CAPÍTULO III

La trayectoria institucional en democracia: 1990-2010

«Es una desgracia imposible de eliminar de los asuntos humanos, el que las medidas oficiales rara vez se investiguen con ese espíritu moderado que es esencial para una estimación exacta de su aptitud real para servir o perjudicar al bien público»

James Madison
El Federalista

1. La explicación de la trayectoria: los rendimientos crecientes

El capítulo anterior ha mostrado las oportunidades de actuación que las reformas de los ochenta ofrecieron a los actores del empleo público local, sus pautas de comportamiento y cómo sus efectos se han proyectado en el tiempo. Por su propia naturaleza de proceso de despliegue largo es incremental, acumulativo y gradual, dando lugar a una suerte de «*equilibrio profundo*», donde todos los factores expuestos aumentan su tenacidad *(*«*stickiness*»*)* para ser revertidos (Pierson, 2004: 157; 2006: 49). El capítulo analiza la evolución institucional a partir de *tres trayectorias* («*path dependence*») que tienen su génesis en los años ochenta:

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

1. La laboralización del empleo público y su elevada precarización, relacionada con la ampliación de la contratación temporal.
2. La politización del entorno institucional, consecuencia de la autonomía decisoria reconocida en la materia a los Gobiernos locales.
3. Finalmente, la sindicalización característica de su gestión de recursos humanos, asociada a la potenciación de la negociación colectiva.

Para demostrar la incidencia de tales fenómenos se emplea una doble estrategia: cuantitativa y cualitativa. Respecto a la primera se procede mediante el análisis de datos, bien secundarios, bien propios, todos de elaboración propia. El análisis cualitativo se aborda en el capítulo IV, mediante el estudio comparado de dos casos: el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana (Gran Canaria) y el de Rubí (Barcelona).

2. Un empleo público «de nueva planta»: la Administración local en España a partir de los ochenta

Antes de referirse a cada una de las tres dinámicas es preciso tener en cuenta que el periodo sometido a consideración puede calificarse, con justicia, como de auténtica «re-creación» de la Administración local. El personal de las entidades que integran la Administración local estaba conformado en 1984 por poco más de 240 000 efectivos. En 1990 eran 325 000 y en 1996 eran más 425 000. En doce años las plantillas de los Gobiernos locales aumentaron en más de 180 000 efectivos, un 75 %. El incremento en un lapso de cinco años, el que transcurre de 1984 a 1990, supera el experimentado entre 1962 y ese mismo 1984 –veintidós años–, lo que da idea no solo de la magnitud del aumento de efectivos, sino de su intensidad. Sus efectos serían también organizativos. Los Gobiernos locales formados en los años ochenta serán ayuntamientos completamente renovados. De hecho, el crecimiento incesante de plantillas en este periodo permite emplear el calificativo de una Administración local «en construcción». Pese a que estos valores absolutos no van acompañados en términos relativos –si en 1962 los empleados locales eran el 28 % de los servidores públicos, en 1989 suponían poco más del 14 %–, hay que tener en cuenta que la democratización local supuso una renovación de la estructura socioprofesional de sus efectivos, y por ende, un cambio de sus actitudes y valores. Cuando se estudia el empleo público local en nuestro país es preciso tener en cuenta que, por cantidad y calidad, la Administración local actual viene de una «planta» establecida a partir de los años ochenta, tal y como la tabla 5 evidencia.

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

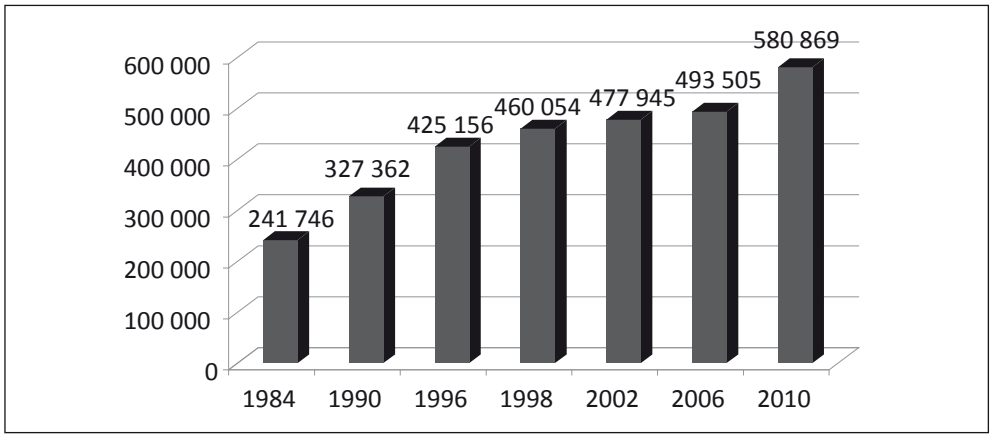
Tabla 5: Evolución efectivos locales entre 1984-2010[55]

