

Anexo

Debate sobre el Estatuto Básico
del Empleado Público

Seminario Interno

Estatuto Básico del Empleado Público

Presentación

Gabriel Álvarez Fernández – Moderador

Secretario General de la FEMP

Preveo que será fácil el trabajo que se me encomienda: moderar una mesa de estas características no puede presentar ninguna dificultad y es, por tanto, un trabajo y una dedicación satisfactoria.

Creo, además, que las personas que estamos en traje de faena, es decir, los que estamos en el día a día de estos asuntos, necesitamos poder asistir a encuentros como éstos para escuchar y, sobre todo, para aprender, de aquellas personas que han dedicado un esfuerzo reflexivo a estas cuestiones.

En particular, hoy nos ocupa el empleo público, es decir, los recursos humanos de los Gobiernos Locales.

Tenemos en la mesa a dos personas que provienen del mundo académico, dos profesores universitarios que tienen en común haber dirigido centros de estudios y que conocen lo que es no solamente la reflexión desde el punto de vista individual, sino formar equipos para la reflexión y colaborar en este tipo de tareas. El profesor Jiménez Asensio, al igual que el profesor Castillo Blanco, han sido asesores, y sus opiniones han sido tenidas muy en cuenta en la elaboración del Estatuto Básico del Empleado Público.

Creo también, que esta sesión es oportuna por el contenido. Podremos disfrutar de las reflexiones de los ponentes y participar en el debate posterior que, a buen seguro, será lo más enriquecedor.

Sin más preámbulos, cedo la palabra, en primer lugar, al profesor Jiménez Asensio.

Exposición del informe sobre el EBEP por parte de sus autores: Rafael Jiménez Asensio y Federico Castillo Blanco.

Debate

Gabriel Álvarez Fernández

Bien, gracias a los dos. El protocolo dice que ahora abramos un debate con un intercambio de opiniones, de reflexiones o con preguntas aclarativas. Vamos a intentar que, al acabar la jornada, hayamos tocado los seis puntos que se contienen en este abultado informe, en la forma y la intensidad que a todos ustedes les parezca. Hay tres cuestiones que se han planteado hoy y que a mí me parecen de actualidad e importantes.

En primer lugar, la habilitación competencial que planteaba el profesor Jiménez Asensio. Con ella nos sitúa frente a un modelo de organización territorial del Estado que podría dar la sensación a los ciudadanos de que es inacabado e inacabable, lo que es contrario al propio espíritu de la Constitución. En cualquier momento, cualquier grupo político puede iniciar nuevamente un proceso de reforma estatutaria y, como esos procesos de reforma tienen como finalidad ampliar el espacio de actuación político y administrativo de las Comunidades Autónomas, parece que vivimos en un proceso permanente de redefinición del Estado. Creo que esto es malo y que, además, a esto contribuye la estrategia que han seguido las Comunidades Autónomas de incluir en el Estatuto de Autonomía las reflexiones que hace el Tribunal Constitucional en materia de organización territorial, sin respetar la autonomía local como principio básico en esa materia. Por esa vía se están presentando paradojas que, en el caso de la función pública, nos llevan a una interiorización por parte de las Comunidades Autónomas de la función pública local, que yo entiendo, profesor, que casa mal, con el artículo 137 de la Constitución, donde se dice que la organización territorial del Estado se establece en tres ámbitos: en el ámbito local, en el autonómico y en el estatal.

Son tres ámbitos territoriales los que componen el Estado y es muy difícil, desde la Constitución, que cualquiera de ellos interiorice los ámbitos del otro. A mi modo de ver, esto plantea algún problema que habrá que solucionar y enlaza también con

la reflexión acerca de cuál será el alcance del futuro Estatuto de Gobierno Local que, al menos desde la FEMP, esperamos que se ponga nuevamente encima de la mesa porque consideramos que es una necesidad ineludible.

¿Debe este estatuto, siguiendo la tradición, volver a entrar a regular cuestiones relativas al empleo público local?. Yo me inclino por pensar que efectivamente sí, pero no con la extensión con que lo ha hecho tradicionalmente. Hay algunas cuestiones fundamentales y básicas que sí deberían de recogerse, entre otras, por ejemplo, las funciones necesarias en todas las administraciones locales. Creo que esto es una materia que está en el ámbito de lo que debe de contenerse en un Estatuto de Gobierno Local. En cualquier caso, esperamos que en los próximos meses tengamos oportunidad de debatir sobre estas cuestiones muy a fondo y de una forma extensa, especialmente sobre el alcance de lo básico y cuál es el papel que a la legislación del estado le corresponde, a la hora de regular el aspecto competencial de la autonomía local, el espacio relacional y los elementos dinámicos de la autonomía local. Seguro que tendremos oportunidad de volver sobre todo ello.

Adelanto que en la FEMP creemos que hay que mantener una serie de materias, que ya se contenían en los epígrafes del fenecido borrador de proyecto anterior, y creemos que todos esos campos deben de ser regulados. No estamos por una ley de 200 artículos. Creemos que, con pocos artículos, esta ley debe de entrar a garantizar un tratamiento uniforme de determinadas cuestiones estructurales esenciales para el funcionamiento de los Gobiernos Locales. Esta relación entre la futura Ley de Bases del Gobierno Local y el Estatuto Básico del Empleado Público me parece que es algo muy sugerente y a lo que deberemos prestar especial atención.

En segundo lugar, el profesor Castillo nos hablaba del reclutamiento de efectivos, una de las cuestiones que a mi modo de ver es, junto con el corporativismo, clave en los problemas de gestión de recursos humanos de la Administración Local. Creo que efectivamente es una asignatura pendiente; no tengo, sin embargo, tan claro que sea únicamente un problema de ubicarlo en un ámbito territorial o en otro. Considero que las Diputaciones Provinciales en el tema del reclutamiento pueden cumplir un papel muy importante y muy positivo.

Por último, también se ha tocado otra cuestión que me parece muy relevante: la negociación colectiva. Sí puedo adelantar que los Sindicatos nos plantean, en el ámbito estatal en la Federación de Municipios, una demanda de ampliar ese campo de negociación que incluso los propios Alcaldes y Presidentes de Diputación, abrumados por el corto plazo y por la inmediatez de este tipo de presiones, creo que verían con mucho agrado que se pudiera articular, respetando la autonomía local, un ámbito de negociación más amplio que el municipal incluso que el provincial. No le decimos que no a ese reto, creemos que casará mal con la interiorización aludida antes y que algunas Comunidades Autónomas no lo acabarían de ver, pero lo real es que esa demanda existe y que los sindicatos nos piden negociar

en el ámbito nacional cuestiones trascendentales, entre otras, la salarial y la movilidad.

Francisco Cacharro Gosende
Secretario de la Diputación de Ourense

Después de felicitar a los ponentes por su informe, que me ha resultado muy sugerente, quisiera hacer varias observaciones. Voy a tratar de ser breve porque son muchas las cuestiones que aquí se han planteado.

Una primera cuestión que quería plantear, al hilo de lo ya expuesto por el moderador, es la relativa al alcance de lo básico y, sobre todo, la identificación del legislador encargado de hacer la normativa de desarrollo de la norma básica del Estatuto del Empleado Público para la función pública local. En mi opinión, desde el punto de vista competencial es claro, y el profesor Jiménez Asensio lo ha explicado muy bien, que la competencia es totalmente autonómica; en cambio, no estoy tan de acuerdo con una parte que he leído en el informe, porque me ha dado la sensación de que no sólo se decía que la competencia legislativa de desarrollo debe ser fundamentalmente autonómica, sino que también se ha hablado de una suerte de asimilación conceptual de la función pública local dentro de la autonómica. Es decir, al hablar de interiorización yo creo que el riesgo fundamental es que se pueda producir una pérdida o un desdibujamiento de la especificidad de la función pública local. Lo que quiero decir es que, a mi juicio, la función pública local es muy diferente de la función pública autonómica, y que la función pública autonómica y sus problemas se parecen mas a la función pública estatal que a la función pública local.

La función pública local plantea problemas específicos cuando se habla de carrera profesional, donde hay problemas estructurales porque en muchos casos el ámbito de las propias administraciones locales es tan pequeño que no hay espacio, por así decirlo, funcional para poder hacer una carrera profesional. Eso exige una solución desde el punto de vista de la movilidad. Por poner otro ejemplo, los puestos de trabajo en pequeñas administraciones locales tienden a ser mucho más polivalentes que en una administración autonómica porque no hay esa estructura departamental característica de la función pública autonómica igual que la hay en la estatal (ministerios, consejerías) y los funcionarios tienen que saber mucho más y tratar de temas diversos. Es decir, dado que la función pública local es muy diferente a la autonómica, creo que debe ser la legislación de régimen local de las Comunidades Autónomas la que regule la función pública local, simplemente porque creo que la competencia es autonómica. No obstante, me parece que no debe operarse tanto a través de la función pública autonómica como a través de la legislación de régimen local autonómico. Creo que ese sería el ámbito más adecuado para la regulación de la función pública local; es decir, no la ley de la función pública autonómica, sino la legislación de régimen local autonómica, porque creo que, en caso contrario, corremos el riesgo de que la legislación de función pública autonómica lo que haga sea

una especie de asimilación de la función pública local al régimen de la función pública autonómica que no iría al fondo de los problemas específicos de la función pública local.

