CAPÍTULO II

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

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

Thomas Hobbes
Leviatán

1. La coyuntura crítica: caracterización

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

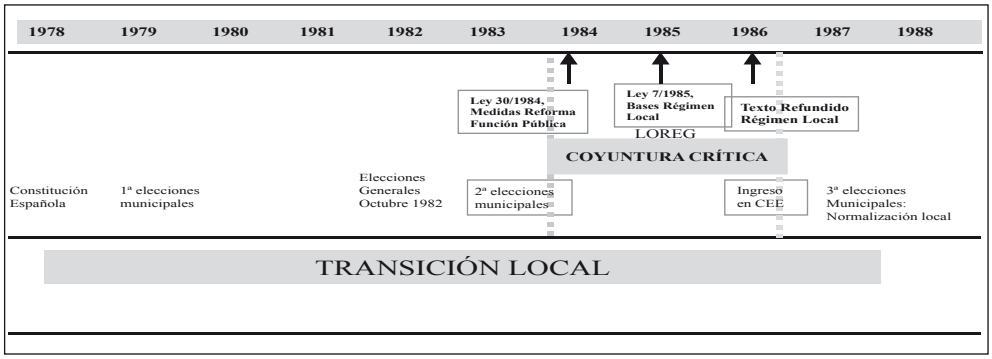
Hay que tener en cuenta que ya la propia promulgación de la Constitución de 1978 supuso el inicio de un periodo de cambio en las instituciones administrativas. En sus artículos 103.3 y 23.2 se consagró al máximo nivel un sistema de mérito aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas.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

1.1. El marco temporal y las reformas

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

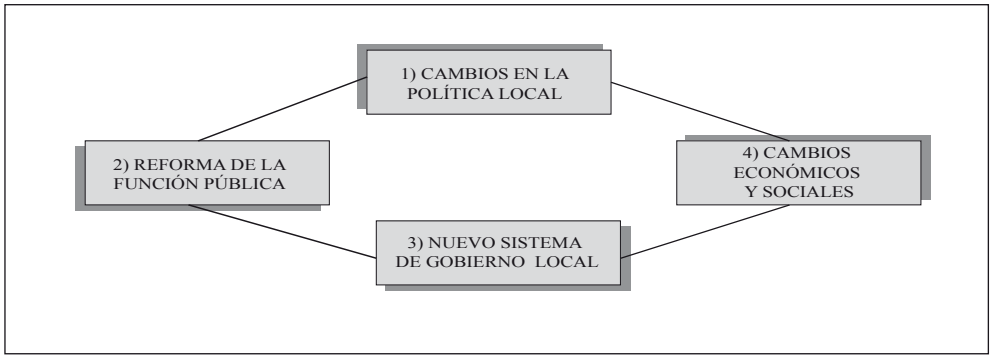
Ilustración 3: Marco temporal de la coyuntura crítica



Fuente: Elaboración propia.

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

Ilustración 4: Secuencias causales en la coyuntura crítica



Fuente: Elaboración propia.

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

1.1.1. Cambios en el entorno político local

Un primer factor relevante fue el contexto político municipal, específicamente el resultado electoral. Hay que tener en cuenta que si en 1979, con una participación total de poco más del 62 %, los resultados favorecieron al partido en el Gobierno, la UCD, con un 31 % de los votos, un 43 % de los concejales y un 49 % de los alcaldes, en las segundas elecciones locales, las de 1983, con un mapa político notablemente diferente[27], una participación mayor –el 67%– y una UCD virtualmente desaparecida, el PSOE obtuvo un 42 % del total de los votos, el 34 % de los concejales (más de 23 000) y un tercio de los alcaldes. El siguiente partido en representación local, AP, obtuvo un 26 % de los votos, pero a mayor distancia respecto al primer partido en número de votos que la de las elecciones de 1979. Estos resultados son los que permiten calificar a las municipales de 1979 como una especie de «segunda vuelta» de las municipales de 1983, ya que supusieron una «ruptura límite de los equilibrios políticos», al decir de Capo (1991: 153). No fueron unas elecciones «normales», como serían posteriormente las de 1987 y 1991. Las locales de 1983 supusieron el acceso a los Gobiernos locales de formaciones políticas mayoritariamente de izquierdas, que además se encontraron con una situación propicia: la coincidencia de signo político con el partido en el poder, tanto en el ámbito central como en el autonómico, lo que dota al periodo de una singularidad específica. Además de una elevada politización en las nuevas élites locales, este periodo constituye el inicio del desarrollo municipal en materia de ampliación de servicios, y el condicionante a considerar como trasfondo del periodo.

