

## 5. Los derechos y deberes de los empleados públicos y su aplicación en las entidades locales.

### 5.1 Jornada de trabajo, permisos, licencias y vacaciones.

La aplicación de las previsiones del EBEP sobre estas materias a las entidades locales plantea un conjunto de dudas interpretativas, oportunidades y retos para la futura legislación de desarrollo y la negociación colectiva de las entidades locales respecto de las que se intentará realizar una aproximación en las siguientes páginas.

Conviene, sin embargo, realizar en forma previa tres consideraciones, a nuestro juicio, relevantes en las materias referidas: la primera, que el juego conjunto de la Disposición Final Cuarta y la Disposición Derogatoria Única determina que en todas estas materias no se produzca vacío legislativo alguno con motivo de la aprobación del EBEP, y hasta tanto se dicte la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas en unos casos, o por las distintas Administraciones Públicas en otros, se dicten las normas correspondientes (plasmadas en Pactos o Acuerdos), siga vigente la normativa actual, salvo que colisione frontalmente con la normativa básica (como ha sucedido con la normativa sobre paternidad en la Comunidad Autónoma de Cataluña); en segundo lugar, que el desarrollo del EBEP en esta materia, distinta sustancialmente a lo que sucede con la selección y a la que ya nos hemos referido, va a depender fundamentalmente de desarrollos normativos, como hemos dicho, o encuadrados en el ámbito autonómico o propios de las entidades locales (siempre con negociación según se desprende del artículo 37 del EBEP); en tercer lugar, que si no se quiere romper la unidad en las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral, habrá de realizarse un esfuerzo por conciliar los desarrollos normativos que se realicen (que en el caso que sean autonómicos deberán respetar el suficiente espacio a las entidades locales) con lo ya previsto en el Estatuto de los Trabajadores, resto de legislación laboral y las distintas negociaciones colectivas laborales o funcionariales ya realizadas.

Pero otro punto de interés despierta la nueva regulación. Consiste en determinar si la regulación de jornadas, licencias, permisos y vacaciones requiere o no norma con rango de ley –en defecto de legislación aplicable reza el apartado 1 del artículo 48-, ya sea ésta estatal o autonómica, lo que excluiría, en caso de

ser exigida norma con rango de ley, la posibilidad de que las entidades locales pudiesen o no autodeterminarse en el marco del EBEP. O cabe, alternativamente, que cuando éste se refiere a la Administración pública competente podamos entender que éstas resultan habilitadas para su regulación previa negociación en su caso y en el marco, en el supuesto de que se hubiese dictado, de la legislación autonómica de aplicación

Y es que, si como se desprende de la regulación establecida, el esquema de jornadas y permisos contemplado en el EBEP solo es aplicable, en su mayor parte, a los funcionarios públicos, dado que el personal laboral según se dispone estará a lo dispuesto en este Capítulo –al parecer como norma mínima hay que interpretar- y el resto a la legislación laboral correspondiente y, por ello, a la negociación colectiva, parecería del todo contraproducente con el propio objetivo del EBEP que los funcionarios públicos, respecto del personal laboral de la propia entidad, tuviesen un régimen de jornada, permisos y vacaciones distintos. Por eso parece que hay que concluir que, en este ámbito, el papel de la legislación autonómica con respecto de estos funcionarios no puede agotar la materia normativa so pena de volver a posibilitar unas condiciones de trabajo distintas para el colectivo de personal laboral y funcional. En este sentido, parece que hay que interpretar tanto el artículo 47 al establecer respecto de la jornada que las Administraciones Públicas “establecerán” la jornada de trabajo y el artículo 48 cuando establece que las Administraciones Públicas “determinarán”, no utilizando una remisión a la legislación de desarrollo del EBEP, sino utilizando tan sólo la expresión “legislación aplicable” que parece que hay que entender en sentido material y no formal (STC 39/182, de 30 de junio).

Así lo avala, por demás, el propio apartado m) del artículo 37 que establece como materia objeto de negociación jornada, permisos, vacaciones, etc... lo que, además, parece lógico sea objeto de la mesa común para todos los empleados públicos en cada ámbito de negociación prevista en el artículo 36.3 del EBEP.

### 1º Las nuevas previsiones y cambios de orientación sobre el papel de las entidades locales en la regulación de las materias referidas que plantea el EBEP.

Tanto el artículo 94 LRBRLL, vigente en principio tras el EBEP, que establece que la jornada de trabajo de dichos funcionarios será, en computo anual, la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil de Estado y declara la aplicabilidad a éstos de las normas sobre equivalencia y reducción de jornada, como lo dispuesto en el artículo 139.3 TRRL, asimismo y en principio vigente de acuerdo con la disposición derogatoria del EBEP, que prevé que se aplicarán principios análogos a los establecidos para los funcionarios del Estado en materia de jornada reducida, parecían avalar hasta el momento la aplicabilidad a éstas de lo dispuesto en la normativa estatal. Bien es cierto que la situación normativa era algo más compleja en relación a otras materias de las que tratamos en este apartado. Y es que, en efecto, de la lectura conjunta de los artículos 142 TRRL (vacaciones, permisos y licencias) y 144 TRRL (obligaciones) parece deducirse que los funcionarios de entidades locales se rigen, en primer término, por lo establecido por la legislación de las CCAA y, supletoriamente, por la legislación estatal al menos en estas materias lo que, sin duda, tenía una influencia decisiva en la jornada de trabajo, la regulación de los permisos y las vacaciones hasta la promulgación del EBEP.

El EBEP sin embargo, por su parte y a nuestro juicio, ha partido de consideraciones netamente distintas respecto de dicha regulación, sin perjuicio de procurar que no se produjese un vacío normativo. De entrada, y al menos desde nuestro punto de vista de forma no completamente satisfactoria, no establece una aplicabilidad común a todo tipo de personal, aunque fuese con carácter de mínimos, sino que establece una vaga fórmula respecto del personal laboral ya que el artículo 51 declara que para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este Capítulo y en la legislación laboral correspondiente lo que es una fórmula notoriamente imprecisa que no aclara exactamente el alcance de la normativa contenida en el EBEP. Nótese que no se establece con claridad la aplicabilidad de dichas previsiones a este tipo de personal, aunque ciertamente haya que presumirlo dada la dinámica de la negociación colectiva en el sector público, y que hay una remisión, esta sí clara, a la legislación laboral correspondiente. Y a ello habría que añadir que todos los preceptos establecidos en este Capítulo aclaran específicamente que se refieren a los funcionarios públicos. Abre, por consiguiente, una razonable duda de la legislación aplicable cuando existan divergencias entre éstas.

Por otra parte el EBEP, y según lo dispuesto en el artículo 47 de éste, remite a las Administraciones públicas la fijación de la jornada de trabajo de sus funcionarios públicos que podrá ser a tiempo completo o parcial, optando, a mi juicio en este caso con acierto por lo que así hay que reinterpretar lo anteriormente citados preceptos en el caso de las entidades locales según lo dispuesto en la disposición derogatoria de éste, por considerar dicho aspecto como no básico según se desprende del artículo

citado y, por ello, por partir de que la fijación de horario es una potestad de autoorganización de la Administración, y de cada Administración. Desaparecen, por tanto, las limitaciones que en relación a la negociación de esta materia había venido estableciendo la jurisprudencia.

Consideración sobre la jornada de trabajo específicamente que es especialmente adecuada atendiendo a la diversidad de servicios, y los modos de prestación de los mismos, que se presentan en todo el sector público y que, por ello, hacen aconsejable flexibilizar la regulación de la misma descentralizando su regulación. Es, además, seguramente éste el camino a seguir en el caso de numerosas Administraciones locales cuya población fluctúa en determinadas épocas del año, o que disponen de áreas de trabajo cuyos medios telemáticos hacen innecesaria la presencia permanente o, en fin, en que acontecen otra suerte de circunstancias que inciden en la modernización y adaptación a la sociedad actual de nuestra función pública y que requieren cambios en el planteamiento tradicional de cómo han sido abordadas.

Por otra parte, y en lo que se refiere a los permisos, establece un doble sistema: por una parte, de supletoriedad en el artículo 48 que determina, y si lo ponemos en relación a la disposición derogatoria, que lo establecido en el artículo 30 de la LMRFP –y con ello lo establecido en este aspecto por el resto de legislación autonómica- haya de considerarse vigente hasta tanto se establezca una nueva previsión ya que lo previsto en este artículo solo rige, como se ha expuesto, de forma supletoria y en defecto, por tanto, de legislación aplicable; en segundo lugar, de esta fórmula se excluye, por lo que hay que entender que será de inmediata aplicación tras la promulgación del EBEP, los permisos contemplados en el artículo 49 por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y por razón de violencia de género y, en este caso, sin ninguna duda por contraposición al enunciado del anterior artículo, de aplicación al personal laboral y funcionario.

Por último, en nada se refiere a las licencias de los funcionarios públicos (habrá que entender por lo ya expuesto que siguen vigentes) y sólo una breve referencia, lógica por otra parte tratándose de una norma básica, realiza a las vacaciones.

### 2ª Reflexiones sobre el tiempo de trabajo en las entidades locales.

#### a) La jornada de trabajo y el papel en su definición de las entidades locales.

Ciertamente, y como se ha expresado, la materia referida ha sido regulada en el EBEP abriendo un importante papel a las posibilidades que, en esta materia, tienen las entidades locales. Bien es cierto que, al menos en lo que en cada ámbito autonómico se refiere, algunas previsiones de desarrollo normativo podrían establecerse, tanto desde la perspectiva de las competencias que en materia de las Administraciones públicas de su territorio tienen las Comunidades Autónomas,

de acuerdo con los nuevos Estatutos recientemente aprobados, como por la deseable, en ciertos supuestos, uniformidad en las condiciones de trabajo del personal al servicio de éstas en el mismo ámbito territorial.