Hay una cuestión que no se ha tratado pero que en una lectura rápida del informe me ha parecido deducir. Me gustaría simplemente plantearla. Y es que, por un lado, se ha hablado de la diferenciación entre el personal laboral y el personal funcionario, y de la existencia de una reserva legal de una serie de puestos para funcionarios, aquellos que participan directamente o indirectamente en funciones públicas, pudiendo el resto ser para laborales. Pero al mismo tiempo, y en mi opinión contradictoriamente, se habla de una tendencia a la homogeneización de los regímenes sustantivos de esas dos categorías de personal. En mi opinión, eso es contradictorio, es decir, yo soy partidario de que se delimite muy claramente el ámbito de los funcionarios y el ámbito del personal laboral, pero dicho eso, si son ámbitos diferentes entiendo que sus regímenes sustantivos deben ser también diferentes, porque sino la razón de ser de esa diferenciación, en mi opinión, desaparece. Por poner un ejemplo, si el personal funcionario es el que participa directa o indirectamente en funciones públicas, no parece lógico que el régimen de incompatibilidades sea el mismo para los laborales que no participan de funciones públicas ni directa ni indirectamente (al menos por definición). Éstos podrán tener un régimen de incompatibilidades, pero no parece que deba ser tan riguroso como el de los funcionarios. Yo creo que ahí hay un riesgo de desdibujamiento entre ambos tipos de personal, y lo digo desde la experiencia. Nosotros tenemos en la Diputación de Ourense una ordenanza de clasificación de puestos desde el año 2005. En aquel momento se había partido de una situación de promiscuidad entre laborales y funcionarios, la misma que se denuncia en el informe, en muchos departamentos existían laborales y funcionarios en las mismas categorías conviviendo, y entonces, ante esa situación, se utilizó un sistema de clasificación común de ambos colectivos. Han pasado los años, se han realizado procesos de funcionarización, ese problema ya no lo tenemos y ahora precisamente nos estamos planteando que quizás meter en el mismo saco, a efecto, por ejemplo, de clasificación de puestos de trabajo, o de categorías o de valoración de puestos, a funcionarios y laborales sería un error. Cada una de esas categorías debe tener un régimen diferente. Así, el personal laboral debería tener una regulación mucho más abierta en la negociación colectiva, o sea, mucho más intensa, más abierta a la negociación y menos predeterminada desde el punto de vista estatutario.

Otro tema que quería apuntar alude a la afirmación del profesor Jiménez Asensio acerca de que la Administración del Estado va a tener un papel pequeño respecto al empleo público local. Yo, sin embargo, valoro mucho el papel de la Administración General del Estado y no me gustaría que lo perdiera. En ámbitos como la formación, la experiencia de nuestra colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública, por ejemplo, es muy positiva y no podemos decir lo mismo de la colaboración con la Administración Autonómica en ese campo.

Y luego hay algunas cuestiones que yo simplemente quería apuntar. En materia de empleados públicos las propuestas me parecen muy interesantes aunque yo creo que efectivamente es más importante hacer hincapié en el procedimiento que en dónde se localiza el órgano de selección o quién forma parte de él. Me parece que habría que hacer una regulación mucho más rigurosa de los procedimientos de selección, fundamentalmente de funcionarios públicos. Con respecto a la carrera administrativa, creo que su gran problema es que muchas veces no hay cómo hacerla, dadas las pequeñas dimensiones de muchas administraciones locales. En ciertas categorías profesionales es muy difícil que los empleados públicos puedan tener una carrera administrativa, una verdadera promoción profesional, porque no hay volumen, no tienen a dónde ir. La única solución que se me ocurre para solventar este problema es precisamente favorecer la movilidad interadministrativa, la posibilidad de que los funcionarios locales puedan concursar entre distintas administraciones locales y puedan optar así a distintos puestos de trabajo o tener una evolución en su carrera. Algo de esto se ha apuntado ya. Recientemente en Galicia la Ley coordinación de policías locales ya establece esto, aunque está por ver cómo se aplicará. Sea como fuere, me parece que a través de ese sistema puede haber un principio de solución. Para ello, claro está, la movilidad interadministrativa exige una homogeneización de las categorías profesionales, las escalas, las subescalas y una cierta legislación común..

Rafael Jiménez Asensio

Iré un poco rápido porque creo que son muchísimas las cuestiones que ha planteado Francisco Cacharro. Lo que sí es cierto es que parten de una percepción del problema distinta a la que yo tengo. Eso creo que es obvio y manifiesto, y retomo el tema porque creo que o no me he expresado bien, que posiblemente no lo haya hecho, o no se me ha entendido. Vamos a ver, no estoy hablando de interiorización del régimen local, estaba hablando de interiorización del empleo público local, que son dos cosas completamente distintas.

No se puede hacer una interiorización a pesar de que hay algunos autores, en concreto en Cataluña Tomas Font, que han defendido con énfasis la interiorización del régimen local, porque las bases constitucionales y estatutarias no lo permiten, ya que hay distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y, por lo tanto, esto requiere necesariamente que esa interiorización, ese bifrontismo, siga existiendo por lo menos desde el punto de vista normativo.

Es cierto que este problema se atenúa con las previsiones de los nuevos Estatutos que, en parte, apuestan por una interiorización relativa.

El campo del empleo público es una cosa distinta, tiene el título competencial de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Si lo estiramos como un "chicle" evidentemente

dentro de esa noción metemos todo lo que queramos y también, obviamente, el empleo público local.

Es distinta la propuesta que hacía Gabriel Álvarez, porque, en efecto, el tema de la determinación de las funciones podíamos considerar que tiene un vínculo directo y estrecho con las competencias de organización.

Todo aquello que tenga un vínculo estrecho y directo son competencias de organización. A lo mejor el legislador básico de régimen local también puede incluirlo, lo que pasa es que hay que tener cuidado con esto, porque si estiramos el chicle otra vez, y perdón por la expresión tan coloquial, podemos incluir dentro de la organización muchas cosas y muy diferentes.

Empecemos por relaciones de puestos de trabajo, agrupaciones de puestos de trabajo, estructuras de carácter profesional. Vamos introduciendo cosas y cosas y al final la bolsa se nos llena, ¿tiene sentido esto?. La propuesta que hacía Francisco Cacharro es una propuesta razonable. Desde su punto de vista, debe ser el legislador de régimen local autonómico el que regule estas cuestiones, por la especificidad del régimen de la función pública local. Yo creo que tampoco es tan específico el régimen de la función pública local. Es específica la práctica de los Ayuntamientos pequeños, pero la especificidad de la función pública local se da en algunos puestos muy concretos. En la mayoría de los casos no hay especificidad de los puestos de trabajo. Puede haber cierta polivalencia en algunos casos pero esto es fruto del contexto en el cual desarrollan sus funciones las administraciones locales. Por tanto, creo que lo que aquí se ha propuesto es una tesis distinta a la mía. Lo que aquí propongo, efectivamente, es que sea el legislador autonómico en materia de función pública o de empleo público el que regule estas cosas, con sensibilidad local plena y absoluta. Esta es la cuestión, con sensibilidad local plena y absoluta, y no como legislador, insisto, de función pública sino como legislador de función pública autonómica y local. Éste es el tema.

La otra propuesta es hacerlo en una ley de régimen local.

He hablado de cohesión del empleo público de una Comunidad Autónoma. No de integración. Creo, por tanto, que el espacio autonómico es cada día más un espacio cohesionado. En el ejemplo que ponía acerca de la coordinación de las policías locales y del sistema de coordinación de policías locales, a partir de la competencia de coordinación de policías locales se han creado sistemas de policía local que son compartimentos estanco, no tienen intercomunicabilidad, es decir, cada Comunidad Autónoma tiene su propio sistema. Hay movilidad, sí, pero dentro del sistema interno.

Esto en el empleo público es discutible que pueda ser así. Es discutible desde un punto de vista de la libertad de circulación. Es discutible que constitucionalmente las leyes de coordinación de policías locales sean leyes que impidan la posibilidad de que los policías locales puedan ir de una Comunidad Autónoma a otra. No se ha arbitrado ningún sistema –que yo sepa– para

hacer efectiva esa movilidad interautonómica. Las Comunidades Autónomas se han “cantonalizado” en este punto. Creo que en el empleo público local y en el empleo público general no hay que llegar tan lejos.

En todo caso, insisto en que estas son propuestas que parten de presupuestos diferentes. La diferenciación entre funcionarios y laborales es, en definitiva, lo que ha hecho la Diputación de Ourense, y está muy bien hecho. Primero ha funcionarizado y cuando ha puesto la casa en orden, es entonces, posiblemente, cuando se planteen estas otras preguntas. El problema es que la inmensa mayoría de las entidades locales no han hecho ese proceso. Y mientras no exista ese proceso este ensayo de diferenciar entre funcionarios y laborales es complejo. Lo que no quita que esa ordenanza que ha hecho la clasificación de puestos de trabajo de Ourense, y que parte de estos nuevos presupuestos, me parezca muy interesante.

Y, en fin, por terminar ya, por no extender más mi intervención, el tema del papel de la Administración General también me parece que es una posición respetable.

El papel de la Administración General puede estar dando y da buenos rendimientos. Yo colaboro en programas formativos del Instituto Nacional de Administración Pública, en el ámbito de administraciones locales, y están muy bien diseñados, muy bien concebidos, pero creo que esto no es ni va a ser el escenario futuro. Lo que pasa es que las Comunidades Autónomas tendrán que ir paso a paso, poco a poco, adquiriendo legitimidad institucional, siendo sensibles, y teniendo una mejor comunicabilidad con las administraciones locales. Este es el problema. Esto tardará, pero llegará. No puede seguir la Administración General del Estado en la misma línea, ya que ha ido perdiendo una serie de atribuciones competenciales y en estos momentos, en el año 2008, ya no las tiene. Entonces tenemos que ser conscientes efectivamente de que en el escenario 2008 el cambio que, como decía Federico Castillo, se introduce en el modelo de empleo público es radical. Tenemos un sistema multinivel de gobierno en el que hay una interacción, una interacción entre estos niveles de gobierno, también en el campo de empleo público local. La Administración General tiene sus propias atribuciones normativas para definir lo básico en el ámbito del empleo público, las Comunidades Autónomas tienen sus propias e importantes competencias legislativas, y las administraciones locales también disponen de un espacio que se ha de garantizar de competencias normativas y, sobre todo, una autonomía en la gestión de sus recursos humanos. El problema es que esto tarda en llegar, tarda en cuajar.