	1984	1990	1996	1998	2002	2006	2010
Efectivos	241 746	327 362	425 156	460 054	477 945	493 505	580 869
% sobre total AAPP	15 %	15,4 %	20,5 %	20,8 %	20,7 %	20,2 %	21,5 %

Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991) y Boletín del Registro Central de Personal (MAP).

El gráfico 1 permite apreciar la evolución habida en el personal dependiente de los entes locales, cuyo crecimiento no conocería cierta estabilización hasta bien avanzada la década de los noventa.

Gráfico 1: Evolución efectivos empleo público local en España



Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991) y Boletín del RCP.

Con ser relevante, no importa tanto la magnitud del incremento cuanto la forma en que se produjo. Antes es conveniente dejar constancia de dos colectivos laborales que, englobados bajo el epígrafe de «empleo público local» (e incluidos en la estadística que antecede), se separan de la trayectoria seguida

55. Hasta 1998 los datos del Registro de Personal solamente incluyen en la rúbrica «*personal que integra las entidades de la Administración Local*» a los ayuntamientos. Es a partir de esa fecha cuando se añade el personal dependiente de diputaciones, cabildos y consejos insulares. Este colectivo oscilará entre los 65 000 y 80 000, y deberán sumarse para calcular el total de efectivos locales. En la tabla, para mantener la homogeneidad, se ha optado por contemplar únicamente al personal de ayuntamientos. Igual decisión se ha adoptado en los porcentajes respecto al total del personal al servicio del sector público. El personal de diputaciones y cabildos viene a suponer, en términos aproximados, unos 3 puntos adicionales.

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

por la institución en algunos aspectos. Ya sea por razones socioprofesionales en el caso de los bomberos, conocidos como personal dependiente de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), o por –además de lo anterior– contar con un marco laboral propio, como en el caso de los cuerpos de Policía Local, una investigación sobre el personal de las entidades locales no estaría completa si no tratara, aun someramente, la descripción evolutiva de estos colectivos singulares. En ambos casos será la disposición final 3.ª de la Ley de Bases de 1985 la que prevea un *estatuto específico*, aprobado reglamentariamente, el cual, por cierto –como en tantos otros aspectos–, nunca verá la luz. Serán las comunidades autónomas las que suplan esta carencia, mucho más en el caso de las policías locales[56] ciertamente que en el de los bomberos[57]. Sea como fuere, la trayectoria de las policías locales se separará de la habitual en aspectos como la mayor presencia del régimen funcionarial, consecuencia de su condición de agentes de la autoridad. En el caso del personal de los SPEIS, viene más caracterizado por la presencia del empleo laboral. No obstante, sí cabe predicar de ambos colectivos aún con más intensidad el fenómeno de la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo[58]. Ambos conocerían un incremento destacado en los años noventa, más significativo en el caso de los cuerpos de policía local. La tabla 6 describe su evolución.

56. Además de la previsión de la LBRL de 1985, el TRRL de 1986 completaba la parca regulación municipal sobre las policías locales, al prever su existencia en los municipios de población superior a 5000 habitantes y establecer unas normas mínimas sobre escalas funcionariales. Sería la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/1986, de 13 de marzo (LOFCS), la que más incidiría en su institucionalización, al caracterizar a los Cuerpos de Policía Local como «*institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada*» (artículo 52.1). Esta Ley facultaba además a las comunidades autónomas para dictar leyes «*de coordinación*», al amparo del artículo 149.1.22 de la Constitución. Esta habilitación dio lugar a que a lo largo de los años ochenta todas las comunidades autónomas promulgaran sus propias leyes. A su vez la conflictividad ocasionada con ellas –y las respuestas del Tribunal Constitucional– fue la que provocó la segunda oleada de leyes autonómicas de policías locales promulgadas a partir de los noventa. Para un análisis completo de su régimen normativo es imprescindible el trabajo de Barcelona Llop (2003).