En cualquier caso, y siendo la regulación establecida en el EBEP nómima e insuficiente para abordar los distintos aspectos que la jornada de trabajo plantea dado el carácter básico de la misma norma, será preciso que se aborde una más completa regulación de la misma, ya sea a través de la legislación de desarrollo que en su día se dicte abriendo un suficiente margen a la posibilidad de que cada entidad local establezca entre mínimos y máximos sus propias previsiones y pueda realizar la distribución de la jornada según su propia organización administrativa, ya fuere en cada entidad local, en el supuesto de que no se aborde tal cuestión por la legislación autonómica, a través de sus propias normas y acuerdos. Y en ambos casos, ciertamente, teniendo muy presente lo que se establece en el Estatuto de los Trabajadores y en el resto de legislación laboral en estas materias a fin de conseguir la máxima identidad entre los colectivos de personal laboral y funcionario.

En este sentido, es preciso resolver, al menos, algunas cuestiones entre las que pueden destacarse las siguientes:

- Determinar la jornada máxima y mínima y, en su caso, la distribución de ésta y los horarios en que se presta (que en el caso de desarrollo normativo autonómico estableciendo esos mínimos y máximos siempre debería corresponder a la entidad local respectiva).
- Clarificar el régimen de jornada general y especial en colectivos específicos, duración máxima de la jornada diaria, tiempo mínimo de descanso entre jornadas, extensión máxima de servicios extraordinarios, etc...
- Abordar una regulación más exhaustiva de jornada a tiempo parcial y su régimen jurídico (retribuciones, prohibición o no de servicios extraordinarios, etc....)

#### **b) Los permisos.**

Ya se ha aludido al carácter no preceptivo de los preceptos establecidos en relación a los permisos previstos en el artículo 48. Desde mi punto de vista, y en relación a dicha materia (siendo la misma tan divergente de facto en las distintas entidades locales), la legislación autonómica de desarrollo deberá ser especialmente cuidadosa con lo ya acordado por las entidades locales. Lo que no quiere decir, ni mucho menos, que necesariamente haya de renunciarse en determinados supuestos a un cierto grado de homogeneidad en el ámbito autonómico.

A la vista de esta doble tensión a que se hace referencia habrá que ser especialmente cuidadoso en deslindar, en el caso de la existencia de normativa autonómica de aplicación, al menos tres supuestos: el primero, determinar cuando los permisos se consideran indisponibles para las entidades locales estableciendo su aplicación directa a las mismas; en segundo lugar,

aquellos otros supuestos en que se establezcan nuevos ítems de permisos propios; por último, aquellos otros casos en que, en el marco de la legislación autonómica, éstas disponen de un margen suficiente de definición de los permisos previamente definidos y de sus condiciones y límites en cada entidad local (sin perjuicio de que, en este punto, pudiera ser también el ámbito supramunicipal un espacio idóneo para llegar a acuerdos que eviten agravios comparativos).

#### **c) Las licencias.**

Consideraciones adicionales se pueden realizar en este campo donde la legislación estatal existente solo mantiene su vigencia, de forma provisional, hasta tanto se dicte la legislación de desarrollo autonómica y donde, como en el caso anterior, se produce idéntica tensión entre la tendencia que puede existir de uniformización de las condiciones de trabajo en el ámbito autonómico en las distintas Administraciones y la autonomía de las entidades locales para establecer un régimen propio de las mismas.

También, como en el supuesto anterior, estimamos que la posición de las entidades locales respecto de este concreto punto debe ser equilibrada, y sin perjuicio de reclamar un ámbito de definición propio (que podría también vía negociación colectiva ser establecido en forma uniforme a nivel supramunicipal), parece aconsejable que la normativa autonómica también debería establecer los supuestos en que se pueden establecer las mismas y otras consideraciones mínimas de aplicación directa a todas las Administraciones públicas de cada Comunidad Autónoma.

#### **d) Las vacaciones.**

Respecto de este punto, y reiterando lo expuesto en los anteriores puntos, la exigua regulación del EBEP vuelve a plantear la necesaria reflexión sobre un conjunto de cuestiones a abordar en el ámbito autonómico y local que actualmente plantean cierta problemática en su aplicación práctica, y entre las que podrían, entre otras, destacarse: en primer lugar, determinar qué supuestos de licencias y permisos computan para el cálculo de las mismas, así como cualesquiera otras situaciones que tengan efecto sobre el tiempo de trabajo; en segundo término, clarificar el régimen de la baja por maternidad; y, por último, los supuestos y las garantías en aquellos casos de sustitución de vacaciones por compensaciones económicas.

### **5.2 Derechos económicos de los empleados públicos.**

Esta materia, como la que será objeto de reflexión en el siguiente apartado, comparten una característica común. Ambas son materias de aplicación diferida en el EBEP, de acuerdo con la Disposición Final Cuarta que regula la Entrada en vigor de éste, y en la que por ello, y hasta tanto se produce el desarrollo normativo del EBEP por parte de las Comunidades Autónomas, tan sólo es posible apuntar, con alguna excepción, actuaciones de los entes locales dirigidas a posibilitar que el interés local esté

presente en la futura regulación que de este tema se realice en las distintas Comunidades Autónomas.

Desde este punto de vista, sin duda, son numerosas las cuestiones que habrán de resolverse y en las que, de nuevo, habrá de encontrarse el necesario equilibrio entre la tendencia a la uniformidad y el consiguiente establecimiento de un mismo régimen para todas las entidades locales incluidas en un mismo ámbito territorial y el reconocimiento de un margen propio de actuación a cada entidad local en el marco de lo establecido en el EBEP y la legislación de desarrollo autonómica.

Todo ello sin olvidar que, si bien el EBEP no ha introducido grandes cambios en la estructura retributiva (bien es cierto que abre la posibilidad de introducir nuevos conceptos retributivos en virtud de las leyes de desarrollo y de optar entre varias posibilidades de configuración de éstos), lo cierto es que al menos tres consideraciones no deben perderse de vista: de un lado, el impulso de reforma en la gestión de los recursos humanos que está presente en el EBEP por lo que las soluciones normativas que, en su caso, se adopten deberían estar orientadas en esa línea sin que se reproduzca, y ya tenemos experiencia de ello, un tránsito en el sistema retributivo que consista simplemente en el cambio de denominación de las retribuciones actualmente existentes sin que se de oportunidad a corregir algunas de las deficiencias que presenta el actual sistema de retribución; de otro, que la materia retributiva es una especie de crisol donde se pone de manifiesto, y se hace concreta y visible, otras decisiones adoptadas en otros subsistemas del sistema de gestión de recursos humanos y, en especial, las que se adopten en materia de carrera administrativa; por último, que sería un gran logro, que justificaría en sí mismo los cambios que se operen en el sistema, si al menos se evitase reproducir los errores que la aplicación del actual sistema retributivo nos ha mostrado.

A este respecto, se pueden apuntar diversas consideraciones que, a nuestro juicio, deberán estar presentes en la política salarial que las entidades locales desarrollen y en las propuestas que, en su caso, realicen y que, dada la dicción del EBEP en materia de retribuciones básicas, se habrán de ceñir básicamente a la regulación que de la estructura retributiva complementaria se realice. De esta forma, unas consideraciones se realizarán, con carácter general, referidas al salario en los empleos públicos, y otras con carácter específico en cuanto a las previsiones contenidas en el EBEP.

#### **1º Consideraciones de carácter general sobre la instrumentación de una política salarial en los gobiernos locales.**

Las mismas son aplicables, con carácter general, en orden a tener una política salarial en las entidades locales.

#### **a) Un sistema uniforme para todos los empleados públicos con independencia de su régimen jurídico.**

Un elemento que debe subrayarse, y que debiera ser objeto de atención, es que, coexistiendo en el empleo público personal

sujeto a un régimen jurídico distinto, es preciso referirse a las retribuciones del personal laboral al servicio del sector público, aspecto, este último, que por el propio ámbito subjetivo de las normas hasta ahora vigentes en el empleo público quedaba, en la práctica, relegado en su totalidad a la legislación laboral común y a la negociación colectiva. Tampoco el EBEP ha avanzado suficientemente en esta cuestión.

La primera reflexión que ha de hacerse es que la experiencia de estos últimos años muestra una cierta tendencia a establecer conceptos y cuantías retributivas uniformes entre el personal sujeto al estatuto funcionarial y el personal que desarrolla sus funciones sometido al Derecho laboral dentro del sector público, explicable, en cualquier caso, tanto por la necesaria uniformidad en las condiciones del empleo público del personal que presta sus servicios en la misma Administración e, inclusive, en la misma unidad administrativa, como por la existencia de algunas, aunque mínimas, reglas comunes a ambos colectivos como resultan ser los límites al incremento retributivo derivados de la política económica del Gobierno de la nación.

La segunda, derivada de la anterior, es que, ciertamente, respecto de este aspecto no parece que debiera desdeñarse que el sistema retributivo, en cualquier norma que aspire a establecer unos rasgos comunes del sistema de empleo público y salvando naturalmente las exigencias derivadas de la naturaleza de la relación jurídica laboral, deba contemplar elementos de homogeneidad suficientes que permitan incrementar la equidad en la fijación retributiva, la transparencia en la percepción salarial de todos los empleados públicos y la aplicación de principios y reglas comunes en cuanto a su devengo y percepción, siendo que, en todo caso, el Estatuto de los Trabajadores no establece sino como principal regla de derecho necesario la necesaria existencia de un salario base.