Federico A. Castillo Blanco

Yo también me quiero pronunciar en este debate que se plantea sobre la interiorización del empleo público. Y debo decir, para ser franco, que soy partidario totalmente de la interiorización. Básicamente, por dos tipos de razones: las primeras tienen

que ver con los razonamientos expuestos por el Profesor Jiménez Asensio y, consecuentemente, con la interpretación constitucional del artículo 149.1.18 CE en conexión, a su vez, con el 148.1.1 CE y con el artículo 137 CE que, inclusive, puede encontrar apoyo en alguna jurisprudencia constitucional. En este sentido, se puede hacer referencia a la STC 37/2002 que, cuando, al referirse a las disposiciones del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local como parámetro para determinar la constitucionalidad o no de preceptos de leyes autonómicas, ha optado por no considerarlo un término válido de comparación ya que, en opinión del Tribunal (que realiza dichas aseveraciones a tenor de la asunción de competencias establecida en un Estatuto de Autonomía), en materia de régimen estatutario de sus funcionarios las CCAA están sujetas a las bases estatales del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas, pero no a las bases derivadas de la función pública local ya que éstas únicamente “podrán delimitar la competencia de desarrollo legislativo que en materia de función pública local corresponden a las CCAA”. Por tanto, en este punto el profesor Jiménez Asensio y yo mantenemos una posición distinta, a la vez con matices entre ambos, y la posición del profesor Sánchez Morón que mantiene otra más partidaria de una situación bifronte. En suma, desde mi punto de vista el legislador básico de régimen local tiene competencias para hablar de función pública, pero en mi opinión las tiene sólo para señalar aquello que es básico, no para legislar materialmente lo básico.

La segunda de las razones apuntadas tiene que ver con lo acontecido en los últimos 20 años en esta materia y las consecuencias de un doble legislador en esta materia. Quiero decir con ello que aquí no hay quien se entere qué es básico, qué no es básico, qué se aplica con preferencia, qué no. Cuatro artículos para resolver la misma cosa. Hemos introducido una dificultad interpretativa tan enorme que no creo que eso le beneficie a los gobiernos locales. De hecho, lo primero de lo que se quejan los gestores locales es de inseguridad jurídica, no saben qué prevalece en multitud de campos.

Inclusive se puede añadir otra razón y es la necesidad, que se ha señalado en el Informe, de en determinadas materias ampliar el ámbito territorial de actuación. Ha pasado en Italia con la negociación colectiva, donde tuvieron que ampliar los ámbitos de negociación, y está pasando aquí. Ponía de manifiesto el secretario general de la FEMP, cómo los sindicatos buscan ámbitos de negociación más amplios para resolver este problema. Pero para resolver los problemas de selección, o de carrera o de movilidad es preciso encontrar también ámbitos territoriales más amplios y a ello puede ayudar la interiorización autonómica del empleo público.

También me quiero referir al funcionario laboral. Aquí sí que difiero del Sr. Cacharro y voy a tratar de exponer porqué. En primer lugar el EBEP es justo la otra opción. El EBEP no optó por funcionarizar a todo el mundo. No sé si lo dice expresamente el Informe de la Comisión, pero yo recuerdo que lo estuvimos conversando porque en este país ha habido tres

procesos de funcionarización y el resultado no ha sido positivo, ya que vuelven, tarde o temprano, a convocarse plazas de personal laboral. Que nos está indicando esa patología. Creo, que son dos señales de alarma, la primera es que estamos haciendo un Estatuto de la Función Pública que no le sirve a la Administraciones Públicas y de ahí los procesos de externalización y privatización. Es tan rígido, establece tantas garantías, tantos derechos, que las Administraciones Públicas se sienten incomodas y lo ven más como una amenaza que como una oportunidad. Es decir, no podemos llegar a la conclusión de que todos los Alcaldes actúan irregularmente. Eso me parece absurdo. ¿Por qué se incumple reiteradamente la ley? Porque se negocia más de lo que se puede negociar. ¿No será que las soluciones legislativas que estamos dando no son convenientes porque no dan resultados? Laborizar, por su parte, tampoco es posible como se ha hecho en Italia, por ejemplo, dada la reserva constitucional del artículo 103 CE.

Lo que ha tratado de realizar el EBEP es, más bien, seguir una vía intermedia, es decir, acercar el conjunto de derechos y deberes de todos los empleados públicos desdramatizando las consecuencias de tener dos regímenes jurídicos distintos Y, desde mi punto de vista, tal vez el Estatuto se ha quedado corto, y habría que haber ido a una relación laboral de carácter especial para el empleado público directamente, y haber regulado mucho más profusamente los aspectos salariales y de carrera. Otra cosa es el éxito técnico de lo regulado expresamente en el EBEP respecto de lo que soy muy crítico en cuanto al personal laboral.

Un último apunte sobre la carrera administrativa. Estoy de acuerdo con Francisco Cacharro en que no hay mucho recorrido en muchas entidades locales y las carreras también exigen cierta dimensión. No estoy seguro que sea la movilidad iteadministrativa la respuesta. La movilidad la tenemos como algo deseable y hablamos de ella como algo políticamente correcto. La movilidad para las organizaciones puede ser absolutamente negativa, y muy específicamente para las entidades locales de pequeña dimensión. Es decir, yo selecciono a un chico con 23 años, lo formo durante 7, y ya que lo tengo formado, y tiene experiencia, me dice, ahí te quedas que me voy para la Diputación Provincial, por ejemplo. A la Diputación Provincial le viene muy bien un chico formado, pero a ese Ayuntamiento seguro que no le va a venir tan bien. Entonces creo que la movilidad hay que tocarla con prudencia, porque la movilidad, desde mi punto de vista, es, junto a un derecho de los empleados públicos, también un derecho de la organización, sobre todo la interna. Y en esta última sí que somos estrictos ¿Alguien ha intentado mover a un empleado de una mesa a otra?. Eso es prácticamente imposible. Se inicia una batalla judicial que llega hasta el Tribunal Supremo. Tenemos que intentar ahí dar mejores respuestas y el EBEP ha apuntado algunas flexibilizando el derecho al cargo.

José M^a Cumbres

Secretario de la Diputación de Badajoz

Lamento tener que volver otra vez sobre el tema de la interiorización, pero creo que es positivo que surja aquí un cierto debate, dado que hoy estamos examinando una cuestión, no sé si sectorial o puntual, que es la del empleado público, que debe entroncarse dentro de una perspectiva más general, cual es, en definitiva, la que se refiere al desarrollo de la autonomía local.

El drama que tiene ante sí el régimen local español arranca de la propia configuración constitucional del mismo, porque si bien es verdad que el Estado son también los municipios y las provincias, lo cierto es que, como sabemos, la Constitución no garantiza un ámbito competencial a éstos. En materia de interiorización del régimen jurídico de la función pública local, el resultado hubiera sido muy distinto si la administración local hubiese tenido competencias legislativas de desarrollo en materia de empleados públicos. Cuestión distinta, como muy bien han destacado los ponentes, es el campo de regulación normativa de los entes locales en la materia.

La administración local va a ser la destinataria de la potestad legislativa estatal y autonómica y, en este caso, ligando con la idea expuesta por los ponentes, que yo comparto, la potestad de organización va ligada a la potestad de gestión de los recursos humanos.

Quiero suscribir la misma posición que el compañero Francisco Cacharro, en el sentido de que si aceptamos, por un lado, que el desarrollo del EBEP debe realizarlo la Comunidad Autónoma, es preferible, por las razones que él ha apuntado, que lo realice la legislación de régimen local. No es descartable pensar que la futura legislación de gobierno y administración local pueda abordar estas cuestiones, aunque sea a nivel de desarrollo. De hecho, yo soy partidario de que algunas de estas cuestiones queden reguladas en la futura ley de gobierno y administración local estatal.

En definitiva, en la interpretación jurídica que aquí estamos realizando subyace, indudablemente, una visión también política de las circunstancias. La administración local no puede ser una prolongación de la Comunidad Autónoma. El Estado ofrece más garantías a los gobiernos locales. Y si, como acertadamente ha señalado Gabriel Álvarez, la legislación básica de régimen local define nuestra organización básica, al menos aquellos aspectos de la función pública ligados indisolublemente al ámbito de la organización, debe ser el Estado el que los regule y nunca la Comunidad Autónoma.

No es éste el momento de descender a otras cuestiones de carácter más práctico. No obstante, hay que tener en cuenta, que si, por ejemplo, se acomete ahora el desarrollo por las Comunidades Autónomas de la materia que les corresponde en el terreno del EBEP, nos encontraremos con que las fuerzas

sindicales que van a negociar serán las establecidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Quién vaya a negociar en nombre de la administración local es una cuestión secundaria.