57. A diferencia de las policías locales, las comunidades autónomas se han mostrado menos interesadas en lo que podríamos llamar la *interiorización autonómica* de los cuerpos de bomberos. Además de la lacónica regulación habitual en la LBRL (servicio *de prestación obligatoria* a partir de 20 000 habitantes) y de su usual asunción provincial (como recogía la precedente Ley municipal de 1975), el caso es que solamente han sido las comunidades autónomas de Cataluña (1994), Madrid (1994), Andalucía (2002), Asturias (2001), Navarra (2005) o la Comunitat Valenciana (2011) las que han procedido a establecer el régimen estatutario de estos funcionarios. Otro elemento diferencial –que lo aleja en parte de la realidad municipal– ha sido la habitual provisión del servicio mediante la fórmula del consorcio, bien provincial (mayoritariamente), bien comarcal (en algunos casos).

58. La Policía Local tiene reconocida, a diferencia de las restantes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la posibilidad de negociación colectiva dentro de su catálogo de derechos sindicales, ya que la propia LOFCS de 1986 les reconoce en su artículo 52.1 esta posibilidad. Como es obvio, de tales derechos se encuentra excluido el de huelga.

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

Tabla 6: Evolución colectivos profesionales singulares

	1996	1998	2002	2006
Policía Local	33 778	38 693	49 674	56 114
SPEIS	7871	9138	10 439	11 679
TOTALES	41 649	47 831	60 113	67 793
TOTAL EPL	425 156 (9,7 %)	460 054 (10,3 %)	477 945 (12,5 %)	493 505 (13,7 %)

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS.

3. Trayectoria: laboralización y precarización del empleo público local

Los datos de la tabla 7 muestran cómo el estilo arraigado en la coyuntura crítica devendrá fuertemente inercial. Las cifras son llamativas. Como pudo apreciarse en el capítulo II, el personal laboral rondaba el 20 por ciento en 1962, ascendiendo al 25 por ciento en 1969. En 1975 suponía ya aproximadamente un tercio de los efectivos locales. En 1984 descendió hasta el 19 %, producto de los procesos de regularización, pero ya en 1989 suponía más del 42 %, lo que demuestra que la reforma operó como un punto de inflexión en la línea de tendencia. La dinámica institucional posterior muestra su arraigo: en el año 2004 el personal laboral llegó a rondar el 80 % de las plantillas locales, estabilizándose posteriormente (años 2005-2006) en torno al 63 %.

Tabla 7: Evolución personal laboral

	1975	1984	1989	1990	2001	2002	2004	2006	2010
Efectivos	64 766	45 971	128 317	149 164	353 775	420 948	438 033	348 888	360 731
% sobre total personal local	30,3 %	19 %	42,4 %	45,6 %	75,8 %	76,8 %	78 %	63 %	62,1 %

Fuente: Elaboración propia sobre Rguez. Socorro (1975), Carrillo (1991) y Boletín del RCP.

Los gráficos 2 (magnitudes absolutas) y 3 (relativas) permiten apreciar mejor la evolución del personal laboral. Al respecto se evidencian claramente tres periodos: el comprendido entre **1984-1990**, coincidente con la coyuntura crítica: un crecimiento de los efectivos laborales cifrado en más de ochenta mil en solo cinco años. Porcentualmente, el incremento es llamativo, más de veintitrés puntos sobre el total de empleados públicos. Son los años del arranque de la ampliación de servicios y políticas *de primera generación* (agua,