En este sentido, y sin perjuicio del derecho de negociación colectiva que puede ser el ámbito idóneo para operar dicho objetivo dadas las limitaciones que en este campo puede tener la legislación autonómica de desarrollo, sería preciso buscar mecanismos que hicieran posible la aplicación de una estructura retributiva homogénea al personal laboral al servicio del sector público.

#### **b) Su orientación como un subsistema de motivación del empleado público concebido con carácter estratégico en la gestión del empleo público.**

La clave para que el diseño y concepción del sistema retributivo a implementar tenga éxito radica, en primer término, en delimitar muy precisamente las finalidades que en el campo público se quieren conseguir con el sistema retributivo. De un lado, y al igual que sucede en el empleo privado, éste ha de servir para retener y seleccionar los mejores profesionales, pero, asimismo, debe contribuir a mejorar la satisfacción del empleado público, ha de orientarse a conseguir reforzar el compromiso del funcionario con los objetivos de la organización y, por último, tiene que fomentar el desarrollo de las propias

competencias del empleado potenciando y sirviendo de estímulo para priorizar aquellas habilidades útiles para atender a las necesidades organizativas.

De otro lado, la cuantía y la importancia de las retribuciones de los empleados públicos exigen una consideración estratégica de las mismas. La gestión de éstas ha de servir a la mejor consecución de las competencias de nuestras Administraciones públicas y, desde este punto de vista, al menos dos cosas es preciso considerar primordialmente en el diseño y aplicación de un nuevo sistema: la primera, consistente en que cada vez más decisivamente las retribuciones ha de estar ligadas a las competencias necesarias para el éxito de la organización pública; la segunda, relativa a las retribuciones por el desempeño, que no significan en definitiva sino hacer partícipe al empleado de los resultados de la organización, y en las que por ello no debe perderse de vista que el nivel a partir del cual ha de retribuirse el mismo no es el desempeño normal ya que éste se incluye en la parte de salario fijo, sino un rendimiento superior conectado con los objetivos de la organización, así como con la existencia de indicadores, en este caso negativos, que penalicen la retribución (aumento de plantilla, absentismo, aumento de gastos generales, etc...).

En este sentido, y sin perjuicio de los límites que al incremento cuantitativo del mismo se realicen por el Estado y de las observaciones realizadas, ello no es obstáculo para afirmar que el sistema retributivo constituye una decisiva vertiente motivadora para los empleados públicos, incentivando, tanto el desarrollo del conocimiento y las competencias que haya de adquirir el empleado, como la imbricación de éste en la consecución de los objetivos de las Administraciones públicas.

### **c) La conexión del sistema retributivo con otros subsistemas del empleo público.**

En efecto, quizás uno de los elementos claves para abordar con seriedad una reforma del sistema retributivo público sea delimitar claramente que entendemos por salario en el sector público y las necesarias influencias e interconexiones de éste con el resto de subsistemas del empleo público. Una simple reflexión en este sentido muestra que el sistema retributivo en el sector público admite al menos dos perspectivas para ser definido y considerado que coexisten simultáneamente:

\* Una perspectiva estricta que, desde el punto de vista formal, atendería exclusivamente a la compensación económica que el empleado público percibe por su trabajo. Es la perspectiva que subyace en la legislación de empleo público y presupuestaria, en la actualidad vigente, y que quedaría ceñida a los conceptos retributivos establecidos en los artículos correspondientes del EBEP. A las que habría de añadirse el conjunto de principios que lo rigen y las reglas esenciales de devengo.

\* Una amplia o material, como parte integrante del sistema total de recompensas, que consiste en el conjunto total de compensaciones financieras o económicas que el empleado

percibe por su trabajo. En efecto, cualquier empleado público espera, a cambio de su trabajo y dedicación, una retribución extrínseca en forma de salario, expectativas de promoción, formación, prestaciones sociales en sentido amplio, etc. y otras intrínsecas tales como la sensación de competencia, realización personal, responsabilidad, importancia, influencia, progreso personal o reconocimiento. La sensación de equidad del sistema y de lo justo del intercambio realizado por el empleado deriva, por ello, de la valoración que realicen de ambos grupos de retribución.

En cualquier caso, se opte por una u otra opción, o aún mejor si se adoptan ambas, lo relevante resulta ser finalmente determinar en cada organización qué se espera del sistema retributivo, a qué objetivos ha de servir y qué características debe reunir para la consecución de éstos.

Como ya hemos reflexionado en el apartado anterior, el sistema retributivo constituye, por su impacto en los presupuestos de las Administraciones públicas y por su capacidad motivadora, un instrumento capital en las políticas de recursos humanos. Y así una política retributiva adecuada ha de responder, entre otros y con carácter general, a los siguientes objetivos generales: selección de buenos profesionales; retención de los profesionales más valiosos; aumento del grado de satisfacción y de calidad de la vida laboral; refuerzo de la cultura corporativa actuando como factor de integración en la organización y como motor de innovación; y, por último, como elemento que coadyuve a fomentar el desarrollo de las capacidades de los empleados dando prioridad a las habilidades que responden a las necesidades organizativas. En definitiva, las retribuciones deben dirigirse, más allá de compensar los servicios prestados, a conseguir objetivos. Es por ello una variable estratégica en cualquier organización sea pública o privada y ha de ser gestionado en nuestras Administraciones públicas sin perder de vista esas variables.

Pero la consecución de estos objetivos implica ineludiblemente que el sistema retributivo no sea considerado en forma aislada, sino que antes bien se produzca una ligazón estrecha con el sistema de carrera que, eventualmente, se establezca en cada Administración pública, con el sistema de negociación colectiva, con el sistema de formación, y en fin, con el resto de subsistemas que pueden establecerse con carácter general en el sistema de función pública. Ello permitirá que el mismo pueda cumplir los citados objetivos constituyéndose en un elemento dinámico de la relación.

Asimismo, ha de conectarse con otros subsistemas del empleo público como el disciplinario que también habría de variar su concepción sirviendo más adecuadamente a los fines organizativos más que como elemento represor. De esta forma, una adecuada definición de infracciones y sanciones y que éstas, a su vez, tengan el necesario impacto sobre la percepción de fondos sociales y de conceptos y cuantías retributivas también parece que podría ser, en su caso, un elemento a considerar.

#### **d) Mayor transparencia y participación de los empleados públicos en la determinación retributiva y reducción de la arbitrariedad.**

La retribución ha de poseer una estructura transparente, dado el carácter público de nuestras instituciones, y figurar claramente establecida en los Presupuestos de la entidad determinándose con los destinatarios de la misma y no al margen de éstos. Todo ello exige, junto al pleno reconocimiento del principio de transparencia, una correcta política de comunicación y explicación del paquete retributivo, las posibilidades que ofrece éste, las posibilidades de incremento de dicha retribución por el empleado, etc...

Pero, además, ello implica necesariamente la articulación de procedimientos para la revisión retributiva de los puestos de trabajo a través de sistemas claros y objetivos y con garantías de imparcialidad en la decisión sobre los mismos.

A este respecto, es preciso hacer referencia a la necesidad de reforzar los mecanismos que eviten la creación artificial de unidades orgánicas, el cobro por prestación de servicios circunstanciales en entidades instrumentales en la mayoría de los casos vedados por la legislación de incompatibilidades (organismos autónomos, entidades públicas, etc...) y la utilización indiscriminada de fondos sociales para compensar salarios inferiores, ya que dicha política si no se realiza con prudencia y la necesaria mesura, puede provocar que, de nuevo en el ámbito de la función pública española, instauremos la tradicional tendencia de los sobresueldos -en este caso revestidos de ayuda social o de compensación por servicios prestados en organismos de la propia Corporación-, con los viejos hábitos, es decir, la falta de transparencia y la ruptura de la necesaria equidad retributiva.

Por ello, y porque ésta es la tendencia generalizada tanto en el ámbito público como en el privado, inclusive a efectos fiscales, los fondos sociales han de considerarse componentes del sistema retributivo en un sentido amplio que han de manejarse en conexión con éste y poniendo especial hincapié en salvaguardar la equidad del sistema. No pueden ni deben estas ayudas simplemente servir para compensar los salarios inferiores de forma tal que finalmente se compensen las legítimas diferencias salariales con el efecto contraproducente que ello puede producir, sino que, incluso, en muchas ocasiones debieran de servir como retribución extrasalarial de los puestos de trabajo de carácter directivo y no excluirlos. Por supuesto, sin olvidar claro está, los criterios sociales que también han de presidir la distribución de los fondos que lógicamente compartimos.

De mayor gravedad aún resultan los "sobresueldos" percibidos por ciertos funcionarios como consecuencia de la prestación de servicios adicionales a su puesto de trabajo en entidades instrumentales dependientes de la entidad local matriz (que en la mayoría de los casos se prestan en el mismo horario del puesto de trabajo principal). Junto a su ilegalidad en la mayor parte de los supuestos (en muchos casos son encubiertos como

complemento de productividad, indemnizaciones por razón de servicio o gratificaciones por servicios extraordinarios), se une la quiebra de la transparencia del sistema salarial y de la necesaria equidad.