Al contrario aquí de lo que opina el ponente, a mi juicio hay algo más que la polivalencia: hay una visión de hacer las cosas, de llegar a los resultados, hay, en definitiva, una visión política. El funcionario de la administración local no es el funcionario autonómico. Y no lo es ni desde el punto de vista del régimen jurídico aplicable ni, menos aún, desde el punto de vista del resultado político de su trabajo. Hay mucha más polivalencia que en la función pública de la Comunidad Autónoma.

En conclusión, esas singularidades deberían regularse en la legislación de régimen local autonómica. Y, en fin, para terminar ya, quisiera subrayar que no nos ha ido tan mal en el llamado régimen bifronte. Quienes estamos habituados a operar jurídicamente ya estamos acostumbrados a la complejidad de este sistema de fuentes. Llevamos 20 años aplicándolo y podemos decir que no es tan negativo. Creo que la mejora de la regulación del empleado público debe situarse en otro tipo de cuestiones y contenidos, en el terreno de la ética, etc. Pero las cuestiones más ligadas a la organización creo que deberían respetarse.

Rafael Jiménez Asensio

Su intervención es complementaria a la de su compañero. Tal vez los organizadores deberían haber elegido dos personas de perfil más diferenciado si lo que se pretendía abrir era un debate frontal entre dos posiciones distintas y distantes. Los dos ponentes, tanto Federico Castillo como yo mismo, tenemos en este punto una franja de coincidencias muy amplia. Aunque, en el planteamiento que usted suscita –si se me permite– late una cierta desconfianza clara y evidente hacia el legislador autonómico, que por lo demás está muy extendida y que yo mismo puedo compartir en buena parte. Es esa idea que usted ha expresado muy bien, de que somos “terminal de la administración autonómica” o que nos quieren convertir en eso, porque la administración autonómica ha actuado con voracidad inusitada en el ámbito local y con una insensibilidad manifiesta y constatable. Así pues, tanto que hablamos del legislador básico que tiene que cambiar sus actitudes y sus formas de normar, la verdad es que una de las grandes apuestas que tiene el estado autonómico, entendido en su plenitud, es la de que los legisladores tanto estatales como autonómicos, pero sobre todo los legisladores autonómicos, sean en todo momento conscientes a la hora de legislar, de que también tienen en su ámbito territorial un poder público con proyección territorial y autonomía garantizada constitucionalmente, como son las Administraciones Locales. Porque, efectivamente, las entidades locales no son sólo ni una administración ni un gobierno, son, sobre todo, un poder público territorial que tiene facultades garantizadas constitucional y estatutariamente para normar, determinados ámbitos o espacios materiales y entre ellos también el empleo público.

Es verdad que usted que se mueve en una perspectiva práctica es capaz de intuir los problemas que se pueden plantear, y le entiendo perfectamente. Hay un recelo evidente hacia la actuación del legislador autonómico, pero ese recelo no sé si lo salvarían por mucho que cambie el tipo de fuente que regule esta materia, esto es, que no sea la ley de empleo público sino la ley de régimen local. Porque ustedes igual pretenden que, desde la perspectiva local, van a poder intervenir o tener una mayor capacidad de influencia en la ley de régimen local que en la ley de función pública. Creo que se equivocan, no me parecen argumentos fuertes. Son argumentos prácticos a la hora de plantear el problema. Pero, una vez más, se trasluce esta desconfianza en la actuación del legislador que yo comparto, porque el legislador autonómico realmente no ha mostrado ningún grado de sensibilidad hacia los poderes públicos locales. No me gusta hablar de gobiernos locales, que son mucho más que gobiernos. Hablo siempre de poderes públicos locales, porque son poderes territoriales. Pero esa actitud ha de cambiar y la hemos de hacer cambiar entre todos. Y el papel de los municipios y provincias, así como de sus asociaciones, es capital en esa dirección.

Federico A. Castillo Blanco

Se va a producir una paradoja que tiene su concreción en que los funcionarios de carácter estatal van a estar en la legislación de función pública autonómica y pretendemos que el personal al servicio de los entes locales, sin habilitación, esté en las normas estatales. Estamos hablando del mismo legislador, es decir, aunque hablemos coloquialmente del legislador de función pública, o del legislador de régimen local, estamos hablando del mismo legislador y, a efectos prácticos, yo creo que es mejor que los funcionarios locales estén en la legislación de función pública. Voy a explicar por qué.

Las leyes no surgen de una nebulosa, sino que surgen, como pasó con el EBEP, a partir de la intervención de una comisión de expertos, de unas asistencias técnicas para elaborar un texto que luego se discute y que se consensua con los afectados, con los interesados y cuando alcanza un grado de consenso dentro del Ministerio se lleva al Consejo de Ministros, a las Cortes Generales o a los Parlamentos Autonómicos. Yo prefiero que quien haga la primera fase sea un experto en función pública, más que un experto en régimen local, porque si no es así es posible que no se puedan dar este tipo de soluciones de las que hablamos. Y es que el empleo público local es una de las 20 materias o de las 25 materias claves de una regulación de régimen local que, además, puede quedar perdida en el debate de la totalidad de una norma de régimen local.

Creo que sería mucho mejor dentro de la legislación de función pública, porque son especialistas de función pública. Pero es que, además, cualquier comisión que abordase una legislación de función pública local tendría que incorporar a especialistas del mundo local y del mundo universitario. No se nos olvide este último colectivo, de importancia creciente.

Amparo Taboada

Oficial Mayor de la Diputación de La Coruña

Una de las cosas que me ha gustado mucho de la exposición del profesor Jiménez Asensio es algo que nosotros hemos planteado en la Diputación, que es la completud del EBEP en la organización local.

Las Diputaciones, además, siempre somos esa Administración Local de la que nunca se acuerda la legislación local, porque siempre se produce algún espacio en el que no nos contemplan. Y en relación a la cuestión planteada respecto del personal directivo y algunos otros su regulación podría hacerse en el Reglamento Orgánico, lo cual me parecería muy adecuado. Pero surge un problema ya que da igual que nos permitan regular esta materia porque vendrá la Comunidad Autónoma y cuando la hayamos regulado, sacará su ley y lo que hayamos regulado quedará derogado.

También tengo que decir que estoy de acuerdo con que la función pública local esté regulada en la ley de función pública y no en la legislación de régimen local, como se ha dicho aquí.

Rafael Jiménez Asensio

Muy brevemente porque creo que la intervención última ha planteado una cuestión interesante. La Federación de Municipios tiene mucho que hacer en todo esto, sobre todo en el proceso de elaboración de leyes. Pero no sólo de leyes sino también de reglamentos. La Diputación y el Ayuntamiento tienen que ser actores privilegiados en todos estos procesos de elaboración legislativa por parte de la Comunidad Autónoma a la hora de poder generar algún tipo de alarmas. Es decir, al legislador, en su primer estadio, cuando está elaborando el proyecto, la administración local debe poder decirle aquí usted no está teniendo en cuenta a los poderes locales. Este sistema de alarmas lo tenemos muy mal concebido porque los "nuevos modelos" de consejos municipales o consejos de gobiernos locales en definitiva (aunque los modelos anteriores han sido plenamente ineficientes), no están funcionando todavía, pero esto puede ser un sistema si se fortalece bien. Pero mientras este sistema no funcione, las Federaciones de Municipios o, más concretamente, la FEMP tiene un papel estelar, de protagonista activo en esta cuestión. Luego, asimismo, las Diputaciones Provinciales (Cabildos, Consejos Insulares, Diputaciones Forales y Comunidades Autónomas uniprovinciales) tienen, asimismo, un papel trascendental en toda la arquitectura de la asistencia técnica y cooperación a los municipios en materia de recursos humanos. Sin ellas el modelo EBEP no puede funcionar, pues los municipios pequeños y medianos no pueden llevar a cabo esas políticas de modernización por sí solos.

Y la cuestión, por centrarme en su intervención, es que el legislador gallego cuando elabore el proyecto de ley de empleo de función pública de Galicia, deberá ser sensible a todo este tipo

de cuestiones, ya que deberá existir una buena interlocución entre el equipo que elabora ese texto normativo y el mundo local. Yo no sé si en Galicia existe esta sensibilidad; me consta que puede existir. La cuestión es cultivarla.

Gabriel Álvarez Fernández

Regular la potestad reglamentaria es una de las cuestiones clave que debe contemplar un Estatuto del gobierno local y además tiene que regularla partiendo de pocos preceptos pero con ideas claras.

La potestad reglamentaria local es la manifestación normativa de un poder político legítimo del Estado que por ello debe disponer de un espacio de actuación propio autónomo en beneficio e interés de sus vecinos. Esto enlaza con el desarrollo del EBEP, por eso era importante, entre otras razones, una nueva ley de bases. Pero debemos abandonar ese pensamiento que concebía los reglamentos locales como buenas normas de 5º orden, meramente para ejecutar o para aclarar algunas cuestiones que se dejaban en disposiciones de otros ámbitos. Eso no es así y no debe ser así. Creo, en definitiva, que lo que pasa es que lo que yo estoy proponiendo tampoco está debidamente recogido en el EBEP, por ello es otra de las razones más por las que es necesaria esta reforma en la Ley básica local

Antonio Serrano Pascual

Secretario de la Diputación de Huesca

En primer lugar, quiero agradecer la iniciativa de la Fundación Democracia y Gobierno Local, porque permite debatir sobre el empleo público local, y, sobre todo, reflexionar en esta ocasión en torno al trabajo elaborado por los profesores Jiménez Asensio y Castillo Blanco. También quisiera agradecer la presencia del Secretario General de la FEMP, que además de experto en administración local, es amigo y compañero de profesión.