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

alumbrado, alcantarillado, ordenación urbana, servicios sociales básicos). Conseguidos estos equipamientos básicos las plantillas seguirán aumentando en el siguiente periodo. El lapso comprendido entre los años **1990 y 2001** conocerá, significativamente, un incremento de personal aún mayor que en el quinquenio anterior. Por un lado los programas asociados a este personal no serán idénticos: se pasa de la gestión de lo imprescindible a los cimientos de un Estado del Bienestar *de proximidad* (servicios sociales especializados, deportes, cultura, juventud y mujer). Hay que consignar que se incorporan a los Gobiernos locales más de doscientos mil empleos netos de carácter laboral. La laboralización del empleo público alcanza en este periodo su cúspide, creciendo en diez años más de treinta puntos y colocándose en cifras que lindan las cuatro quintas partes de los efectivos totales. Este «pico» del empleo público laboral empieza a declinar a partir de 2006, cuando se produce un descenso significativo, situándose a partir de este año en el porcentaje que mantendrá hasta la actualidad, en torno al sesenta por ciento del total. Probablemente este cambio de tendencia obedezca a un cambio de estrategia por una cierta «funcionarización» del personal.

Gráfico 2: Evolución efectivos laborales

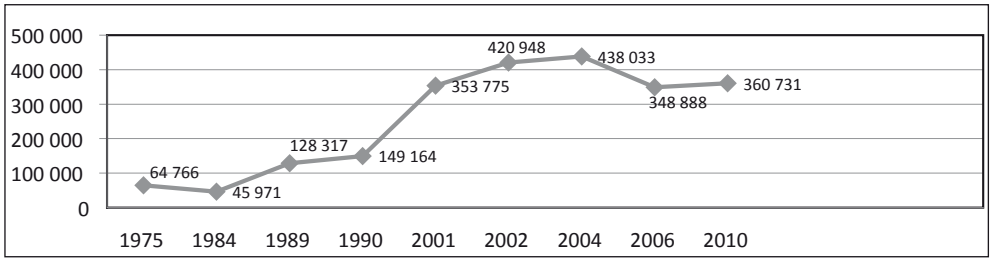
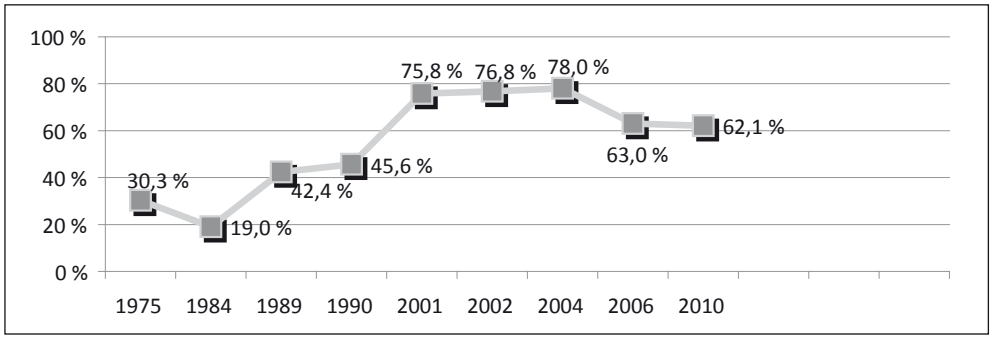


Gráfico 3: Evolución porcentual laborales



Fuente: Elaboración propia sobre Rguez. Socorro (1975), Carrillo Barroso (1991) y Boletín del RCP.