1.1.2. La reforma de la función pública

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

de base territorial (comunidades autónomas y entidades locales). Sus treinta artículos y numerosas disposiciones adicionales reforman aspectos como el ingreso, la carrera profesional, el sistema retributivo, las situaciones administrativas, el encuadramiento de los funcionarios o el régimen disciplinario. A los aspectos que interesan constituyen unos preceptos de aplicación directa a la Administración local, lo que supone una novedad[28].

La técnica del «*puesto de trabajo*» pasó a constituir, desde 1984, el elemento organizativo básico alrededor del cual se estructuraba la gestión de personal. La «*clasificación*», es decir, su concreción funcional, ubicación orgánica y caracterización retributiva, se constituía en la clave de la gestión de recursos humanos. La *ocupación de puestos* (artículo 20) y la correlativa adquisición de un concreto *grado personal* constituían el medio principal de articulación de la carrera funcionarial –«*promoción profesional*» en la terminología de la Ley–. Asimismo, el sistema retributivo pivotaba también a partir de este elemento organizativo de tipo objetivo. Tanto el *complemento de destino* (según el «nivel del puesto») como el *complemento específico* (que retribuiría sus concretas condiciones particulares) debían tener en cuenta la relevancia de las funciones, y no tanto la categoría subjetiva del funcionario. El resumen de los puestos de trabajo existentes en una organización concreta se articulaba en un documento público, la «*Relación de Puestos de Trabajo*» (RPT) (artículo 16), que materializaba la potestad de autoorganización de la Administración correspondiente[29] y que requería, además, un previo trabajo técnico: el análisis y descripción de puestos[30]. El marco del empleo público local, hasta entonces fuertemente uniforme y reglamentado en sus aspectos mínimos, cambia así sustancialmente. Cada corporación local tenía que dotarse del instrumento rector de su política de personal. A partir de 1984 se les exigía que organizaran su propio sistema de personal, de notable complejidad técnica, y todo ello sin dispositivos de apoyo, suprimidos en 1979.

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

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

1.1.3. La reforma del gobierno local

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

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

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

la autonomía local va ligada no solamente a la legitimación democrática de los órganos de gobierno, sino también a la asignación de competencias a los entes locales, a la supresión de controles por otros niveles de Gobierno y al reconocimiento de una efectiva capacidad de autoorganización. La evolución posterior demostrará, no obstante, sus limitaciones. Por un lado, por cuanto la conceptuación de la autonomía local a partir de la importación del concepto alemán de la «*garantía institucional*», formulado en términos exclusivamente negativos, como un reducto indisponible, aseguraba bien poco en términos prácticos (García Morillo, 1991)[32]. Por otro, porque el propio Tribunal Constitucional, en 1989, cortará de raíz cualquier veleidad autonomista de los Gobiernos locales[33]. No menos crítico es el juicio efectuado al diseño competencial que realiza la LBRL, al dejarlas en manos de la respectiva legislación sectorial –autonómica o central–, y que, andando el tiempo, se convertirá en lo que Mir (1998) calificará como el «gran problema» de las corporaciones locales.

Por otra parte, si bien la LOREG diseña un específico sistema de representación política, y mecanismos de control y rendición de cuentas propios del *parlamentarismo racionalizado*, tales como la moción de censura[34], la idea «corporativa» subyacente parece lastrar esta idea a favor de un ejercicio administrativo de la función de gobierno. Se suprimirían las tutelas y se garantizaría la renovación democrática del personal político, pero un análisis atento al rol de los cargos electos y al diseño orgánico permite concluir que la reforma de 1985 es, en una parte no despreciable, continuista con el modelo de «régimen local» del franquismo, incapaz de escapar del modelo corporativo (Rodríguez Álvarez, 2010: 634). El pleno no es concebido como una instancia política en donde la minoría controla al ejecutivo, sino que a su vez cuenta con facultades de gestión ordinaria: es una «corporación» que representa al interés común, pero al precio de ocultar la dimensión conflictual del proceso político. En esta línea, con base en una lectura restrictiva del artículo 140 de la Constitución (que habla no solamente de *gobierno*, sino también de *administración* local a cargo de los concejales), estos son conceptuados como