Sí que querría efectuar algunas reflexiones. La primera, para volver a tratar sobre la cuestión del carácter bifronte de régimen local, porque ese carácter bifronte lo tenemos ratificado de nuevo un mes prácticamente después de que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, como ha sucedido con la ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en la que se introduce una nueva disposición en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la disposición decimoquinta que precisamente hace referencia al empleo público local. Esta disposición incluso cambia el panorama que se dibujaba con el artículo 13 del EBEP, para el personal directivo, y lo cambia porque llega a definir al personal directivo local, aspecto que había dejado abierto el citado artículo 13, para que fuese completado por las Administraciones públicas correspondientes, pensando en los gobiernos estatal y autonómicos.

Sin embargo, el legislador retoma la competencia y vuelve a definir, o define, qué se entiende por personal directivo,

llegando al extremo de cambiar el nombre de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, para denominarlos "funcionarios de las Corporaciones locales con habilitación de carácter estatal", cuando el EBEP había prescindido de la expresión "Corporaciones locales".

Yo creo, en segundo lugar, cuando ha transcurrido prácticamente año y medio de la entrada en vigor del EBEP, que hay que reflexionar sobre qué ha supuesto, aparte de generar inseguridad jurídica como comentaba el profesor Castillo Blanco, este sistema tan complejo de normas que hay que aplicar en materia de empleo público, al que se une su transitoriedad, su aplicabilidad en algunos casos demorada o diferida.

Por supuesto, comparto plenamente la tesis de que hay que desarrollar las competencias municipales, las competencias de las entidades locales a través de la potestad –se llame como se llame- normativa o reglamentaria, porque si no se genera frustración, por ejemplo, como sucede con la carrera administrativa, con la evaluación del desempeño, o con la formación. Yo considero que hay que hacer más hincapié, si cabe, en estas cuestiones porque el modelo de empleo público no cambiará, si no cambia, sobre todo, la formación, la carrera o la evaluación, porque al final las políticas públicas no son efectivas si el personal no está motivado y la motivación vendrá también con las políticas salariales ligadas a aquellos aspectos nucleares de los servidores públicos, como se comentaba anteriormente, pues realmente nos podremos escudar en la crisis económica o en otras cuestiones para no desarrollar el EBEP, pero yo creo que precisamente la crisis económica debería justificar el que fuese un revulsivo para cambiar el modelo de empleo público, porque si no se acometen las reformas pendientes puede suponer más que un elemento de modernización un elemento de lastre y de agravamiento de la crisis económica. Yo creo que deberían los poderes públicos plantear mayor coordinación en esta cuestión. Por ejemplo, respecto a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, la adicional 2ª del EBEP deja muchas puertas abiertas y sin definir. ¿Qué pasa si una Comunidad Autónoma no convoca su oferta de empleo público? ¿El Estado tiene algún mecanismo para exigir esa oferta de empleo público? Esta regulación ha quedado muy abierta y yo creo que con dificultad en su ejecución.

Sí que me parece que el mismo modelo de empleo público también debería ser objeto de reflexión. Yo opino que no se ha hecho una reflexión suficiente sobre la cuestión del personal eventual. Ya la comisión de expertos criticaba precisamente que había una gran proliferación de ese personal en las entidades locales, pero creo que olvidaba la cuestión más importante que es que, a lo mejor, no encaja en el modelo de empleo público local. ¿Dónde está en la Constitución que pueda haber un personal que no es seleccionado mediante los principios de igualdad, mérito y capacidad?

El propio artículo 8 del EBEP cuando clasifica a las clases de personal, empieza diciendo que son empleados públicos y

los define a todos ellos como orientados al servicio de los intereses generales.

¿Dónde está el servicio a los intereses generales en el personal eventual? Yo no digo que no sea necesario el personal eventual, dentro de la estructura de los partidos como un elemento muy necesario para ellos, pero no puede entrar en colisión o confusión con la administración, y no daría lugar a las polémicas que se han generado en los últimos tiempos en algunas provincias con esta cuestión.

Y lo mismo pasa en este modelo de confusión entre administración y política, con la libre designación o con los directivos profesionales. Yo haría la siguiente pregunta: ¿Qué gran Corporación ha seleccionado o ha designado, con la regulación del artículo 13 del EBEP, a directivos profesionales con los principios que exige el Estatuto básico y, sobre todo, la Constitución? El título II del EBEP está plenamente en vigor desde el 13 de mayo de 2007. Se puede discutir si estamos ante acceso al empleo público o ante la provisión de puestos de trabajo. Yo mas bien diría que es acceso al empleo público, aunque veo que la mayoría de la doctrina se inclina por pensar que estamos ante provisión de puestos de trabajo, pero es una provisión de puestos de trabajo en la que el EBEP no ha previsto, como efectivamente sí hace con la provisión de puestos de trabajo en la que cuando se cesa en los puestos obtenidos por concurso de méritos o mediante libre designación, que se le tiene que asignar a la persona afectada por el cese otro puesto de trabajo.

Yo entiendo que aquí hay mucha indefinición derivada de la tensión generada por la proximidad entre administración y política, y la dificultad es que prácticamente volvemos a la cuestión de ante qué modelo de empleo público nos encontramos. ¿Tenemos el modelo que está anclado en el primer estadio norteamericano, el modelo que señalaba el presidente Jackson, al decir que para ejercer como funcionario vale cualquiera, o se trata de verdad del modelo de la Constitución española de 1978, basado en el mérito y capacidad, anclado en el principio de igualdad?

Con la libre designación pasa lo mismo, constituyendo otra muestra de que la tensión generada entre la administración y la política sigue estando presente.

Ya para concluir, todas estas cuestiones apuntadas son elementos que tendrían que hacernos reflexionar, ver el grado de dificultad que plantean los problemas apuntados y seguir profundizando para encontrar aquellas soluciones que la sociedad demanda.

Rafael Jiménez Asensio

Aunque Federico Castillo querrá hacer, y con mucho mayor juicio que yo, algunas reflexiones sobre el modelo de empleo público, mi intervención procurará ser breve y luego ya hablaré, en lo que afecta a directivos públicos, con la persona que ha

tenido la última intervención, Antonio Serrano, buen conocedor de este tema, porque estoy elaborando un trabajo sobre directivos públicos locales y se lo haré llegar. Limitaré aquí mi reflexión al respecto.

En todo caso, me gustaría tratar tres cuestiones telegráficamente.

La primera cuestión, que me parece muy importante en la reflexión que se ha hecho, es que efectivamente llevamos año y medio desde la entrada en vigor del Estatuto Básico. Y en ese largo años y medio no se ha aprobado ni una sola ley autonómica, ni hay visos de que la haya, que desarrolle el Estatuto Básico. El Estado tampoco se ha atrevido a desarrollar el Estatuto Básico en lo que es Administración General del Estado, porque es un tema muy difícil y, además, si se gestiona mal, con impacto económico importante. Es un tema complicado y lo digo con buen conocimiento de causa, porque estoy interviniendo en varios procesos, no sólo es complicado por sí mismo el desarrollo del EBEP, sino porque si incorporamos también la administración local a ese desarrollo del EBEP, la cuestión se torna técnicamente más compleja aún.

La gestión política, en el caso de incluir el empleo público local, también es compleja porque hay que negociar con otros actores. Quiero decir que esto no es sencillo y no son sencillos, efectivamente, los grandes temas que usted citaba. Con el modelo de carrera podemos especular mucho. El modelo de carrera es uno de los grandes problemas que se tiene a la hora de diseñar y esto lo tiene que hacer el legislador autonómico. En el régimen jurídico sí que hay reserva y hay que entender que hay una reserva de ley material. El modelo de carrera sí que lo tiene que definir el legislador autonómico y el régimen jurídico de este modelo. Por tanto, pensemos también en esto, porque las administraciones locales, desde la aprobación del EBEP, llevan también año y medio y están muy desprotegidas, muy desamparadas a la hora de actuar, puesto que sus potestades normativas no pueden alcanzar nunca a una regulación por ley, pero pueden explorar caminos de desarrollo normativo directo del propio EBEP, donde hay cierto recorrido.

Me alegra que la Diputación de A Coruña haya puesto en marcha algunos procesos de ejercicio de la potestad normativa en esta materia. En todo caso, hay que erradicar del lenguaje local la referencia a la "potestad reglamentaria local" y hablar más precisamente de potestad normativa. La potestad normativa local es, efectivamente, como bien ha dicho Gabriel Álvarez, la que tiene una legitimidad democrática directa y, por lo tanto, sus productos normativos no tienen nada que envidiar a la potestad legislativa, lo que pasa es que no tienen rango de ley, pero tampoco son siempre y en todo caso "desarrollo reglamentario" de una ley previa, sino que pueden disponer de márgenes razonables de configuración normativa.

Sobre el tema de libre designación y directivos públicos profesionales, insisto en lo que he dicho para ahorrar comentarios. Creo que está muy mal regulado en el EBEP y el tema de directivos locales no está nada claro, porque los directivos locales

o directivos públicos profesionales del artículo 13 del EBEP no son necesariamente los titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población previstos en el título X. Pueden serlo o pueden no serlo. Sobre este punto me remito al trabajo que aparecerá publicado por CEMICAL-Diputación de Barcelona sobre “el personal directivo de la administración local”.

Federico A. Castillo Blanco

Coincido básicamente con lo que ha dicho mi compañero Rafael y estoy de acuerdo con usted básicamente en lo que expone. Creo que es un tema pendiente.

Fernando Hernández Baena

Coordinador de Hacienda y recursos internos de la Diputación de Barcelona

Comentaré dos cosas. La primera es evidente y creo que pacífica para todo el mundo. El legislador básico se ha contenido o ha limitado o, por lo menos en comparación con normativas anteriores, ha disminuido su ámbito de intervención en la legislación del régimen del empleo público.