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

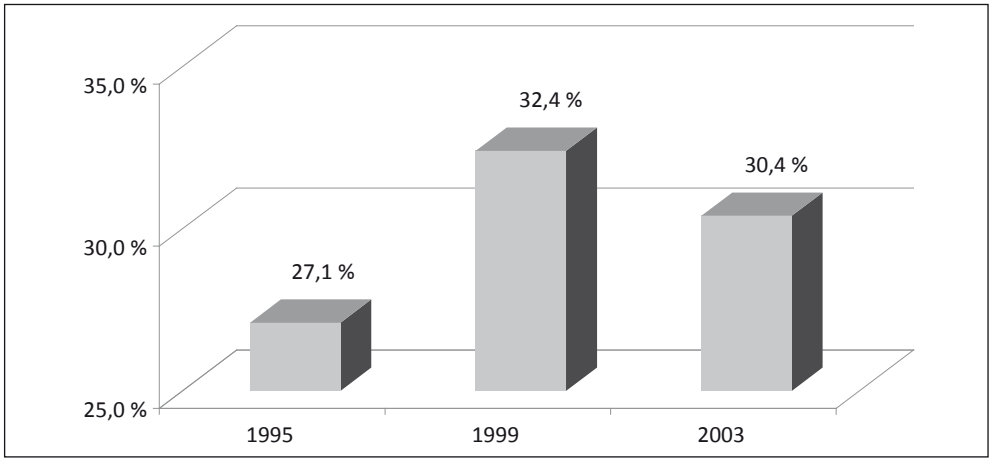
La fuerte laboralización no es el único fenómeno observable. En el EPL español este dato lleva asociado el de la **precarización**. Un porcentaje relevante del personal al servicio de las entidades locales se vinculará a través de fórmulas jurídicas no permanentes (interinos, contratados por «obra o servicio», o con cargo a subvenciones finalistas a plazo), dando lugar a un fenómeno persistente y característico del empleo público local: el de su elevada temporalidad, algo denunciado además por instituciones como el Consejo Económico y Social (2004) o el Defensor del Pueblo (2003). Como la tabla 8 muestra, al menos un tercio de las plantillas desde 1995 se hallan en esta circunstancia.

Tabla 8: Evolución precariedad laboral

	1995	1999	2003
Efectivos	104 257	149 075	153 238
% sobre total personal local	27,1 %	32,4 %	30,4 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006).

Gráfico 4: Evolución precarización laboral



Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006).

Como refleja el gráfico 4, elaborado a partir de datos de la FEMP, desde finales de los noventa se alcanzará el porcentaje de un tercio del personal encuadrado mediante fórmulas no permanentes, que será el que se consolide como rasgo estructural del empleo público local en nuestro país. La tabla 9, elaborada a partir de datos proporcionados por la Tesorería General de la

Seguridad Social (TGSS), permite afinar este dato. Si se analiza no ya el total de efectivos, sino cuánto del empleo público de carácter laboral corresponde a personal fijo, el resultado es significativo: solamente un tercio del personal laboral de los Gobiernos locales españoles se encuadra bajo la rúbrica de «personal fijo».

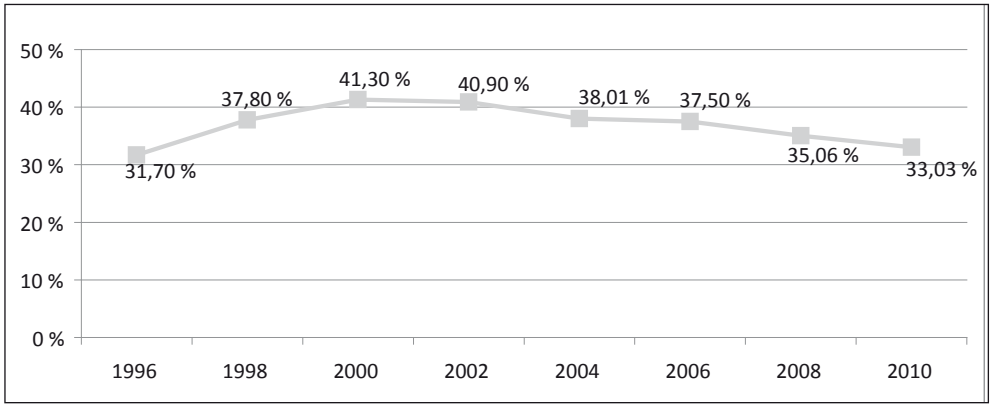
Tabla 9: Análisis precariedad laboral: evolución laborales fijos

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Laborales fijos	79 678	99 546	121 239	124 646	125 841	126 327	128 941	127 901
% sobre total personal laboral	31,70	37,80	41,30	40,90	38,01	37,50	35,06	33,03

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS.

El lapso temporal reflejado en la tabla –solamente a partir de 1996, el primer año que permite obtener datos fiables, como se indica en el apéndice– permite apreciar que, si bien en catorce años los laborales fijos pasarán de casi ochenta mil a más de 125 000, en términos porcentuales el «grado de fijeza» se mantiene prácticamente constante, alcanzando un «pico» en dos mil, fecha a partir de la cual descenderá.