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

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

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

cargos representativos, responsables de parcelas administrativas. Al respecto, la idea del «concejal-delegado», o, por emplear el discurso preconstitucional, la *función concejil*[35], la actividad administrativa en ámbitos burocráticos con facultad no solo de dirección, sino de intervención, apunta a una politización de la gestión ordinaria[36]. La responsabilidad política en el dictado de actos administrativos quedaba sancionada, dificultando la diferenciación Política-Administración no solo en las pequeñas colectividades locales, donde la misma carecería posiblemente de sentido, sino también en las ciudades medias y grandes, donde sí resulta pertinente.

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

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

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

además, la competencia residual en la materia[37]. Si el secretario dejaba de ser el medio burocrático de gestión sobre el terreno, no se articuló pieza sustitutiva alguna. Aun más: los directores de servicios previstos en el Estatuto de la función pública local de 1977 fueron arrumbados por un descafeinado *personal eventual*. Una tímida previsión de que algunos puestos *directivos* serían susceptibles de ser desempeñados por este tipo de personal, en el artículo 176.3 del texto refundido de 1986, constituía la única previsión lejanamente profesionalizadora. El campo para la politización estaba abonado por la vía de la debilitación institucional del sistema en un momento crítico de cambio. Carente de mecanismos superiores con visión global, cada entidad local constituía un marco específico de actuación para los actores. Élites políticas locales y sindicatos vieron aumentadas sus oportunidades de influencia. *Cada* entidad local debía confeccionar y definir sus puestos-tipo, valorar sus puestos de trabajo y definir los mecanismos de carrera de sus funcionarios, en situación de total ausencia de referencias externas, y, especialmente, de capacidades internas.

La disposición final primera de la LBRL asume también otro compromiso: el de «actualizar y acomodar» el ya obsoleto Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952, lo que curiosamente nunca ocurrirá, y que favorece la indeterminación normativa en un momento de consolidación institucional de las comunidades autónomas. No será la única previsión incumplida en materia de empleo local por la ACE. La viabilidad del nuevo sistema burocrático requería, para su aplicación efectiva, que «el Estado» dictase un conjunto de reglas. El artículo 90.2 de la LBRL preveía que este dictase las normas sobre descripción de puestos de trabajo y las básicas de la carrera administrativa. De igual modo, era la Administración del Estado la responsable de articular un mecanismo imprescindible para que operase el sistema de carrera previsto: las normas de provisión de puestos[38].

1.1.4. Reformas del mercado de trabajo e integración europea

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

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

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

económica y de fuerte destrucción del empleo, ese mes de agosto de 1984 se promulga la Ley 32/1984, de modificación del Estatuto de los Trabajadores. La norma generaliza la contratación temporal, desvinculando su empleo de situaciones netamente coyunturales y haciendo posible su uso indiscriminado, aun tratándose de necesidades permanentes[39], favoreciendo notablemente la flexibilidad contractual en el mercado de trabajo español. A partir de entonces se posibilita una fuerte precarización de las relaciones laborales. Contratos de «*fomento de empleo*», por «*lanzamiento de nueva actividad*» –ambos con una duración máxima de hasta tres años–, de «*prácticas*», «*formación*» o a «*tiempo parcial*», constituyen un paisaje habitual en el panorama laboral de nuestro país. Esta circunstancia tuvo un impacto notable sobre la laboralización de las plantillas de las entidades locales, por cuanto resultó relevante una coincidencia: cuando el artículo 177.2 del TRRL vino a disponer, en 1986, que las corporaciones locales podían contratar personal laboral fijo o de duración determinada, e incluso «*demás modalidades previstas en la legislación laboral*», se había operado pocos meses antes una profunda reforma del mercado de trabajo.