El primer problema que nos aparece es cuál va a ser la conducta a seguir, si en las Comunidades Autónomas van a participar de esta filosofía o si, por el contrario, van a aprovechar el ámbito dejado voluntariamente por el legislador básico para extender aún más o para completar el margen dejado por el legislador básico.

Este es un primer problema y seguramente se resolverá de forma diferente en cada una de las Comunidades Autónomas. No se resolverá de una manera unitaria, es decir, en un momento, sino a través del tiempo y a través de diferentes normas que irán materializando esa potestad legislativa de desarrollo de las bases del régimen del empleo público. Otro de los riesgos -y yo pienso que es un riesgo muy evidente que ya se ha puesto de manifiesto por el profesor Jiménez Asensio al hablar de cuáles son los problemas que normalmente intenta atender el legislador autonómico a la hora de dictar su norma en materia de empleo público- es la posibilidad de que con un planteamiento unitario, es decir, considerando el sistema de función pública local o de empleo público local como un subsistema del conjunto del empleo público de las Administraciones públicas o de la Administración pública de cada Comunidad Autónoma, se acaben ofreciendo soluciones absolutamente inadecuadas para la administración local, porque el problema que tengan delante sea el suyo propio y ejerzan más como jefes de personal, dando sus soluciones concretas a sus problemas, que como legisladores para el conjunto de las administraciones públicas, o que en el proceso de producción normativa no integren a aquellos que les pueden aportar soluciones en materia del empleo público local. Esto, si se produce, es una auténtica tragedia, y parece que puede haber bastantes visos de producirse.

En consecuencia, se me hace difícil pensar que pueda defenderse un proceso de elaboración de la norma local idéntico a la norma autonómica que desarrollara las bases de régimen local. Idéntico, es decir, que en el mismo instrumento pueda acabar regulándose el conjunto de las instituciones del empleo público tanto para las administraciones autonómicas como para la administración local de ámbito territorial de aquella Comunidad Autónoma.

Me parece que el mismo proceso de producción de la norma conlleva necesariamente un resultado desastroso.

Si ya es difícil regular, por ejemplo, la carrera profesional de forma idéntica para el conjunto de los Ayuntamientos, para los de más de 30.000 habitantes, para los de 20.000, para los de 10.000, para los de menos de 2.000, ¿cómo es posible regular de la misma forma la carrera profesional para cuerpos que contienen miles de integrantes, que para aquellas administraciones que como mucho tienen uno o dos o ninguno?

Pienso que eso nos debería llevar, necesariamente, a la defensa de procesos de producción normativa diferenciados, o, cuando menos, en los que claramente los interlocutores para el proceso de producción normativa fueran aquellos que pueden representar los intereses locales en cada Comunidad Autónoma.

Pienso que este planteamiento es el que lleva con frecuencia a pretender que sea el Estado el que regule la función pública local, en tanto que es más fácil esa representación por la existencia de la Federación Española de Municipios y Provincias. Es más fácil que se intervenga con más capacidad decisoria en ese ámbito que en cada una de las Comunidades Autónomas o en cada Comunidad Autónoma con una capacidad diferente.

De todas maneras si una regulación común es difícil, si una regulación única es difícil, también es prácticamente imposible pensar un desarrollo correcto de la administración pública local sin ninguna regulación. Podemos constatar la existencia de una cierta tensión dinámica entre la conveniencia de diferenciar y la imposibilidad de hacerlo en una única norma, de una parte, y la dificultad o la inconveniencia de mantener sin normativa adecuada a todos aquellos ayuntamientos que no van a tener la posibilidad de ejercer su propia potestad normativa porque no tienen o no van a tener ni el volumen suficiente, ni la capacidad técnica necesaria para poder hacer ese desarrollo.

Para mi, que provengo del mundo del derecho del trabajo, eso está resuelto desde hace tiempo en el ámbito de la legislación laboral. Consiste en que las Comunidades Autónomas regulen determinadas instituciones, con carácter supletorio, para el caso de que no haya regulación autónoma y propia de cada una de las administraciones locales. En definitiva, un sistema único básico a partir del cual puedan articularse políticas de recursos humanos diferentes por cada una de las administraciones, teniendo en cuenta además -y esto es un último matiz- que, cuando hablamos de potestad normativa de la administración local, cuando hablamos de normas en materia de empleo

público, estamos hablando necesariamente de negociación colectiva, porque esa potestad normativa necesariamente va a tener que producirse de una forma específica: a través de la negociación colectiva.

Es la segunda cuestión que quería comentar: esa potestad normativa, por primera vez, se reconoce en la norma como sectorial, es decir, con la capacidad de que las administraciones locales mediante sus representaciones puedan elaborar normas comunes negociadas con los agentes sociales para poder regular adecuadamente su política de recursos humanos. Pienso que eso es importante, que debería desarrollarse, que debe necesariamente contraponerse a la voracidad legislativa que a veces afecta a algunas Comunidades Autónomas y hacerse ese espacio necesariamente.

Añadiré sólo que, en mi opinión, esa capacidad representativa en la negociación colectiva sectorial, en todo caso, no corresponde a las Diputaciones, sino a las Federaciones o a las Asociaciones de Municipios.

Gabriel Álvarez Fernández

La escasa participación de la Federación en el Estatuto se limitó a estar en contra, y, efectivamente, el artículo 3 se introdujo a petición de la FEMP.

El Estatuto está aprobado; lo que hay que hacer es acatarlo y punto. La función pública local tiene una vocación de ser interiorizada por las CCAA y, por lo tanto, esa es la realidad sobre la que operamos, otra cuestión es la conveniencia o no y la dificultad de modificaciones normativas en el Estatuto que, desde luego, hoy por hoy no se vislumbran de una forma inmediata ni creo que esté entre las previsiones legislativas de ninguno de los grandes partidos. Ahora mismo nadie, que yo sepa, plantea reformar un modelo que se está empezando a aplicar, parece además lógico que se le dé una oportunidad y nosotros se la damos con fe y queremos que sea así. Lo que sí planteaba, y quizás es una *excusatio non petita*, es que la interiorización de la función pública local es una realidad a la que sacarle el máximo provecho, respetando evidentemente el suficiente espacio para la potestad normativa local. Habrá que ver cómo articulamos esas dos cuestiones. Lo que al final se metió en el artículo 3 a nadie puede repugnarle, es decir, hay determinadas disposiciones que dicta el Estado que tienen naturaleza básica porque el concepto de lo básico es un concepto material, no formal. Pero a partir de ahí, a partir de esa interiorización, mi duda será si esto encaja con lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución. Yo pongo sobre la mesa esa duda, porque cuando venga, que espero que venga y vendrá el Estatuto del Gobierno Local, este tema va a tener una trascendencia enorme, y esto entonces sí que va a haber que ponerlo encima de la mesa con claridad y ver exactamente y en lo concreto hasta dónde se llega, ya que las tensiones son tremendas.

Un dato: esta ley salió como salió porque fue aprobada por una determinada mayoría política y el resultado ha sido éste. Si puedo decirles que desde la Federación de Municipios hoy día lo que estamos planteando de cara al Estatuto de Gobierno Local, igual que de cara al nuevo modelo de financiación local, es que ambos tiene que salir adelante con un acuerdo de los dos grandes partidos de ámbito nacional y que haremos todo lo posible para que así sea. Ayer estuvo el Presidente de la FEMP con la portavoz en el Congreso del Partido Popular, Soraya Sáez de Santamaría, y se le expresó, exactamente igual que hicimos hace días con el portavoz del grupo socialista José Antonio Alonso, que deseáramos que estas dos cuestiones se hagan mediante un gran acuerdo de los dos grandes partidos, entre otras razones porque no se puede dejar a la mitad de los Alcaldes de España fuera o que no se sientan medianamente identificados con esa ley. Y el ámbito del consenso es precisamente la Federación de Municipios, donde está muy desarrollado. El borrador de proyecto anterior creo es obeso, lo digo sinceramente, creo que es obeso y habría que someterlo a un régimen de adelgazamiento que no tiene porqué desnaturalizar su alcance, pero sí me parece, en algunos cosas, reiterativo, innecesario, y yo creo que sí se puede proceder a un adelgazamiento de ese proyecto y que en la FEMP habría consenso para adelgazarlo, insisto, sin reducir su alcance, que es lo que se discute. Alguna vez tendríamos que intentar poner final a ese fenómeno que algún autor, a mi modo de ver, con un enorme acierto, ha llamado Estado líquido, y habría que procurar que el Estado dejara de ser un estado líquido y pasáramos a tener un Estado adecuado a los retos que tiene planteado el siglo XXI, un Estado sólido.

Rafael Jiménez Asensio

En relación con las observaciones que ha hecho Fernando Hernández Baena, considero que, en materia de carrera profesional una ley de desarrollo del EBEP lo único que debe establecer es el régimen jurídico general de la carrera. Sin embargo, el modelo de carrera concreto lo determinará cada administración local dentro de ese marco que ha de ser general y abierto. Si se implanta la carrera profesional horizontal y con qué intensidad es una decisión de cada organización, lo mismo que si se implanta la carrera vertical o la mixta. Se ha de garantizar a las administraciones locales autonomía de gestión y flexibilidad organizativa como dice la Exposición de motivos del EBEP.