Gráfico 5: Peso porcentual laborales fijos



Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006).

Así pues, un rasgo estructural será no solamente el de su laboralización, sino también el de su temporalidad. ¿Cómo se produce esta precarización del empleo? A esta cuestión se da respuesta mediante el Fichero General de

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

Afiliación de la TGSS. Los datos muestran cómo las relaciones de servicio se instrumentaron a partir de los contratos temporales conocidos como «causales» en el lenguaje jurídico-laboral. Es decir, relaciones temporales para atender necesidades coyunturales. Este presupuesto no se cumple a tenor de los datos. Lo que muestran es precisamente cómo empleo de carácter estable, permanente, fue encauzado a través de contratos formalmente vinculados a un término, dando lugar a una importante litigiosidad que devendrá en la creación de una figura a la que se ha hecho referencia, la del «personal indefinido no fijo de plantilla». La tabla 10 da cuenta de la evolución de la tipología del personal encuadrado bajo la rúbrica de «contratos temporales causales», y muestra una evolución espectacular: en quince años la contratación temporal pasará de aproximadamente trece mil efectivos a más de ciento cuarenta y ocho mil. En términos porcentuales, del cinco por ciento a más del treinta y ocho. Un crecimiento de más de treinta puntos.

Tabla 10: Análisis precariedad laboral: contratación temporal causal

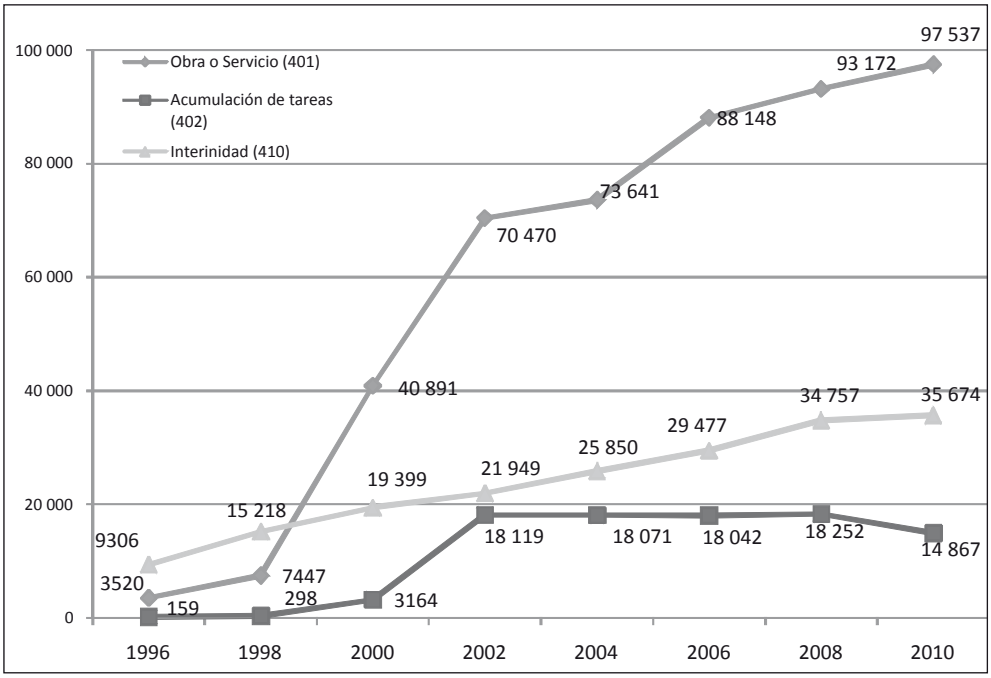
	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Contratos obra o servicio	3520	7447	40 891	70 470	73 641	88 148	93 172	97 537
Contrato de acumulación de tareas	159	298	3164	18 119	18 071	18 042	18 252	14 867
Contrato de interinidad	9306	15 218	19 399	21 949	25 850	29 477	34 757	35 674
Totales contratos causales	12 985	22 963	63 454	110 538	117 562	135 667	146 181	148 078
% sobre el total de personal laboral	5,16	8,74	21,60	36,30	35,50	40,30	39,70	38,20

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS.