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

No acabaron aquí los efectos de las reformas socioeconómicas. También en 1985 se promulga otra norma laboral «secundaria» en materia de función pública, pero de profundo impacto: la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS). Su interés estriba en que a efectos de la Ley se consideran «trabajadores» no solamente los sujetos de una relación laboral, sino también aquellos que lo fueren de una relación de carácter administrativo o estatutario, es decir, funcionarios públicos, con la excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas o Institutos Armados de carácter militar (artículo 1.2). Con la LOLS, una previsión de la LMRFP, que la negociación de las condiciones de empleo se efectuaría con «*la representación sindical de los funcionarios públicos*» (artículo 3.2.b), se recoge en toda su plenitud. Mediante la figura del sindicato «*más representativo*» es como se opera la participación funcionarial en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas, ya sea mediante los procedimientos de «*consulta*» o los de «*negociación*» (artículo 6.º LOLS). Se consagra así un modelo concreto de participación funcionarial[40], que posteriormente será recogido en 1987, mediante la promulgación de una norma específica[41].

1.2. La ideología de las reformas

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

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

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

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

La norma formal de mayor profundidad es la LMRFP. Su objetivo principal era el debilitamiento de los grandes cuerpos de funcionarios y la correlativa apuesta por un modelo de función pública abierto, basado en los puestos de trabajo (Olmeda, Parrado, 2000: 539; Baena 1990: 459; Olías, 1995: 37; Ballart y Ramió, 2000: 349). Pero la fuerte voluntad *descorporativizadora* no es la única innovación de calado de la Ley de Medidas. Hay que tener en cuenta el fuerte impulso por la *laboralización* que se opera en la LMRFP. Su artículo 15 delegaba en las relaciones de puestos de trabajo la concreción de qué puestos de trabajo se reservarían a funcionarios públicos «*en atención a la naturaleza de sus funciones*», deslegalizando el régimen privativo de funcionarios[42] y favoreciendo que fueran las normas reglamentarias las que determinaran el régimen jurídico aplicable a la relación de servicio.

¿Cómo se trasladó esta visión de la reforma burocrática a la Administración local? ¿Hubo tal? La respuesta es afirmativa si se analiza la Ley de Bases de 1985 a partir de los presupuestos de la reforma de 1984[43]. Así:

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

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

nos[44]. Su cometido es, estrictamente, la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo (artículo 92.3.a)[45].

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

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

2. Una nueva arena institucional

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

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

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

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

2.1. Los actores

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

2.1.1. En el círculo interno

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

- ORGANIZACIONES SINDICALES. Sus *preferencias* están orientadas tanto a la participación y control de las condiciones de trabajo como a su mejora (Olson, 1992: 22), entendiendo por tales el aumento de salarios u otras variables como el tiempo de trabajo. Su *selección de cursos de acción* se halla también condicionada a la satisfacción de su «principal»: la generalidad de los empleados municipales, en un contexto también de competencia sindical. Su adquisición de información es mayor teniendo en cuenta su *mayor estabilidad*, lo que posibilita la adquisición de recursos derivados del aprendizaje. Su ideología, al menos en la esfera local, donde la influencia de los sindicatos de clase fue mayor, parte de una cierta lógica industrialista de las condiciones de trabajo.

- OTROS ACTORES ORGANIZATIVOS. Se incluyen tanto otros directivos (jefes burocráticos), lo que en sentido organizativo se denominaría como «línea media» (Mintzberg, 1983), como otros actores destacados, los denominados a partir de la LBRL como «funcionarios con habilitación de carácter nacional». Si bien este texto desdibujó su papel directivo, siguió atribuyéndoles un papel determinante en los aspectos formales del funcionamiento organizativo. A las *preferencias* de este tipo de actores, además de las típicas de cualquier burócrata, es decir, estabilidad, carrera y maximizar mejoras y recursos (Geddes, 1994: 13; Corona, 1987), hay que añadir las específicas derivadas de su posición: en el caso de los habilitados, una intervención destacada en el procedimiento de adopción de decisiones, lo que les otorga un poder no desdeñable, potenciado además por la permanencia derivada de su profesionalidad. Además de la maximización de la influencia, su *selección de cursos de acción* está orientada también por consideraciones jurídico-dogmáticas, muy presentes en la tradición de la Administración española, que constituye su modelo mental.