Tampoco debe olvidarse que, en la mayor medida posible, los sistemas retributivos han de conseguir la participación de los empleados en la determinación del mismo. El sistema retributivo no se hace para los funcionarios públicos, sino con éstos, es decir, con su participación y contribución en la aplicación y desarrollo del mismo. La puesta a disposición de éstos de la más amplia información, su conocimiento de la política retributiva, los sistemas de implantación y los procedimientos materiales y jurídicos a través de los cuales se aplica el salario a percibir son más que un riesgo un componente del éxito del éste. Y ello a pesar de que, lamentablemente, no haya sido éste el criterio comúnmente seguido. La clave radica, pues, en pasar de una estrategia de confrontación, a una cultura común, compartida por la representación sindical, los empleados y las Administraciones públicas, de colaboración y cooperación en el diseño, mantenimiento y gestión del sistema retributivo.

De esta forma, y en principio, debe de ser un sistema al que debe otorgarse publicidad incluyendo las cuantías en las relaciones de puestos de trabajo y en las normas presupuestarias y estableciendo garantías para hacer efectiva la obligación del conocimiento público, y específicamente de los representantes sindicales, de complementos ligados al desempeño o remuneraciones que compensen el trabajo extraordinario realizado fuera de la jornada normal de trabajo.

#### **e) Dignidad y suficiencia del salario y su conexión en el empleo público con otras variables macroeconómicas.**

El derecho de retribución es una característica intrínseca, permanente y habitual a la condición de empleado público con lo que el derecho adquiere tres características: obligatorio, suficiente (derivado inclusive de la prescripción constitucional del artículo 35 que establece un principio de remuneración suficiente), periódico y en el que no pueden establecerse diferenciaciones por razón de sexo o cualquier otra razón que no encuentre justificación razonable.

La retribución de los empleados públicos por ello, en todos los niveles y escalas, ha de ser digna y suficiente para el mantenimiento de un nivel de vida adecuado. Dicha conclusión se refuerza en la medida en que dicha propuesta no resulta ser, al fin, sino también una consecuencia de la imparcialidad e independencia que ha de inspirar las funciones de un empleado público y que, por ello, exige también en cuanto a la cuantía las características indicadas si de verdad apostamos por una burocracia profesionalizada e independiente con dedicación a la función pública que sirven. Se ha de valorar, sobre todo en aquellos sectores que prestan servicios y bienes esenciales, que la lealtad y dedicación que ha de exigirse al empleado público tengan como contraprestación una retribución acorde a su categoría y responsabilidad.

No obstante, una retribución digna y suficiente no puede olvidar la conexión del salario en el sector público con otras variables macroeconómicas. Y es que, en efecto, en el campo público, y ello al menos es válido con carácter general, las decisiones sobre política retributiva no pueden atender, y así sucede en la mayor parte de los países de nuestro entorno, exclusivamente a cuantificar una contraprestación por el trabajo desarrollado, sino que muy al contrario existen diversas variables que influyen decisivamente en la fijación del nivel retributivo y, en concreto, una esencial que no es otra que el establecimiento de límites al incremento retributivo dada la repercusión de los salarios del sector público en el conjunto de la economía, su valor orientativo en el sistema de negociación colectiva, la salvaguarda de una cierta coherencia, igualdad y solidaridad en el salario público, etc... lo que ha sido, como es suficientemente conocido, ratificado como competencia estatal por nuestro tribunal constitucional. Pero tan importante como la anterior, lo que ya viene garantizado por el propio EBEP, será que la cuantía retributiva guarde una cierta equidad con las organizaciones públicas y privadas del entorno.

La propia política incrementalista de conexión del salario exclusivamente al nivel de inflación también exigiría un cierto replanteamiento, al menos en determinados sectores del empleo público que se desenvuelven de forma cercana al mercado o que tienen a su cargo el ejercicio de funciones directivas, en que las revisiones salariales debieran conectarse también con otras variables como la productividad y la consecución de objetivos previamente fijados en el sector público donde se desarrollan.

#### **f) La retribución debe responder al principio de equidad y estar presidida por el principio de igualdad.**

No hay norma jurídica alguna, mucho menos el artículo 14 de la Constitución, en virtud de la cual todas las categorías de empleados públicos, inclusive con igual titulación según la clasificación tradicionalmente adoptada en nuestro sector público, hayan de tener asignada una retribución idéntica, pues la unidad de título, por sí sola, no asegura la identidad de circunstancias en que se desenvuelve la prestación de los servicios ni que éstos tengan idéntica consideración, ni es tampoco el único elemento que el legislador puede tomar en consideración para la retribución de los servicios prestados, pudiendo matizarse la igualdad, entre otros criterios, con tres que destacamos a continuación: en primer lugar, con el principio de proporcionalidad, en forma decreciente, a fin de garantizar una remuneración digna y adecuada a todos los puestos de trabajo y no sólo a los superiores; en segundo lugar, con el esfuerzo para el cumplimiento de las funciones atribuidas al puesto de trabajo; y en tercer lugar, pero no menos importante y prácticamente inédito en nuestro sistema de función pública, con la consecución de competencias y habilidades que resultan útiles a la organización en que se prestan los servicios.

Consecuencia de lo cual es, y es que a pesar de la obviedad es necesario matizarlo, que el principio de igualdad en el sistema

retributivo no implica igualdad de retribución, sino la retribución en función de la aportación del empleado a la organización, a la complejidad de las funciones que lleva a cabo, a que todos los empleados públicos tengan una retribución digna y suficiente y a la necesidad de profesionalizar y dotar de expertos adecuados la gestión del sector público.

En efecto, las retribuciones en la función pública han de orientarse, a fin de no provocar frustración y servir a los objetivos de servicio a la ciudadanía que le están encomendados, a guardar el necesario equilibrio interno dentro de la estructura retributiva de cada organización sin desconocer tampoco el marco externo en que se desenvuelven nuestras Administraciones públicas con relación al mercado y también respecto de otras Administraciones públicas como ya hemos hecho referencia. Es decir, y por resumirlo en un principio básico, el sistema ha de garantizar una suficiente equidad interna y externa.

De esta forma, la igualdad en el sistema retributivo se conecta con la equidad y, ésta última según se ha aludido, tiene un doble aspecto: hacia la organización, y, desde este punto de vista, la remuneración ha de ser equilibrada a la aportación del empleado a la organización; y con relación al resto del sector público y privado, definiendo los distintos sectores de actividad de la organización y comparándolos para corregir cualquier disfunción que no esté suficientemente justificada.

La consecución de estos objetivos requiere, en el ámbito de la equidad interna, hacer una valoración adecuada de los puestos de trabajo, una adaptación de las personas a los puestos y estructurar un sistema salarial que traduzca económicamente, en forma objetiva, esas valoraciones. Y ello precisa del ineludible esfuerzo de estructurar herramientas metodológicas de clasificación de los puestos de trabajo que ordenen la importancia específica de los distintos cargos, tarea nada fácil y en la que es preciso encontrar la diferencia equitativa adecuada entre los distintos empleos; requiere, asimismo, una adecuada agrupación de puestos a efectos retributivos; exige el establecimiento de escalones retributivos asignando el valor monetario a cada escalón con un límite máximo y mínimo; y requiere asimismo, y por último, la definición del criterio de variación del salario dentro de sus límites.

La equidad externa, por su parte, exige que las remuneraciones sean satisfactorias respecto de las que perciben otros empleados del mismo mercado laboral o con las mismas o equivalentes funciones. Y aquí tampoco se puede improvisar. También dicho aspecto exige un esfuerzo de definición sobre el nivel retributivo en el que la organización desea situarse sobre la base de los objetivos que persigue, delimitar el mercado público y privado de referencia para los distintos profesionales de la organización, obtener información sobre los salarios del mercado delimitado para cada tipo de puestos (de aquí la importancia de que se estructuren observatorios de políticas retributivas en el ámbito público que emitan informes y recomendaciones), y exige, por último, calcular el desfase entre la organización y el mercado

delimitado planificando medidas correctoras de las deficiencias detectadas.

**g) La retribución ha de venir matizada plenamente por el Principio de Proporcionalidad.**

Es decir, la retribución ha de conectarse necesariamente con el régimen de dedicación, jornada efectivamente desempeñada y el tiempo de servicios prestados. En nuestro sistema de empleo público es bien reciente la plena aceptación del mismo, pero, en la actualidad, se avanza plenamente en su aceptación (régimen retributivo de la jornada, pagas extraordinarias, devengo de las retribuciones, huelga, etc...) y lógicamente ello no es, en último término, sino una consecuencia específica del principio de equidad al que ya hemos aludido.

**2º Consideraciones de carácter específico atinentes al desarrollo de las previsiones contenidas en el EBEP.**

Entre otras se pueden señalar las siguientes, a los efectos, del desarrollo del EBEP que se realicen:

1º Debe tenerse muy en cuenta dos elementos de cierto interés: una estructura retributiva debe evitar, en la mayor medida posible, ser compleja, poco transparente y desconocida para los destinatarios de la misma en cuanto a los criterios de progresión en el sistema como se expuso más arriba. Quiere decirse con ello que la regulación autonómica que en su día se dicte debería evitar, de un lado, que se multipliquen a nivel local el establecimiento indiscriminado de nuevos conceptos retributivos, pero, de otro, debe impulsar y posibilitar que las entidades locales dispongan de un margen de maniobra suficiente para definir su propia política retributiva, en un marco que permita una cierta homogeneidad del sistema, mediante el establecimiento de principios, criterios, límites y mecanismos de aplicación de los distintos conceptos que integran la estructura retributiva.

2º El incremento de coste del sistema, caso de producirse, debiera realizarse siempre como criterio general a favor de retribuciones variables como el complemento de productividad o la obtención de competencias.

