por su ausencia en la mayoría de las ocasiones. El hecho de que la disposición adicional primera del EBEP establezca que los principios rectores de acceso al empleo público son aplicables<sup>36</sup> a las entidades del sector local tiene que empezar a dar sus frutos, porque el EBEP ha ido más allá incluso –lo que nos parece plausible– de lo que proponía la Comisión de Expertos, que distinguía entre sociedades con finalidad puramente mercantil –en las que sugería que se hiciese<sup>37</sup> “alguna alusión general a la observancia de

35. Véase la página 13.

36. El añadido de “que estén definidas así en su normativa específica” que se contiene en la disposición adicional primera del EBEP no debe suponer que por el hecho de que no se las califique a estas

entidades expresamente como sector local dejen de serlo si reúnen los requisitos de ser controladas, financiadas o designados sus órganos de gobierno por las entidades locales.

37. *Ídem*, p. 30.



principios de publicidad e igualdad en la contratación de personal”, lo que no sabemos muy bien qué es lo que quería significar con ello y si hubiera podido llegar a tener alguna virtualidad en el terreno práctico, ya que no se planteaba la oportuna propuesta–, y las dedicadas al ejercicio de funciones intrínsecamente administrativas, a las que sí se aplicarían los principios y reglas comunes del Estatuto que regule el empleo público. Pues bien, el personal directivo y no directivo de estas sociedades deben entrar por la senda de la selección ajustada a la Constitución.

Al mismo tiempo, las entidades locales deben hacer un esfuerzo para estar a la altura de los requerimientos que, en materia de empleo público, se derivan del EBEP, y, si tenemos en cuenta el minifundismo municipal –piénsese, en el caso de Aragón, que la quinta parte de sus municipios no alcanza los cien habitantes–, comprenderemos la dificultad de una gestión profesionalizada de los recursos humanos, del acceso y provisión de sus puestos de trabajo, de la negociación de las condiciones de empleo, de la evaluación del desempeño, de la equidad externa e interna en materia retributiva..., por lo que se deberían desarrollar acciones formativas desde las administraciones públicas e impulsar las labores de asistencia de las diputaciones provinciales<sup>38</sup> y otras entidades supramunicipales, que consideramos imprescindibles con el actual mapa municipal.

La selección de los empleados públicos, la formación continua, la provisión de puestos de trabajo, así como la evaluación del desempeño, deben tener presente, por otro lado, la dimensión, dentro de la multifactorialidad de la inteligencia, de la inteligencia emocional,<sup>39</sup> que ha supuesto un paso adelante en los llamados *avances culturales* del hombre hacia la libertad psicológica, como señala Zaccagnini,<sup>40</sup> “estar en un determinado estado emocional puede suponer que nos sintamos impulsados a realizar determinada conducta o, por el contrario, puede suponer un bloqueo conductual”, con intensidad o duración mayor o menor, lo que traducido al terreno de las administraciones públicas puede implicar, ni más ni menos, el éxito o el fracaso de las políticas públicas que se pretendan desarrollar.

Otro aspecto que deberán contemplar adecuadamente las entidades locales es el de la inseguridad jurídica que resulta de la aparición de una nueva norma, como el EBEP, con un sistema de fuentes que

fuerza la interiorización autonómica del empleo público de las entidades locales en mayor grado que hasta la actualidad, según apuntábamos al comienzo de este trabajo, y que crea dificultades en diferente grado según la comunidad autónoma de que se trate.

Es ilustrativo de ello el simple ejemplo de la licencia por matrimonio, prevista en el artículo 71 de la Ley de funcionarios civiles del Estado, de 1964, precepto derogado expresamente por el EBEP, y que el MAP, sin embargo, considera en vigor desde su página web oficial, con apoyo en la disposición final cuarta, punto 3, del EBEP, que dispone 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. Digamos al respecto, que la ordenación de la actividad profesional se contempla en el título V del EBEP, que lleva precisamente tal enunciado, y cuyo capítulo I trata de la planificación de recursos humanos, pero la dificultad viene a partir de qué se ha de entender por “gestión” de recursos humanos, que no aparece individualizada como tal en ningún título o capítulo del EBEP, y que a lo largo de la exposición de motivos y del articulado se desprende que no estamos ante un título de ordenación sino ante la mera aplicación de las normas, con lo que no puede servir de cobertura, como pretende el Ministerio, para resucitar preceptos derogados expresamente por el propio EBEP. La pura necesidad obliga a ese tipo de interpretaciones artificiosas que en las comunidades autónomas con regulación específica pueden tener resuelto este problema derivado de la derogación del citado artículo 71, si tienen establecida una regulación propia, al no aparecer ahora en el EBEP, pero que evidencia un comienzo dificultoso en la andadura del EBEP.