- RESPONSABLE DE PERSONAL DE LA ENTIDAD LOCAL. La responsabilidad de la gestión sobre el terreno fue atribuida por la LBRL al alcalde, como jefe superior de personal, y, más habitualmente, a los concejales delegados de personal. Su poder deriva de las facultades de decisión. Sus preferencias son básicamente políticas, y la selección de sus decisiones está orientada por la minimización del conflicto y al reforzamiento de la estructura clientelar en muchos casos. Las limitaciones inherentes a la inestabilidad propia de su condición política dificultan su capacidad de aprendizaje.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

2.1.2. En el círculo externo

- PARTIDOS POLÍTICOS. En el contexto democrático español son los partidos políticos (artículo 6.º CE) los que detentan un protagonismo destacado en el proceso político, también en el local, por lo que son actores relevantes. Son los dispositivos encargados de seleccionar al personal político, habida cuenta del papel que les otorga la LOREG, tanto en la elaboración de las candidaturas de concejales como en la elección de alcaldes o de diputados provinciales en las diputaciones de régimen común. Las *preferencias* de los partidos políticos son atribuidas de acuerdo con la llamada «hipótesis central» de Downs (1992, e.o. 1957), que postula que en una democracia los partidos formulan una política pública estrictamente como medio de obtención de votos. En un contexto de democratización las estructuras municipales ofrecían enormes espacios para las estructuras partidarias[46]. Pero también, en un contexto de elevada politización, cabe incluir otros objetivos: el afianzamiento de su propia posición en el proceso político, y, si se tiene en cuenta el periodo y la procedencia de no pocos de los electos, la pretensión de reforzar el papel de los municipios como componente imprescindible en el Estado del Bienestar, por entonces en fase de ampliación.

- ADMINISTRACIÓN CENTRAL. Con un papel reconfigurado, ya que se desprendió de los mecanismos de tutela, fiscalización y asistencia técnica, aunque con la competencia legislativa en materia de Administración local y otras específicas en materia de funcionarios y régimen jurídico, derivadas de la Constitución, en especial de su artículo 149. A la vista de la evolución posterior, no cabe concluir que las preferencias de los individuos que ocuparon posiciones relevantes en este ámbito se orientaran en favor de un refuerzo político de los Gobiernos locales, por la vía de la descentralización de servicios, máxime en un contexto en donde las nacientes comunidades autónomas (CCAA) comenzaban a asumir competencias. Tampoco aparece un argumento *localista* en discurso en esta época.

- COMUNIDADES AUTÓNOMAS. Si los primeros consejos preautonómicos se limitaron a constituir estas nuevas instancias en térmi-

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

nos exclusivamente políticos, los primeros estatutos de autonomía –en 1979 en el País Vasco y Cataluña[47], y a partir de 1982 de modo generalizado[48]– otorgaron una creciente importancia a este nuevo nivel de Gobierno en la materia, al punto de dar lugar a lo que con posterioridad se denominaría régimen local «bifronte». Las *preferencias*, derivadas de sus intereses, pero también de la ideología del momento, iban encaminadas a otorgar centralidad institucional, en términos simbólicos y de políticas públicas, a un entramado territorial por entonces emergente, lo que lógicamente iba en detrimento de la otra alternativa de descentralización territorial: la municipal.

2.2. La situación de acción

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

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

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

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

2.3. Nuevos mecanismos sociales

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

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

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

2.4. La contratación laboral temporal

Las reformas legislativas –Ley de medidas, reforma local, laboral– hicieron posible la laboralización de la Administración Pública. Además, el contexto –crisis económica– y las necesidades de afrontar la ampliación de servicios, dejaron en manos de las nuevas élites locales la posibilidad de aumentarla, posibilidad que se materializó notablemente. La inercia laboralizadora puede explicarse desde la óptica de los rendimientos crecientes, analizando los beneficiarios y su lógica subyacente. En el caso de la nueva clase política municipal la ampliación de plantillas puso en sus manos una suerte de amortiguador frente a la crisis económica para los propios habitantes del municipio. Pero, muy especialmente, les permitió disponer de un importante *incentivo selectivo* para estimular el respaldo al partido, lo que dio lugar a fenómenos clientelares, cargos ofrecidos a la base electoral del propio personal político[49], dando lugar al ingreso de personal que accedió