3º Las retribuciones ligadas a la carrera administrativa (como se sabe cabe ahora establecer carrera administrativa horizontal, vertical o combinar ambas a la vez lo que no debe llevar a pensar que existen varios tipos de carrera, sino una sola carrera en que la progresión puede establecerse por distintas vías), y sin perjuicio del reconocimiento de un cierto margen de definición por cada entidad local, deberían moverse en un marco que no determine una total estancamiento de cada entidad local y la imposibilidad de homologación con otras entidades locales del ámbito territorial autonómico, no tanto en lo que se refiere a la cuantía de dichos complementos que también pudiera ser conveniente en ciertos supuestos, sino al sistema de grados o niveles que, en su caso, se establezcan. Desde este punto de vista el complemento que se dirija a retribuir

dicho factor deberá establecer, a su vez, dos modalidades: la que retribuya la progresión horizontal (en virtud del sistema de grados o categorías) y la vertical (en virtud del sistema de puestos de trabajo ocupados) entre las que, además, habrá de mantenerse una cierta homogeneidad. Y en su caso, lo que me temo resultará más complejo, aquellos supuestos que combinen ambas posibilidades de carrera.

Deberá cuidarse evitar peligros, como la mayor o menor rapidez en la progresión, si se decide el establecimiento simultáneo de los dos tipos de carrera horizontal y vertical y que será preciso articular la conexión entre una y otra. En definitiva, parece aconsejable concebir el sistema de carrera como único, sin perjuicio de que la progresión en el mismo se realice a través del desempeño de puestos de trabajo singularizados o no.

4º En cuanto al complemento de puesto, y los factores que se contemplan en el mismo, se ha de evitar que los mismos vuelvan a retribuir lo que ya es objeto de retribución en virtud del complemento al que con anterioridad nos referimos, y en todo caso será preciso garantizar su necesaria conexión con éste cuando proceda, por lo que habrá de cuidarse especialmente la regulación que, en su caso, se realice de factores tales como la especial dificultad técnica o la responsabilidad a fin de evitar la experiencia, ya acontecida en el todavía vigente sistema retributivo, de ciertos solapamientos entre el complemento de destino y el específico.

Adicionalmente, y de forma complementaria, se debería realizar un esfuerzo en la definición de los distintos factores que compongan el mismo, a fin de facilitar su necesario deslinde de otros conceptos retributivos, y en su caso establecer límites y requisitos respecto de cada uno de los factores que compongan finalmente dicho complemento en cada ámbito territorial autonómico.

En el mismo sentido, no estaría de más incluir el factor "competencia", sino se quieren establecer nuevos conceptos retributivos, como un elemento de retribución en este complemento lo que permitiría a las entidades locales, a través de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, perfiles profesionales o instrumento equivalente, poder incluir en determinados puestos destrezas, habilidades o conocimientos necesarios para la consecución de los objetivos de cada una e incentivar su obtención por los empleados públicos locales que prestan dichos puestos de trabajo y en los que no se contemple como requisito de acceso a los mismos (imaginemos, por poner un ejemplo sencillo, idiomas como el inglés en puestos de trabajo de atención al público).

5º La regulación que se realice del complemento de productividad debe evitar errores pasados como ligarlo a la extensión de la jornada de trabajo, su aplicación generalizada y sin criterio alguno, o su desconexión con la evaluación del desempeño. Su carácter periódico, de cuantía variable y no consolidable, que debe quedar claramente establecido, determina que puedan establecerse criterios de diferenciación con el complemento



de carrera horizontal y mantenga su característica de principal dinamizador del sistema salarial.

Este complemento, al contemplarse en la actual estructura, puede ser objeto, con el objetivo de dotarse de una cierta experiencia, de la puesta en marcha de experiencias piloto hasta tanto se realiza la correspondiente regulación.

En cualquier caso, y siendo lo cierto que, sin perjuicio de considerar valiosa su incorporación como un elemento obligado del sistema salarial, se hace preciso realizar algunas consideraciones derivadas de las distintas experiencias ya realizadas en su implementación:

\* La evaluación que se realice para su implementación ha de ser necesariamente, y en la medida de lo posible, a través de indicadores medibles y globales.

\* Para que un modelo de este tipo sea verdaderamente eficaz en la incentivación del rendimiento, deben darse dos circunstancias fundamentales:

- Que el volumen global de incentivo sea significativo con respecto a la totalidad de las retribuciones y sensible (tanto al alza como a la baja) a los resultados del órgano evaluado. Esta condición presenta a su vez dos dificultades: las restricciones presupuestarias, que pueden limitar los resultados económicos del modelo, y las presiones por parte de los departamentos afectados para minimizar el recorte los años en los que los resultados experimentan caídas significativas.

- Que los criterios de distribución y los importes individuales acreditados a los funcionarios, estén en relación con su participación en la consecución de los resultados. Esta circunstancia tiene como principales problemas la dificultad para medir, según qué tipo de trabajo, el rendimiento individual y su relación con los resultados obtenidos, ya que no toda actividad es fácilmente mensurable, y la "tentación" de pactar criterios de distribución lineales o proporcionales al nivel del puesto de trabajo.

\* Por otra parte, debe considerarse que la incentivación económica puede ser una herramienta eficaz para mejorar el rendimiento general si éste no es ya muy elevado, o para hacer frente a una sobrecarga de trabajo concreta, pero nunca puede ser un sustituto para desequilibrios de plantillas (en número o tipo de efectivos).

6º Defender un amplio margen de actuación a las entidades locales en lo que se refiere a los conceptos y la cuantías de las indemnizaciones por razón de servicio y las gratificaciones por servicios extraordinarios (sin perjuicio de establecer límites a estas últimas).

7º Valorizar y ofrecer algún tipo de regulación, ciertamente con un amplio margen de definición a las entidades locales, a retribuciones extrasalariales habitualmente presentes en Acuerdos y Convenios, carentes de límite y criterios de aplicación algunos

en la actualidad y que pueden suponer dos tipos de peligros: ruptura de la equidad interna en el sistema y la burla de los límites establecidos para el incremento retributivo.

8º Establecer algunos criterios y límites en cuanto a la retribución de personal eventual, directivo y de los funcionarios en prácticas.

9º Articular un sistema retributivo para el personal laboral, aquí sí que en cada entidad local vía negociación colectiva, idéntico al del personal funcionario (según lo que ya expusimos).

Una vez decidida la regulación deberán abordarse dos previsiones: la primera, contemplar, de forma más detallada que se realiza en el EBEP (Disposición Transitoria Primera), el tránsito de un sistema a otro pudiendo hacerse uso de periodos transitorios y del establecimiento del correspondiente complemento, causas de absorción del mismo, etc...; de otro lado, prever la aplicación del mismo evitando el pernicioso efecto del cambio de denominación sin cambio de contenido y orientación que se le otorgue al sistema para lo que resulta clave la asistencia técnica a las entidades locales lo que refuerza las propuestas que se realizan en el presente estudio en torno al papel que puedan jugar las Diputaciones Provinciales en este campo.

### 5.3 La carrera administrativa de los empleados públicos locales.

Como la temática anteriormente analizada, y dado el modelo de empleo público subyacente a la reforma del empleo público impulsada por el EBEP, es este un punto diferido por dicho texto legal en cuanto a su vigencia a que se produzca la legislación de desarrollo. Del mismo modo, por tanto, en el momento presente tan solo es posible realizar algunas propuestas que pudieran incidir en la regulación que del mismo se haga a nivel autonómico y que salvaguarden, a la vez, el necesario margen de definición a las entidades locales.

A la vista de dicha regulación, y en relación a sus posibilidades de actuación en este campo dado lo expuesto más arriba, son sin duda limitadas aún más, si cabe, que en el punto anterior. En efecto, hasta tanto se dicten la legislación de desarrollo son reducidas las posibilidades de éstas, más allá de iniciar estudios dirigidos a conocer las formas de prestación de los distintos servicios, las potencialidades de su actual plantilla y su adecuación a los nuevos retos que éstas han de enfrentar, su probable evolución en un futuro, etc... y, en general, todas aquellas cuestiones que puedan ser útiles de cara a ser objeto de la definición concreta de la promoción profesional en cada entidad local estableciendo las distintas rutas de carrera que podrían establecerse y su necesaria planificación. Y no es poco, debemos añadir, si tenemos en cuenta la enorme improvisación que, en este campo concreto, se ha realizado en los últimos años.

Otra cosa, bien distinta, serán sus posibilidades de actuación mediante su participación en la elaboración de las normas autonómicas que se refieran específicamente a este punto.

Desde este último punto de vista, y dada la heterogeneidad de las entidades locales, cabe ya adelantar una primera opinión. Las posibilidades abiertas por el EBEP permiten atender a esas singularidades y la futura regulación autonómica debería huir de establecer un único modelo de aplicación a las entidades locales que no tuviera en cuenta este punto. Pero de nuevo en este punto se plantea el necesario equilibrio entre la diversidad y la uniformidad y, por ello, lo dicho no quiere decir que, de forma complementaria, la legislación autonómica no deba ofrecer un marco común que permita la identificación de la progresión en la carrera en las distintas entidades locales y, asimismo, la movilidad interadministrativa entre las mismas.

A la vista de estas premisas, se pueden realizar algunas propuestas:

1) La opción entre carrera horizontal o vertical, o la posibilidad de combinar ambas, debe mantenerse y la opción entre las mismas debe corresponder a cada entidad local, lo que permitirá, según lo ya expuesto, atender las expectativas que en este punto se puedan plantear por entidades locales pequeñas y medias donde la carrera horizontal puede ser una buena solución para dar respuesta a las expectativas de ascenso del personal a su servicio sin que éste haya de abandonar dicha entidad local para atender sus expectativas de promoción profesional.