En cuanto a la solución técnica que ha planteado Fernando Hernández, no termino de verla claramente es el tema de la supletoriedad. El tema de la supletoriedad, así como en el caso de relaciones Estado-Comunidad Autónoma, está constitucionalizado en el artículo 149.3 CE. En el caso local no termino de ver cuál sería el apoyo, para que la Comunidad Autónoma regulara normas de cualquier tipo y de cualquier condición y dijera que son supletorias. Esto puede ser un poco duro de digerir desde un punto de vista conceptual y no creo que arreglara las cosas. Otra solución puede ser la de las "normas

tipo”, que sí que es algo más transitado: se publican y se ponen en “el mercado” y luego las entidades locales si quieren las toman total o parcialmente, como modelo de referencia, pero la supletoriedad, y esto lo discutimos en una reunión en Sevilla cuando estuvimos en un seminario a primeros de Octubre, puede cortocircuitar las posibilidades de ejercicio autónomo de las competencias normativas locales. Es verdad, en todo caso, que no existe un “hábito normativo generalizado en el mundo local, pero hay que acostumbrar a los municipios a que también disponen de unas potestades normativas con las que se pueden hacer muchas políticas públicas (también en materia de empleo).

Federico Castillo Blanco

Simplemente, y para abrir un debate, ¿por qué ve más claro el ámbito de actuación en las Federaciones de Municipios que en las Diputaciones Provinciales?

Visto así, banco social, banco empresarial, podría ser. Sin embargo, a efectos prácticos por ejemplo, estaba pensando en Comunidades Autónomas multiprovinciales, como es el caso de Cataluña donde hay un liderazgo tan grande de la Diputación de Barcelona, o en ámbitos como Andalucía, que es un ámbito mucho más extenso territorialmente, yo no digo que la Federación de Municipios pueda ejercer ese papel, pero tengo por lo menos la idea de que si las Diputaciones Provinciales asumieran en primera instancia este proceso sin perjuicio de luego llegar a acuerdos más amplios a nivel autonómico, tal vez sería más eficaz y con mayor grado de compromiso.

Rafael Jiménez Asensio

Una cosa importante que se me ha olvidado decir, y la estaba comentado con Gabriel Álvarez, es que en el tema del empleo público local hay una experiencia ya y hay un ejemplo en la Ley 6/1989, de la función pública en el País Vasco, donde se incorporaron dentro del ámbito de aplicación de la ley a la administración local y a la administración foral, aunque esta se incorporó mas tarde, creo que en 1997, y sin ningún tipo de tensiones ha venido funcionando el modelo. El problema es cuando hay determinadas instituciones que pueden tener más sensibilidad y ahí efectivamente la asociación de municipios que es EUDEL tiene una fuerza y una interlocución bastante reconocida que ha impedido, en algunos casos, no en todos, que la legislación autonómica vaya mas allá de lo razonable. Insisto en el papel de la FEMP en este tema.

Francisco Cacharro Gosende

Simplemente, para puntualizar al profesor Jiménez Asensio, y probablemente me expresé mal antes, la función pública autonómica y local en cuanto a régimen jurídico son prácticamente idénticas. Yo me refería a que la problemática específica

es diferente. También quería apuntar que es obvio que la ley autonómica de régimen local y la ley de función pública autonómica son lo mismo jurídicamente, en tanto que leyes que salen del mismo parlamento. Yo hablo, efectivamente, desde una perspectiva mas practica, de experiencia cotidiana. Me imagino que el proyecto de ley de función pública de Galicia en su día lo hará la Dirección General de Función Pública o estará vinculado a esa Dirección General, saldrá de ahí, saldrá de ese ámbito o saldrá de un ámbito en el que las preocupaciones fundamentales son una serie de problemas que tiene la función pública autonómica, que son muy específicos de ella. En cambio, las cuestiones del personal de régimen local para ellos, en gran medida, son prácticamente desconocidas, porque esto se dice en el informe y es cierto. Hoy ,por ejemplo, pasa en Galicia y pasa en más Comunidades Autónomas. Desde luego, en Galicia hay una dirección general donde se llevan los temas de habilitados estatales y no es en la Dirección General de Función Pública, están en la misma Consejería pero no en la misma dirección general, sino que es en la de Administración Local, por poner un ejemplo; es decir, hay problemas de la función pública local que para ellos son absolutamente desconocidos y entonces hay efectivamente esa desconfianza, una desconfianza fundada y real. Por otra parte, el proyecto de ley de régimen local efectivamente parece que tendrá un procedimiento de debate público en el cual habrá una mayor participación de actores del mundo local. Esa es un poco la razón de defender esto, que realmente es ya una cuestión de matiz y casi diría de política legislativa, aunque evidentemente no hay una garantía en ninguno de los dos casos

Rafael Jiménez Asensio

Esto es un debate y lógicamente cada uno expone sus posiciones que son perfectamente justificables y, por mi parte, respeto completamente sus posiciones e incluso puedo llegar a compartir sus inquietudes, es decir, las puedo llegar a compartir desde el aspecto que antes me he referido muchas veces del recelo, y porque la propia estructura de la administración autonómica piensa mucho en sus propios problemas. Lo ha dicho Fernando Hernández Baena de forma clara y contundente, y posiblemente no piense tanto en los problemas que tienen (que son muchos y abundantes) las administraciones públicas locales. Esto se podría resolver de alguna manera con un nuevo diseño y la propuesta que ha hecho Fernando es interesante, es sugerente que los procesos de elaboración de este tipo de normas tengan un sistema compensado efectivamente de participación de actores del mundo local, La Federación de Municipios no es un actor institucional en sentido estricto pero forma parte, digamos, de los actores evidentes que debe tener este proceso, Sería importante cambiar la metodología. Si se cambia la metodología a lo mejor todo este tipo de cuestiones se pueden evitar o este tipo de problemas se transforman en cuestiones menores. Porque efectivamente aquí el legislador es el mismo. Es, por seguir con su ejemplo, el parlamento de Galicia en su caso el que aprobará dos leyes, pero aquí hay un problema y es un problema también de tiempos, tenemos ahora

el Estatuto Básico del Empleado Público, que está costando mucho desarrollarlo, porque como la Administración General no mueve pieza, todas las Comunidades Autónomas esperan que primero se mueva la Administración General del Estado y en función de su modelo luego ir copiando. Está todo el mundo mirándose de reojo porque nadie saca un borrador, ni un documento. El único que conozco hasta ahora es del Principado de Asturias, que lo ha hecho público hace poco tiempo; es el único documento que conozco que se ha puesto en circulación. Hay también un borrador en Cataluña, pero también un borrador en estado muy prematuro y no es de desarrollo del EBEP en sentido estricto, sino de alguna medidas.

Entonces está claro que aquí el problema es de tiempo porque si esperamos a que esto lo haga el legislador de régimen local, hay que esperar previamente por pura prudencia a que el legislador básico de régimen local modifique la Ley de Bases de Régimen Local. No nos podemos poner a trabajar en una Ley de Régimen Local de Galicia, por ejemplo, o de Extremadura o de cualquier otra Comunidad Autónoma si antes el legislador básico no ha puesto en orden el nuevo marco básico en el cual los poderes públicos locales van a poder actuar y entonces esto nos retrasa muchísimo y nos pone en el escenario efectivamente que antes decía también Fernando Hernández de que malo es que se regule y tampoco es bueno, porque genera muchos problemas, que no se regule. Hoy en día ustedes lo conocen mejor que yo y supongo que lo padecen mucho más. El marco normativo del empleo público local es un desastre, el sistema de fuentes en estos momentos con el EBEP ya metido en medio es ingobernable, esto genera un montón de dudas, problemas y muchas veces, en fin, con soluciones cogidas con pinzas, que cualquier día un Juez las tumba. Hay que clarificarlo de algún modo sino los poderes públicos locales van a tener problemas de aplicación y de gestión de recursos humanos a corto, muy corto plazo, y por eso animo a que sean los propios poderes públicos locales los que de alguna forma ejerzan sus potestades normativas en la medida de lo que puedan para ir poniendo un poco de orden en la casa. No sé si Madrid, que está elaborando un reglamento de personal que es de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, lo terminará tramitando, pero puede ser un modelo, donde, por lo menos, haya una fuente de inspiración para muchas entidades locales.

José M^º Alvario

Diputación de A Coruña

Yo quisiera proponer abrir un pequeño debate sobre la materia que fue comentada en la introducción, pero que no la he escuchado luego en el posterior debate, que es la organización y definición de un sistema de reclutamiento, pues creo que es necesario diferenciar entre el reclutamiento de plazas de funcionarios y la provisión de puestos de trabajo. Tenemos que diferenciar entre un sistema de reclutamiento de plazas tipo, pongamos, por ejemplo, arquitectos locales, que debe ser un sistema que permita una homogeneidad en los requisitos de su formación, con una preparación común a todas las

administraciones locales y luego el otro proceso de provisión de puestos, donde participe más intensamente la Corporación Local. Debería posibilitarse que las Comunidades Autónomas siguiendo un poco el modelo de los funcionarios habilitados, seleccionen y formen a los funcionarios para plazas tipo y luego las Corporaciones locales realicen la provisión de los puestos vacantes entre estos funcionarios, buscando aquel que responda mejor al perfil de puesto a proveer.

Federico Castillo Blanco

Creo que esto se conecta un poco con lo que yo le estaba proponiendo: distinguir dos fases en el proceso de ingreso; por un lado, hace más complejo el proceso, pero, por otro lado, lo simplifica mucho y además resuelve el problema en la contratación temporal. Tal cual yo lo veo, la fase de reclutamiento no es que excluya pero sí que podría centrarse más en las pruebas de conocimiento, pruebas prácticas, mientras que la fase de selección sería una fase posterior que permite hacer la adaptación al puesto concretamente, pudiéndose buscar ahí ya también otro tipo de características que pueden interesar o de competencias.