Como recordaba la Comisión de Expertos, partiendo del mandato contenido en el artículo 40.2 de la Constitución española, de fomentar una política que garantice la formación y readaptación profesionales, y en el artículo 35.1, también de la Carta Magna, al reconocer el derecho al trabajo y a la promoción profesional, hay que destacar los importantes fondos destinados a la formación continua en las administraciones públicas, que tienen ahora el reto de optimizar su utilización, conectando las actividades de for-

38. La Comisión de Expertos destaca en esta materia el papel de las diputaciones –página 127– para suplir las deficiencias del pequeño municipio.

39. Véase a SERRANO PASCUAL, A.; TERUEL MELERO, M.ª P. “La dimensión afectivo-emocional en el empleo público de las entidades locales”, QDL, 8, p. 149-161.

40. ZACCAGNINI SANCHO, J. L. *Qué es inteligencia emocional. La relación entre pensamientos y sentimientos en la vida cotidiana*, Biblioteca Nueva, 2004, p. 89.

mación con la planificación estratégica de los recursos humanos, con los diseños de las carreras profesionales y con las tareas reales de los empleados públicos. El Informe decía –página 114– que la formación constituye un factor relevante para incrementar la productividad de cada empleado público y de la organización en su conjunto, y que es esencial para alcanzar los niveles de competitividad a que se debe aspirar, y no sólo contribuye a la mejor calidad del trabajo desarrollado, sino que sirve como instrumento de motivación y compromiso del personal, de difusión de cultura y valores, de progreso personal y profesional, y de transmisión y conservación del conocimiento, influyendo en el mejor desempeño y en la eficiencia de los entes públicos.

De la misma manera, las acciones formativas programadas dentro de los planes de formación también tendrían que tener una metodología pedagógica adecuada, superando la tradicional visión de la clase magistral, con la idea de intentar mantener al alumno activo mediante el intercambio de opiniones y exposiciones orales, la realización de trabajos en los que tenga que documentarse con sus propias fuentes y pensar que lo que aprende en clase es vital y de un especial interés para su práctica laboral.

Por otra parte, ni el Informe de la Comisión de Expertos, antes, ni el EBEP, ahora, se ocupan de los agentes estresores en el empleo público, como sucede con los de carácter físico –ruidos, iluminación, temperatura, espacio, higiene, utilización de equipos informáticos...–; o los derivados de las características del trabajo –turnos, nocturnidad, temporalidad, excesos de trabajo...–, o del contenido del propio puesto de trabajo de los empleados públicos y de los cambios acelerados que se suceden, sin percatarse, por lo tanto, de que, como señala Peiró,<sup>41</sup> “Una característica que puede producir estrés, o por el contrario bienestar psicológico, es el grado en que un ambiente laboral permite al individuo controlar las actividades a realizar y los eventos”. La salud laboral, en sentido amplio, y la detección de los estresores propios del ámbito del empleo público, y muy singularmente de la carrera administrativa mediatizada por la provisión de puestos a través de la libre designación, deberían haber exigido una mínima atención

en el estudio que ahora analizamos, aunque lamentablemente no ha sucedido así.

A pesar de que la Organización Internacional del Trabajo ha reconocido que el entorno laboral puede ser un agente capaz de deteriorar la salud de las personas durante el desempeño de su trabajo, y la aparición de fenómenos como el síndrome de quemarse por el trabajo (*burnout*) o SQT, también se desconoce en el EBEP que, como señala Gil-Monte,<sup>42</sup> “en la actualidad resulta necesario considerar los aspectos de bienestar y salud laboral a la hora de evaluar la eficacia de una determinada organización, pues la calidad de vida laboral y el estado de salud física y mental que conlleva tiene repercusiones sobre la organización.”