2) Esa primera opción implica la necesaria estandarización de escalones de carrera profesional horizontal, el establecimiento de requisitos, límites y efectos de éstos por la legislación autonómica con el reconocimiento, asimismo, de un amplio grado de determinación por parte de cada entidad local.

3) Carrera profesional horizontal y vertical, en aquellas entidades locales que así la prevean conjuntamente, deben estar, asimismo, en conexión –lo que puede ser una vía de solución al problema de la combinación de las dos modalidades- y ambas deben abrir un horizonte profesional a medio y largo plazo sin posibilidad alguna de realización de carreras “expres” y, por el contrario, debería valorarse hasta qué punto se puede descender en la misma como consecuencia de motivos disciplinarios.

4) El ascenso en la carrera profesional debe evitar que la antigüedad –no necesariamente es asimilable a la experiencia adquirida- o la formación sean los factores decisivos para la progresión en la misma. La evaluación del desempeño ha de ser un factor determinante, y requisito ineludible para la progresión en la misma, y habría de dejarse la posibilidad por parte de cada entidad local de introducir otros factores de progreso en la carrera (como las competencias).

5) Tal cual se configura en la Ley la viabilidad de la carrera profesional difícilmente podrá articularse por otra vía que no sean los Cuerpos o Escalas, sin perjuicio de que el desempeño de

puestos singularizados permita, a su vez, realizar la adecuada progresión en el sistema de carrera horizontal por lo que, de nuevo, se apunta que en caso de combinación de ambas la visión ha de ser que existe una única carrera administrativa con distintas modalidades de progresión en la misma.

6) Se hace preciso clarificar el régimen de la promoción interna, definiendo el alcance de ésta tanto de las previsiones establecidas en el artículo 18 como en las Disposiciones Transitorias 2ª y 3ª y Disposición Adicional 10ª y asegurar su conexión con el sistema de carrera (requisitos y su eventual exención, procedimiento, pruebas, correlación entre los distintos grupos y subgrupos a estos efectos, etc... cuestiones todas que, como se sabe, han planteado problemas en su ejecución práctica). De forma complementaria, deberá valorarse la subsistencia de la Disposición Adicional 25ª de la LMRFP.

7) En todo lo referente a este punto será clave determinar el tránsito de un sistema a otro de carrera administrativa (advirtiendo, desde este momento, que puede penalizarse a aquellas entidades que hayan operado adecuadamente en el sistema vigente) y el sistema de derechos adquiridos derivados de la implantación del nuevo sistema (Disposición Adicional 9ª EBEP).

8) De nuevo, y en lo que se refiere a este punto, pensamos que en lo posible debe asimilarse al personal en régimen laboral dejando la vía abierta a ésta (como de hecho ya ocurre en múltiples Convenios).

Por último, a una cuestión debemos referirnos y es que, como en casos anteriores, la gestión de la carrera profesional requiere una alta capacidad de gestión en materia de RRHH, hoy inexistente en la mayoría de las entidades locales, lo que de nuevo pone sobre la mesa el papel de instituciones supramunicipales que puedan asistir técnicamente a las entidades para su implementación creando modelos tipos de carrera en entidades locales pequeñas y medianas, estableciendo marcos de actuación en una negociación colectiva supramunicipal, asistiendo en la evaluación del desempeño, posibilitando la existencia de una formación para la carrera profesional, etc...

---

## **5.4 Provisión de puestos de trabajo y movilidad interna y externa de los empleados públicos locales.**

---

### **1º Provisión de puestos de trabajo.**

Las experiencias acumuladas en esta materia, tras más de dos décadas de provisión de puestos de trabajo y las propias posibilidades de carrera que abre el EBEP, aconsejan, en este punto, algunas propuestas que deben comenzar por hacer referencia como primera prioridad al abandono de las malas prácticas que su utilización ha deparado (no convocatoria regular de concursos, masiva utilización de la libre designación en supuestos no suficientemente justificados y de las formas provisionales de provisión de los puestos de trabajo, deficiente utilización de los méritos para acceder a los puestos de trabajo, etc....).

Ha de reiterarse que, como en otros supuestos del sistema de gestión de recursos humanos a los que se está haciendo referencia, muchos de los problemas existentes radican, más que en el acierto y la perfección técnica de las normas que lo regulan que resulta obvio que también, en la correcta aplicación de las mismas. Y, simplemente, superar las patologías ya conocidas supondría un gran salto adelante en esta materia.

Quiere decirse, con esta previa reflexión, que acometer una reforma en este punto pasa, en primer término y como sucede en materia de acceso al empleo público que, precisamente por ello, se basa en idénticos principios (artículo 78.1 EBEP), por un cambio en la cultura de su aplicación y por tener, de forma previa a la ejecución de los distintos mecanismos previstos para su aplicación, un buen análisis de los puestos de trabajo de cada entidad local, huyendo de automatismos y análisis estandarizados donde la singularidad así lo exija, y de los requisitos, habilidades, competencias y destrezas que requiere el ejercicio de los mismos. Esta actuación, simplemente y en sí misma, ya abre y hasta tanto se aprueba la legislación de desarrollo, un amplio espectro de posibilidades de acción de los entes locales que, atendiendo a la nueva perspectiva que subyace al EBEP, deberían emprender un buen estudio organizativo –no ligado exclusivamente a la estructuración política de la entidad y no condicionado por ésta (me refiero, en concreto, en la creación de áreas organizativas en base al establecimiento de delegaciones políticas)-, base de la futura organización administrativa plasmada en la relación de puestos de trabajo o instrumento similar, que indique, para atender a las competencias y a los servicios que se prestan o han de prestarse, los puestos de trabajo, singularizados o no, necesarios y muy especialmente para los primeros el perfil profesional de desempeño necesario.

Ese documento, de alto perfil técnico, y que sería en definitiva la base de una eventual planificación de RRHH, y en el que para municipios de pequeña y mediana entidad podrían establecerse algunos modelos tipo con la necesaria flexibilidad y adaptabilidad a cada entidad, exige también, habremos de reiterarlo de nuevo, en numerosas entidades pequeñas y medias la asistencia técnica al carecer de expertos en dicha materia.

Dicho esto, y las posibilidades que abre dicha reflexión para empezar el trabajo de cara a la implementación del EBEP en cada entidad local, conviene hacer referencia, de nuevo, en este punto a que es ésta una materia diferida en su aplicación a la aprobación de la normativa de desarrollo autonómica (Disposición Final Cuarta EBEP) por más que los destinatarios de la regulación no sean los legisladores de desarrollo en algunos supuestos sino cada Administración pública (artículo 81) y, por tanto, también resulta relevante sugerir algunas cuestiones que pueden ser de utilidad a fin de tener presente el interés local en la futura regulación.

Por de pronto, no estaría de más reflexionar sobre algunos de los puntos que, sugeridos por la Comisión de Expertos en esta materia, no fueron, sin embargo, finalmente recogidas en el texto del EBEP y que pueden ser de utilidad para evitar algunas

de las patologías más frecuentemente detectadas en materia de provisión de puestos de trabajo.

Desde este punto de vista se sugiere la necesidad de tener en cuenta determinadas cuestiones que deben servir para corregir las patologías más frecuentemente detectadas tras años de aplicación de esta materia en las entidades locales:

1º En primer término, y con carácter general para todo este apartado, se hace preciso abordar la regulación de las áreas funcionales o instrumentos similares que permitan abordar todas aquellas cuestiones organizativas específicas que requiere el desempeño de puestos de trabajo y la flexibilidad en la movilidad del personal, habilitando la posibilidad de establecer exclusiones, los supuestos de movilidad entre las mismas, teniendo en cuenta su repercusión en la valoración de la experiencia profesional, etc....

2º La regulación de desarrollo del concurso de provisión de puestos de trabajo, amén de prever la existencia de eventuales modalidades de éste y algunas reglas en cuanto a la elección de éstas, debiera incorporar un procedimiento de valoración de elementos a tener en cuenta que no agotase la posibilidad de las entidades locales de establecer otros complementarios, eso sí estableciendo limitaciones a la puntuación desproporcionada de méritos e insistiendo en la exigencia de capacidades/ aptitudes para aquellos puestos de trabajo que así lo requieran (dotes de dirección y coordinación, por ejemplo), pero también simplificando, dotando de mucha agilidad, y haciendo descansar en criterios muy objetivos, la provisión de puestos no singularizados.

3º De nuevo, y como en el caso del acceso al empleo público, el establecimiento de garantías para hacer efectiva la profesionalización y especialización del órgano llamado a decidir serán vitales para conseguir los resultados que se pretenden y no pueden confundirse éstas, aunque en ocasiones sean pertinentes, con la pertenencia al cuerpo/escala del funcionario, la titulación o el trabajo en el área funcional correspondiente.

4º El establecimiento de garantías de los empleados públicos, en el caso de ceses en los puestos de trabajo desempeñados, no debe hacerse a costa de la necesaria flexibilidad que termine comprometiendo las potestades de autoorganización de cada entidad local.

5º En cuanto a la libre designación sería conveniente recuperar algunas de las reflexiones realizadas por la Comisión de Expertos (tiempo mínimo de desempeño), siendo también que esta materia va muy conectada a la regulación que finalmente se realice de la Dirección local. En cualquier caso, y siendo estos puestos de trabajo pertenecientes al nivel profesional, no debe confundirse discrecionalidad con arbitrariedad y, específicamente, el cese en estos puestos debe ir ligado, junto a la pérdida de la confianza como elemento que le es propio, a algún tipo de criterio objetivo (evaluación del desempeño).