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

sin las cautelas propias del sistema de mérito[50]. No fue esta la única *funcionalidad* del personal laboral. Las élites locales encontraron mediante el recurso a este tipo de personal, sometido a menores cautelas en el acceso que los funcionarios, un mecanismo ágil de reclutamiento. Y al respecto, como recuerdan algunos economistas laborales (Doeringer y Piore, 1983; Piore 1983) cuando analizan la contratación temporal, en un mercado interno como es el público, altamente regido por reglas, el personal no permanente supone un «*mercado secundario*» altamente flexible y controlable. Las entidades locales afrontaron el reto de la ampliación de plantillas derivada del crecimiento en la oferta de servicios locales con la respuesta aprendida institucionalmente, clásica en la Administración local: el recurso a fórmulas provenientes del personal no permanente. Fue una circunstancia que reforzó el proceso de laboralización.

Otro agente beneficiado, aunque en menor medida, fueron las centrales sindicales. La fuerte presencia del personal laboral favoreció prácticas de negociación colectiva de una intensidad mayor que la predicable del personal funcionario. Sin olvidar que proporcionó otro *incentivo selectivo*: la presencia de la precarización y el mecanismo habitual posterior de la estabilización de este tipo de personal otorga un rol relevante al sindicato, como intermediario en la negociación y mejora (por la vía de su estabilización) de las condiciones de empleo de estos colectivos precarizados, abrumadoramente laborales[51]. Los puestos precarios constituyen «*puertos de entrada*» (Doeringer y Piore, 1983: 342) entre los mercados laborales primario (fijos) y secundario (temporales). Procesos de consolidación que constituyen «estaciones» de paso (Piore, 1983: 197) en esa «*cadena de movilidad*» propia de la gestión de efectivos en las entidades locales de

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

nuestro país[52], caracterizada por la contratación temporal inicial, luego reiterada y finalmente «*estabilizada*» mediante procesos extraordinarios, un legado propio del municipalismo español, bien que ahora con otros actores interesados en el proceso, bien por negociar el proceso, bien por formar parte de los órganos de selección[53].

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

2.5. La autonomía decisoria en recursos humanos

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

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

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

En el contexto temporal analizado tuvo lugar un factor que potenció este mecanismo de autonomía, lastrándolo: la *abdicación* de la Administración central a la que se ha hecho referencia. La consecuencia de esta *política* se agrava si tenemos en cuenta que, de los poco más de 8000 municipios, 6817, el 84 %, tienen un censo de población menor a los cinco mil habitantes. El uniformismo característico del régimen local diseñado por la LBRL hizo el resto, ya que no existía previsión alguna para las pequeñas entidades locales. La autonomía local (y la potestad de autoorganización asociada) pudiera haber tenido sentido en los 1200 municipios mayores de 5000 habitantes y en las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. Ni reglas sobre descripción de puestos-tipo, ni normas de carrera administrativa o de provisión de puestos fueron dictadas, pese a la previsión establecida desde 1985, lo que tuvo no poco que ver en el fracaso en su implantación en una Administración local hasta entonces más reducida, y donde las soluciones *aprendidas* fiaban en el recurso a la norma cualquier incidencia[54]. Esta *política* potenció si cabe la apertura del momento de cambio. De modo específico, la abstención del centro respecto al desarrollo del nuevo modelo de función pública local reforzó su politización.

2.6. La centralidad del acuerdo/convenio colectivo

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

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

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

Tabla 4: Mecanismos sociales y su funcionamiento

MECANISMO IMPLICADO	*RETROALIMENTADORES*	*AGENTE BENEFICIADO*	*POTENCIADORES*
Contratación laboral temporal	• Mercado laboral secundario • Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados al partido	• Partidos políticos	• Generalización contratación temporal • Ampliación servicios básicos • Subvenciones otros niveles de Gobierno
Autonomía en GRH	• Ausencia control previo decisiones de ingreso, clasificación, retribución	• Partidos políticos • Sindicatos	• Abdicación AGE desarrollo modelo empleo público

MECANISMO IMPLICADO	*RETROALIMENTA-DORES*	*AGENTE BENEFICIADO*	*POTENCIADORES*
Acuerdo/convenio colectivo	• Beneficios globales empleados públicos • Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados al sindicato	• Sindicatos	• Ciclo político limitado Gobiernos • Posibilidad aprendizaje sindicatos

Fuente: Elaboración propia.

3. Un intenso periodo de cambio

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1