Creo que tiene una serie de ventajas respecto a la contratación de personal temporal porque, claro, ya tienen personal reclutado, personal en principio apto para cumplir funciones. Creo que todo eso facilitaría mucho, agilizaría los procesos de selección. Es verdad que al principio sería complejo pero permitiría agilizar mucho los procesos. Mientras que toda la fase de selección puede ser mas formal, en el sentido de lo que estamos acostumbrados, la fase selección puede ser mucho mas dinámica. Y otro de los elementos que antes no hemos utilizado en la administración local son las escuelas de formación. Me parece que hay que hacer algo al respecto, porque tengo la impresión de que la gente no entra exactamente preparada. En fin, no digo que un curso selectivo sea la panacea, pero se pueden mejorar muchas cosas en los cursos selectivos que se hacen. Para hacerlo con una cierta eficacia hay que hacer lo que en la economía de escala, porque evidentemente no se le va a hacer un curso selectivo al archivero. Si acaso hay que convocar un curso para archiveros; luego eso tendría que venir al ámbito autonómico.

Los periodos de prueba son algo inexistente en el empleo público y para el personal laboral. Creo que se pone en los contratos pero luego no se ponen en práctica. No obstante, yo creo que los periodos de prueba también serían importantes. Todos conocemos el caso de alguien que ha sido muy brillante en la oposición y por la razón que sea resulta ser una persona que no puede estar con los demás, por ser insociable o inadaptable a la organización. Es por eso que tendría que haber algún tipo de periodo de prueba. Podemos pensar en una incorporación progresiva de las personas, como el sistema alemán, es decir, buscar otro tipo de acceso, homogeneizando también los temarios de las oposiciones, que suelen ser muy dispares. Me parece que en la fase de reclutamiento, por ejemplo, sí

se podría intentar hacer cosas a nivel autonómico, mientras que en fase de selección es más fácil ponderar las exigencias del puesto, del perfil que se quiere, de las competencias que se necesitan...

Quería hacer una pregunta: ¿Cómo ven ustedes el tema de las agencias de empleo público local?; ¿Hasta qué punto lo ven factible desde su perspectiva de operadores en el sistema?; ¿Y hasta qué punto las agencias de empleo público local tienen sentido si tiene que ser la Comunidad Autónoma la que pueda aprobar esos servicios a voluntad de las distintas administraciones públicas?; ¿Han de ser las Diputaciones las que creen este tema estrella?

Víctor Burgos Rodríguez

Diputación de Granada

Creo que técnicamente es una cosa factible, pero en la práctica pienso que ningún alcalde va a ceder la posibilidad de seleccionar su personal a una agencia o a la Diputación y, mucho menos, a la Comunidad Autónoma, siendo razonable el protagonismo que en esta materia quiere tener el Ayuntamiento, porque al final el que va a tener al funcionario los 40 años de su vida profesional va a ser el municipio en cuestión, va a ser la ciudadanía de ese municipio. Pensando en el mejor alcalde que piensa en su ciudadanía, ¿va a querer delegar en la Comunidad Autónoma o en una agencia independiente? Yo no lo veo posible. En Andalucía he criticado el sistema de selección de policías locales. He participado en algunos procesos selectivos, dándose la paradoja de hacer un examen psicológico o sacarle sangre a un muchacho hoy para un municipio y al día siguiente para otro y al día siguiente para otro. Además, en algunos casos, con resultados diferentes en cada uno de los procesos: en uno era apto, en otro no apto, resultando muy complicado explicarle eso al aspirante. Entiendo que por lo que respecta a las fases de pruebas físicas, de examen médico y psicotécnico, debería hacerse por la Comunidad Autónoma un solo proceso que durante 6 meses habilitara para poder presentarse en cualquier entidad local de la Comunidad, quedando para cada Ayuntamiento el realizar las pruebas de conocimientos teóricos y las pruebas prácticas, esto es, el final del proceso. Creo que los alcaldes sí serían partidarios de esto, pero no veo claro que los Ayuntamientos vayan a ceder todo el protagonismo en la selección de su personal.

Federico A. Castillo Blanco

Dos cosas: coincido con la dificultad y la resistencia que va a encontrar en municipios ceder esa competencia, pero creo que las dificultades en materia de selección en el mundo local difícilmente van a encontrar solución si no encontramos nuevas fórmulas. Y eso encaja, precisamente, con un nuevo papel de las Diputaciones Provinciales

Y vuelvo al carácter de lo básico y su plasmación en el EBEP para responder a ese último aserto. Yo no creo que lo básico pueda ser asimétrico como he dicho. Lo básico, por definición, no puede ser asimétrico a mi juicio. Ya sé que esto es opinable, que es discutible, y que hay quien mantiene que sí. Esto tiene que ver con la disposición adicional 2ª del propio EBEP, pero a mi juicio lo básico es una competencia estatal que no puede quedar condicionada por el Estatuto de Autonomía. O sea, mi reflexión es la siguiente: comencemos por aclarar, aún cuando pueda parecer superfluo, que la Constitución no define en qué consiste lo básico, qué ha de entenderse por "bases" en las distintas materias en que utiliza esta técnica de legislación compartida, mucho menos la función o funciones que cumple, o ha de cumplir, la misma.

En ausencia de estos criterios ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha ido estableciendo un cierto corpus doctrinal sobre qué ha de entenderse por legislación básica, a quién corresponde establecerla, y qué función o funciones, por último, puede desempeñar la misma. Bien es cierto que en lo esencial ese papel lo ha realizado, más que en positivo, con una técnica de delimitación negativa de la que podemos deducir varias consecuencias: en primer lugar, lo básico es un mínimo común denominador; en segundo lugar, que sirve como parámetro de constitucionalidad; en tercer lugar, que quien dice qué es lo básico es el Tribunal Constitucional. Pues bien, partiendo de esos parámetros yo no comparto que la interpretación de la disposición adicional 2ª pueda llevarnos, y matizo algunas de las intervenciones, a concebir lo básico como asimétrico. Ahora bien, dicho eso sería negar lo evidente que la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estatuto de Autonomía de Andalucía no están incidiendo en el legislador básico a la hora de decidir la norma; sería absurdo y me temo que políticamente imposible. Y lógicamente eso tiene que ver con la extensión de las normas básicas. El legislador básico a la hora de legislar no va a ser neutral, va a mirar lo que dicen los Estatutos y va a actuar en consecuencia y, además, en cierta medida, creo que el Tribunal Constitucional va a tener un doble parámetro de constitucionalidad. Dicho esto, y precisamente por esa razón, yo no comparto que la legislación básica pueda ser asimétrica, es decir, que un precepto del EBEP pueda ser básico en Cataluña y no básico en Andalucía. Hay quien comparte eso, con algunos fundamentos. No digo que sea una barbaridad ni mucho menos, pero yo no tengo esa posición y no creo que esa sea la idea constitucional de lo básico.

Otra cosa es cómo ha de entenderse lo básico en la actualidad, y más específicamente, qué funciones debe cumplir la legislación básica. En relación a este punto, es de suma trascendencia atender a los objetivos que la norma básica cumple ya que, desde mi punto de vista, la legislación básica, sin perjuicio de suponer ese mínimo común denominador uniforme, puede cumplir esta función no sólo mediante normas de aplicación directa sin perder, por ello, su carácter de legislación básica. Es decir, la legislación básica también puede cumplir una función de norma principal o directiva que, efectivamente, es la que

subyace en el EBEP. Más discutible es, sin embargo, el carácter de la misma como norma dispositiva o supletoria.

Rafael Jiménez Asensio

Tampoco voy a hacer ninguna cuestión de este tema. Acabo de escribir un trabajo menor sobre eso que ya te mandaré y me ahorro el debate. Se ha de defender la tesis del legislador coherente, es decir, el legislador tiene que ser coherente y si un Estatuto de autonomía dice unas cosas, en fin, eso tiene que tener algún tipo de efecto también sobre el legislador básico y se puede interpretar; de hecho también ha habido, como tú citas en algún trabajo tuyo, jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en algunos casos puntuales ha considerado que si existe, digamos, una concreción estatutaria de la excepción a lo básico, perfectamente es posible en la legislación básica hacer una excepción. Simplemente quería hacerles una reflexión porque les he hecho la pregunta de la agencia, que creo que es una pregunta que a mí, por lo menos, me sugiere que puede tener algunas perspectivas de desarrollo, no tan sólo en el campo de la selección, sino yendo más allá, es decir, que la agencia también podría servir para que se apoye a las entidades locales en un diseño de evaluación. Aplicar la evaluación también lo podrían hacer las Diputaciones, pero esta agencia tendría que evaluar; la Diputación no debería evaluar a los ayuntamientos en ningún caso. Eso es obvio. También la agencia puede intervenir en el tema de la carrera profesional, pues se plantea el problema de quién va a reconocer los tramos de carrera horizontal. El propio ayuntamiento no sería razonable que lo hiciera, sobre todo, en ayuntamientos pequeños que no tengan estructura. Esto justifica la búsqueda de un modelo de agencia de empleo público (tipo consorcio, por ejemplo). Pues sin ese instrumento va a ser muy difícil que los ayuntamientos, en general, puedan aplicar este tipo de políticas en el sentido más innovador, es decir, los elementos de mayor innovación, como son los de carrera profesional horizontal, todo el tema de valoración del desempeño, se pueden quedar inexplorados sin esas fórmulas imaginativas de agencias instrumentales en materia de empleo público local.