6º La regulación que se realice de las previsiones del artículo 81.2 y 3 en relación a otras formas de provisión de los puestos de trabajo (adscripciones provisionales, comisiones de servicio, traslados forzosos y voluntarios, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos) debe, por un lado, abrir un espacio de regulación y autoordenación a las entidades locales que es un objetivo propio del EBEP que llama en este punto a las Administraciones públicas y no, en exclusiva, al legislador de desarrollo (no se trata, en suma y en un importante número de supuestos incluidos en los mismos, sino de una materia típicamente organizativa y de atención a necesidades en la prestación de los servicios), pero, por otro, también debe establecer determinadas garantías en orden, tanto al respeto a los derechos de los empleados públicos, como a que no terminen convirtiéndose de facto en la forma ordinaria de provisión con vulneración de los principios que rigen la materia lo que exigirá, a nivel autonómico en la legislación de desarrollo y a nivel local en uso de su potestad reglamentaria, una regulación de los mismos.

## **2º Movilidad interna y externa de los empleados públicos locales.**

La movilidad de los empleados públicos locales no debe ser concebida exclusivamente como un derecho de éstos, menos como un derecho absoluto. De hecho tiene como reverso de la moneda el afectar muy decisivamente a la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas y su correlativo derecho a asignar recursos humanos a los distintos servicios y dependencias.

De hecho, su consagración sin los límites necesarios y con las precauciones de rigor podría producir enormes desajustes en las plantillas de personal de las entidades locales y la imposibilidad de dotar de una cierta coherencia a la gestión del personal de éstas. Algo de esto ha venido ocurriendo, y aún sigue sucediendo, en numerosas organizaciones públicas que, a pesar de contar con suficientes dotaciones de personal, se enfrentan a rotaciones de personal que dificultan la adecuada gestión de los servicios. Y ello por lo que se refiere, tanto a la movilidad interna como externa. Piénsese, tan solo y por poner un ejemplo referido al último supuesto, en aquellas entidades locales alejadas de núcleos de población importantes y las dificultades que éstas encontrarían en mantener una cierta estabilidad en las plantillas; cuestión, por demás, necesaria para otros procesos de gestión de RRHH y la propia prestación de servicios de la entidad, si no se estableciesen determinadas precauciones en la movilidad externa de su personal.

Dicho ello, lo cierto es que el EBEP abre la posibilidad de que, teniendo a la vista las distintas singularidades locales, se aborde la regulación de esta materia en sede local sin olvidar las eventuales previsiones que realice el legislador de desarrollo que, por ello, sin olvidar los derechos de los funcionarios, no puede hacerse depender en exclusiva de esta óptica con

grave quebranto de las potestades de autoorganización de las entidades locales.

De nuevo, y desde este punto de vista, la clave será el encuentro del punto de equilibrio necesario entre estos derechos. De la Administración, derivados de su potestad autoorganizadora y la mejor atención a los servicios que ha de prestar, y los derechos y expectativas de promoción profesional que se derivan del estatuto funcionarial. El EBEP, desde esta posición, ha consagrado unas mayores posibilidades de acción para las entidades locales, para cada entidad local, en esta materia que no deben desaprovecharse, sin perjuicio, como decimos, de establecer las necesarias prevenciones.

Ya algo se ha referido, a propósito de los concursos de puestos de trabajo no singularizados, que deberá completarse con previsiones específicas respecto de las alusiones que respecto de este punto contiene el artículo 69 y 81.1 EBEP, relativas a la planificación estratégica de RRHH y la eventual provisión de traslados limitados a áreas o sectores determinados. Pero la regulación de la movilidad voluntaria, no resulta ser sino el envés de la movilidad forzosa a la que el EBEP ha dedicado, específicamente, el artículo 81.2 habilitando a las Administraciones públicas a su ejercicio, con unas mínimas reglas de respeto a los derechos de los funcionarios, que deberán completarse con alguna regla de prioridad en la elección de los empleados afectados (muy específicamente cuando afecten al derecho de residencia).

Otras consideraciones sugiere la movilidad externa de los empleados públicos cuya regulación final dependerá, en su intensidad, de la mayor o menor interiorización de la función pública local en el ámbito territorial autonómico lo que facilitará la aplicación de los Convenios de Conferencia Sectorial sobre los que descansa la articulación de las necesarias homologaciones para que éstas puedan hacerse efectivas. De nuevo este punto incide en la responsabilidad a que está llamado el legislador autonómico a la hora de abordar la legislación de desarrollo del EBEP y el establecimiento por ésta de mecanismos organizativos, de coordinación en el ámbito autonómico y cooperación en el ámbito provincial, que puedan hacer efectiva esta movilidad entre Administraciones públicas utilizando, en el caso de Comunidades Autónomas pluriprovinciales, a las Diputaciones Provinciales como instancias de ejecución privilegiadas de las políticas de selección, formación y desarrollo del personal al servicio de las entidades locales de su territorio. Pero a ese punto nos referiremos, con más detenimiento, al final de este estudio.

## **3º El personal laboral.**

De nuevo, en este punto, y a salvo de las específicas previsiones limitativas que pueda contener el Estatuto de los Trabajadores en esta materia, la negociación colectiva deberá tender a establecer mecanismos equivalentes o, como propiamente indica el EBEP, remitirse por defecto directamente a la regulación establecida para los funcionarios de carrera.

## 5.5 La concreción de la ética pública y las incompatibilidades en el empleo público local.

### 1º Introducción: los códigos de conducta en el sector público.

La reputación de las instituciones públicas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino también y de forma decisiva de la conducta de quienes sirven a la organización, es decir, del conjunto de responsables políticos y personal profesional que hace efectivas las políticas de la organización. Y esta, para garantizar la legitimidad de la actuación administrativa, debe sustentarse en los principios éticos y morales en los que se basa la "vocación de servicio" a fin de salvaguardar y evitar contrariar el interés público cuya protección, promoción y defensa les ha sido asignadas. No se trata, por tanto que también, de la protección en forma exclusiva del erario público sino, fundamentalmente, de la protección de la "confianza pública", de la seriedad y rectitud en el ejercicio o la realización de acciones en el marco de los deberes y responsabilidades del estado. Y para la consecución de este objetivo no basta con que el funcionario público cumpla con la ley, es necesario que dé cuenta a la sociedad de sus actos, aún en el caso de que esta no lo exija. Además del concepto de legalidad, hoy se impone el neologismo *accountability* como nota esencial en el ejercicio de la función pública.

Su recepción en textos normativos, además de los motivos subyacentes en países con otra tradición constitucional y en los que existe una importante ósmosis entre el sector privado y el público, tiene un claro impulso en la lucha por la transparencia y contra la corrupción y ha sido precisamente la preocupación por este punto la que ha llevado a su plasmación en normas legales en numerosos países. De hecho el principal problema a resolver, tal cual ha detallado la OCDE, es la solución a los conflictos de intereses, aunque lo decisivo en éstos es más que la regulación contenida en el EBEP establecer procedimientos para identificar y gestionar los conflictos de intereses cuando se plantean.

Siguiendo a Villoria Mendieta (2000), y refiriéndonos al sector público, se pueden clasificar los códigos de conducta, en función de dos criterios principales:

a) Generales, cuando se apliquen a todas las organizaciones públicas de un Estado, y particulares, cuando se apliquen sólo a una de ellas. Es perfectamente compatible que ambos códigos coexistan. Nada obsta a que se superpongan, en su vigencia, un código general, aplicable a todas las organizaciones de un Estado y otro particular, elaborado sólo para una organización en concreto.

El Derecho Comparado nos ofrece ejemplos de códigos generales, como el de la OCDE de 1.997; en Estados Unidos, la Orden Ejecutiva 12.674, de 12 de abril de 1.989, modificada por la Orden Ejecutiva 12.731, de 17 de octubre de 1.990 y,

en el Reino Unido, el Civil Service Code, de 1.995, compatible con los códigos de agencia, de carácter particular.

b) Normativos, cuando se trate de códigos prohibitivos y prevean sanciones disciplinarias, y orientadores, cuando su contenido sea de cumplimiento voluntario.

El código de conducta norteamericano tiene carácter normativo, mientras que otros, como el de Noruega, lo tienen orientador.

De esta forma, estas iniciativas se integran y se inspiran en un proceso avanzado de Ética Pública que se ha desarrollado en las grandes Democracias e Instituciones del Mundo, mediante la implantación de Códigos de Ética y Conducta de los Empleados Públicos que recientemente han visto la luz en la Unión Europea, los EEUU, la OCDE, el Reino Unido y Portugal, entre otros. Y en nuestro propio país, bien que hasta ahora solo ha tenido un desarrollo muy específico en cuanto a los miembros del Gobierno y los Altos Cargos de la Administración del Estado.

Y por ello tras constatar que, en el ámbito del empleo público, algunos países, deudores de una tradición muy distinta a la nuestra y con una amplia intercambiabilidad entre el sector público y el privado y viceversa, han codificado también los principios éticos como un catálogo de deberes deontológicos, objeto de sistemas de autocontrol o de control corporativo o asociativo, la Comisión de Expertos estimó que, en países como el nuestro, los principios éticos se hacen presentes a través de la regulación legal de los deberes y obligaciones de los empleados públicos, cuya inobservancia tiene, por lo general, efectos disciplinarios. Ello sin perjuicio de su valor intrínseco, así como de otros efectos menos evidentes sobre la promoción profesional y la carrera. Y también sin perjuicio del control deontológico que puedan realizar, para sus propios miembros que sean empleados públicos, los colegios profesionales u otras entidades en el marco de sus respectivas funciones.