Este mismo autor<sup>43</sup> sigue diciendo que entre los procedimientos propuestos para prevenir el SQT desde el nivel organizacional se encuentran “el rediseño de tareas, la claridad en los procesos de toma de decisiones, mejorar la supervisión, establecer objetivos claros para los roles profesionales, establecer líneas claras de autoridad, mejorar las redes de comunicación organizacional, mejorar las condiciones de trabajo, mejoras del sistema de recompensas, promoción de los profesionales siguiendo criterios claros y equitativos, participación en la toma de decisiones, mejorar la autonomía, promover reuniones multidisciplinares con carácter periódico, la formación de grupos de trabajo, la flexibilidad laboral”. Pues bien, sobre todos estos aspectos citados, observamos cómo en el Estatuto básico del empleado público se guarda silencio, incluso sobre el teletrabajo –a pesar de que el MAP ha anunciado su próximo desarrollo–, y como vemos, pues, la tarea de las entidades locales también es necesaria en este terreno.

Una cierta disfunción, por otro lado, se produce con el EBEP por mor de la previsión contenida en su artículo 87.3 al disponer que aquellos funcionarios que provenientes de la situación de servicios especiales reingresen al servicio activo –aludiendo expresamente a altos cargos, miembros del Poder Judicial, órganos constitucionales o estatutarios o que hayan sido elegidos alcaldes, retribuidos y con dedicación exclusiva, presidentes de diputaciones o de cabildos o consejos insulares, diputados o senadores de las Cortes Generales y miembros de las asambleas legis-

41. PEIRÓ, J. M.<sup>º</sup>. *Desencadenantes del estrés laboral*, Psicología Pirámide, Madrid, 2005, p. 45 y 61.

42. GIL-MONTE, P. R. *El síndrome de quemarse por el trabajo (burnout). Una enfermedad laboral en la sociedad del bienestar*, Psicología Pirámide, Madrid, 2005, p. 20. Este autor, página 35, distingue el *burnout* del *mobbing* o acoso psicológico, carente de toda ética, aplicado a “situaciones grupales en las que un sujeto es sometido a persecución, agravio o presión psicológica por uno o varios miembros del grupo al que pertenece con la complicidad o aquies-

cencia del resto [...]. El acoso psicológico es una fuente de estrés laboral originado por un conflicto interpersonal asimétrico en el que una de las partes (acosado) no tiene poder alguno sobre la otra parte (acosador)”. El *burnout*, en cambio, “es una respuesta al estrés laboral crónico, que se desarrolla cuando fallan las estrategias de afrontamiento que el individuo utiliza para manejar las situaciones de estrés”.

43. *Op. cit.*, p. 151.

lativas de las comunidades autónomas–, recibirán, como mínimo, el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido directores generales y otros cargos superiores de la correspondiente administración pública.<sup>44</sup>

En efecto, a pesar de que estamos ante una previsión que afecta al conjunto de las administraciones públicas, y que debe ser censurada porque supone un trato de favor y una interferencia del ámbito selectivo en el electivo, ajena a los valores constitucionales, en el caso de las entidades locales y, de una manera más acusada en las entidades locales de pequeña dimensión, va a suponer una distorsión y un portillo de agravios en el sistema de carrera profesional de todo punto injustificado y, además, de difícil aplicación práctica, porque estas pequeñas e incluso medianas entidades locales carecen en su estructura de personal de directores generales o cargos superiores, a que se hace referencia en el EBEP, de forma que la única solución será la de buscar la equivalencia en la correspondiente comunidad autónoma.

El EBEP ha entrado en vigor y ahora comienza el camino de su aplicación y la puesta en práctica de todas sus potencialidades. Como señaló Crozier, *on ne change pas la société par Décret*, y, en este sentido, no es suficiente su conjunto de preceptos para operar una transformación como la que precisa el empleo público si no va acompañada de la motivación y la ilusión de sus destinatarios, el conjunto de los servidores públicos, si no se desarrollan los instrumentos necesarios para que el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo, la evaluación del desempeño, la carrera profesional, la política retributiva o la formación continua sean rigurosos y creíbles. Los gobernantes tienen, pues, una gran responsabilidad a partir de ahora. ■

---

44. La STC 32/2000 consideró ajustada a la Constitución esta carga para las administraciones en que se reingresaba tras su paso por la situación de servicios especiales.