Como se ha expuesto, la Comisión era consciente de la importancia que los Códigos de Conducta plantean en la actualidad, y a éstos nos referiremos más adelante, y respecto de los mismos expresamente la Comisión señalaba que "Desde esta óptica, se han venido elaborando en muchos Estados y en organizaciones internacionales, códigos de ética y conducta de los empleados públicos, con un contenido bastante similar, pero con eficacia y consecuencias jurídicas muy diferentes en cada caso. La propia OCDE y el Consejo de Europa han impulsado la asunción de estos códigos por los Estados miembros de esas organizaciones, con la finalidad de fortalecer las relaciones e incrementar la confianza entre las instituciones públicas y los ciudadanos". Y añade, reconociendo su valor, que "ciertamente, la aplicación de tales códigos éticos y de conducta puede garantizar un mejor servicio a los ciudadanos y representar un factor adicional de competitividad, clave en toda sociedad moderna. Dichos códigos subyacen también a la idea de "buena administración" entendida como un derecho más de los ciudadanos, en

garantía de sus intereses legítimos en sus relaciones con las Administraciones Públicas”.

Sin embargo, la postura de la Comisión ha diferido de la finalmente plasmada en el EBEP. Desde el punto de vista de la Comisión, junto a establecer los principios éticos y de conducta que informasen la materia, era preciso un catálogo básico de deberes más concretos, actualizados y específicos referidos a la relación de servicio. La perspectiva que late en el EBEP, aún no siendo sustancialmente diferente, es distinta pues parte, amén de solo hablar de deberes en el título del artículo 52, de considerar que los deberes de los empleados públicos han de ser considerados su Código de Conducta que se configura por los principios éticos y de conducta, que a su vez son informados por unos principios generales, que se señalan en dos artículos sucesivos dedicado uno, el que se dedica a los principios éticos, más que a configurar deberes específicos y completamente delimitados que también, a establecer líneas de buenas prácticas en relación al cumplimiento del servicio, mientras el segundo, el dedicado a los principios de conducta, configura, ahora sí, un listado más tradicional de enumeración de los deberes básicos de los empleados públicos aunque no adopte tal denominación.

Bien es cierto que, en ambos supuestos pero sobre todo en el primero, la utilización de cláusulas genéricas e indeterminadas, si bien hasta cierto punto comprensibles con el objetivo que se persigue y que es propio de este tipo de Códigos, pueden ulteriormente plantear algunas dificultades adicionales, sin perjuicio del carácter informador que sin duda tienen para el régimen disciplinario y la tipificación de las conductas establecida en el mismo dado lo abierto de muchas de sus cláusulas .

Lo cierto, sin embargo, es que en esta materia cabe hacer dos consideraciones: la primera que, como se ha expuesto, una finalidad primordial de los mismos es conseguir una resolución adecuada de los conflictos de intereses y ello hubiera exigido una nueva regulación de las incompatibilidades, recusaciones y abstenciones de los empleados públicos conexas a esta nueva visión; de otro, que el EBEP, aún con la perspectiva expuesta, no prohíbe su desarrollo normativo por lo que cabría plantear ciertas concreciones de éstos a través de la potestad reglamentaria de las entidades locales en esta materia sobre todo en lo que hace referencia a la conciliación entre las actividades públicas y privadas (es indispensable concebir las reformas que se realicen desde una perspectiva integral que contemple una triple perspectiva: incompatibilidades, régimen disciplinario, procedimiento administrativo y específicamente lo que se refiere a la abstención y recusación).

Como en tantas otras materias la actuación de las entidades locales, sin perjuicio de los desarrollos normativos que pueda producirse (tanto en materia de incompatibilidades al no haber sido abordada la reforma de éstas en el EBEP, como en las materias referidas que han de estar conexas, como a través de la propia legislación de desarrollo autonómica), no ha de quedar diferida a éstos y, tratándose de un tema con un fuerte

componente cultural, cabe programar y diseñar acciones en orden a hacer efectivos los principios y deberes recogidos en la legislación básica. En este orden de razonamientos, si bien parece necesario que la infraestructura normativa del proceso haya de completarse en dos campos (legislación de empleo público y procedimental), hasta tanto esto se realice cabe pensar en un conjunto de actuaciones diversas que se pueden hacer ya efectivas en el ámbito local: desde la formación en ética pública, la creación de comisiones para informar o dirimir los eventuales conflictos de intereses y su tratamiento como causa de incompatibilidad o abstención, o la propia concreción de estos principios/deberes en las distintas áreas de actuación de cada entidad local que permita hacer efectivos y concretos los mismos, son posibilidades abiertas para la puesta en marcha de las previsiones del EBEP .

Específicamente, debemos detenernos, aún sea para realizar una referencia somera, en esta última medida. Y es que, como ha puesto de relieve la doctrina que se ha ocupado del tema, los códigos de conducta no necesariamente constituyen códigos deontológicos y , sin perjuicio de la utilidad de los primeros, creemos que lo decisivo en las entidades locales sería el desarrollo de las previsiones generales establecidas en el EBEP en códigos particulares que estableciesen guías de conducta profesional apegadas a la realidad corporativa y de funcionamiento de cada entidad local . Y que, además, pueden ayudar a paliar la falta de respuesta que, en este punto, ha supuesto el descuido del legislador al no abordar una reforma decidida de las incompatibilidades y de los conflictos de intereses.

## **2º Las incompatibilidades del personal al servicio de las entidades locales.**

El EBEP no ha procedido a actualizar, sino muy puntualmente, el régimen de incompatibilidades establecido desde el año 1984. Sobre todo, y como recomendaba la Comisión de Expertos, en lo que se refiere a incompatibilidades entre la actividad pública y la actividad privada y que, desde luego, no debemos estimar ni mucho menos resuelto tras las previsiones establecidas en la Ley del Suelo que, sin perjuicio de su mayor o menor acierto, no alcanza a cumplir dicho objetivo dado el carácter específico de sus previsiones respecto del personal directivo.

De esta forma, se ha orillado un aspecto, a nuestro juicio preciso para hacer más efectivos los Códigos de conducta a que se ha hecho referencia, que precisaba ser actualizado. Sobre todo si se tiene en cuenta recientes hechos acontecidos en nuestro país y que deberían haber obligado a reforzar el régimen de incompatibilidades en relación a la realización de actividades privadas especialmente en aquellos supuestos en que, por razón de la materia (contratación, urbanismo, personal, etc....), se pueden producir conflictos de intereses.

Bien es cierto que el EBEP, ciertamente, ha relajado la denominada “incompatibilidad económica” por la percepción de complementos específicos de muy dudosa justificación en la medida en que no obligaba a un reflejo económico específico

de la misma. En este sentido, y junto a la mejor definición del ámbito de aplicación del sistema de incompatibilidades, establece en la Disposición Final Tercera una modificación del artículo 16.1 de la Ley de Incompatibilidades estableciendo 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 presente Estatuto incluyan el factor de incompatibilidad al retribuido por arancel y al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección".

Y ciertamente si dicha cláusula permite especificar aquellos puestos de trabajo que se tienen por incompatible, y con qué, lo que permitiría concretar muchos de los principios del Código de Conducta, lo cierto es que esta es también una materia diferida a la entrada en vigor de la legislación autonómica de desarrollo por lo que, hasta entonces (Disposición Final Cuarta), solo se podrán vía indirecta, a través del desarrollo de los Códigos de Conducta tal cual hemos expuesto en el apartado anterior, establecer prohibiciones en este campo.

## 5.6 El régimen disciplinario.

De nuevo, en esta materia, hay que deslindar las propuestas que se realicen en orden a que el futuro desarrollo normativo contemple, de forma adecuada, el interés local y la realidad en que se desenvuelven las entidades locales en la gestión de sus recursos humanos, de aquellas propuestas que pueden ya sugerirse dirigidas a la efectiva implementación del EBEP en este campo.

Desde luego, y es obvio, el EBEP abre amplias posibilidades de actuación a la legislación de desarrollo donde las entidades locales deberán participar activamente a fin de que la legislación autonómica tenga en cuenta las expectativas y las dificultades de éstas en orden a la aplicación del régimen disciplinario: concreción y desarrollo de infracciones muy graves y graves y, más específicamente, de las faltas leves (donde claramente puede abrirse un espacio regulativo a las entidades locales ya que no estimamos que deba haber una identidad total en éstas entre el ámbito autonómico y el de cada entidad local precisamente por lo ya expuesto en el apartado anterior) vinculándolas a los principios éticos y de conducta establecidos en el EBEP o desarrollados por cada entidad local y clarificando el ámbito de actuación de ambos; desarrollo normativo de sanciones contemplando las singularidades que puedan presentarse en el mundo local; procedimiento de imposición de las sanciones flexibilizando en lo posible éste, y otras mejoras de técnica normativa que pueden presentar una cierta problemática (reincidencias, personal laboral, interino, responsabilidad por los perjuicios causados y eventual acción de regreso, etc....) Pero amen de esta actuación, que como en otros casos a que se ha hecho referencia en el presente Informe, exigirá la actuación concertada de las entidades locales a través de sus Federaciones

estatal y autonómicas, también cabe, en este campo, sugerir algunas propuestas concretas.

Específicamente, y en este campo, sería muy relevante atender a la problemática que se deriva de la cercanía o inmediatez en la tramitación de expedientes disciplinarios en las pequeñas y medianas entidades locales. Ni la necesaria imparcialidad y objetividad queda garantizada para hacer efectivo el principio de presunción de inocencia, ni, de otro lado, se garantiza una adecuada tramitación del procedimiento que evite posteriores anulaciones en sede jurisdiccional. De nuevo, y en este punto, una solución supramunicipal podría permitir conseguir avances importantes en este campo.