La evolución se aprecia mejor a partir de su análisis en términos gráficos. Como refleja el gráfico 6, se constata cómo la figura que recoge la mayor parte del empleo precario es la correspondiente al contrato temporal denominado de «obra o servicio». Dada su inconcreción habitual, no resulta aventurado que la mayor parte de ese colectivo de «indefinidos no fijos» se encuentre acogido a esta modalidad contractual. Sería por tanto empleo estable, pero de carácter precario.

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

Gráfico 6: Evolución contratos temporales causales



Fuente: Elaboración propia sobre datos TGSS (2006).

Un punto de inflexión en el empleo del contrato temporal se aprecia a partir del año 1998. ¿Qué circunstancia puede explicarlo? Si tenemos en cuenta que el gasto público se mantuvo en magnitudes similares, el único evento causal significativo a finales de los noventa es la aparición en el marco normativo de la denominada «tasa de reposición de efectivos». Mediante las leyes anuales de presupuestos, los Gobiernos, inicialmente por la crisis económica y posteriormente por la necesidad de asegurar el ingreso en la moneda única, intentaron frenar el crecimiento de las plantillas, recurriendo al expediente de limitar las ofertas de empleo público (OEP) a partir de las leyes de presupuestos de 1995 en adelante. Como muestran los datos, las entidades locales de nuestro país no modificaron sobre el terreno sus pautas de crecimiento de las plantillas. Más bien adaptaron sus estrategias a las posibilidades disponibles. Así las cosas, la contratación temporal sería la respuesta a la decisión de seguir ampliando las plantillas, pese a las decisiones adoptadas en sentido contrario a escala estatal[59].

59. Sería la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1995, la que por vez primera establecería que «*El número de plazas de nuevo ingreso será inferior al que resulte de la tasa de reposición de efectivos*» (el subrayado es mío). El concepto no se define –ni

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

4. Trayectoria: politización burocrática

Un camino que se consolida en el devenir del empleo público local es el de su politización. El término engloba varias dimensiones: desde la politización de la propia gestión de personal hasta el fenómeno que puede calificarse como de «profesionalización de la política local» (Jiménez Asensio, 2006: 14). De hecho, una práctica arraigada tras la LBRL fue la «exclusividad», la dedicación «*full time*» de los cargos electos a las funciones políticas. Una novedad si se tiene en cuenta que hasta entonces los cargos municipales eran de ejercicio no retribuido. El análisis de esta dependencia de camino se efectúa mediante una doble aproximación en este epígrafe. Así, se evalúa la incidencia cuantitativa del fenómeno de la «dedicación exclusiva» de los cargos locales, uno de los indicadores típicos para evaluar la profesionalización (Alcántara, 2012: 135, 160), para, seguidamente, cuantificar la evolución de los efectivos, entre cuyas funciones se hallan precisamente las del control y fiscalización de la gestión local, los otrora conocidos como «Cuerpos Nacionales», cuya trayectoria fue tratada en el capítulo II.

Aproximadamente 68 000 concejales conforman actualmente[60] el censo de representantes políticos locales. De este universo salen los alcaldes y diputados provinciales. Un rasgo de este colectivo, tras la LBRL, es el de su dedicación «profesional» a la política local. Así, Márquez Cruz (1994) cita que el 22 % en Galicia y el 18,5 % en la Comunidad Valenciana[61] desempeñaban cargos municipales remunerados y con dedicación exclusiva. Junto a esta suerte de «profesionalización» creciente de los cargos políticos locales encontramos algunas patologías típicas, como el desempeño político de tareas netamente burocráticas. Como ejemplo, López-Nieto y Delgado (1994:319)

tampoco su alcance– hasta la Ley de Presupuestos de 2014. Hasta el momento de su instauración el mandato de contención en la ampliación de plantillas resultaba en la práctica menos vinculante. Así, puede verse la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos para 1994, que establecía «*(...) Que las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal, cualquiera que sea su naturaleza, se limitarán a las que, excepcionalmente, se consideren inaplazables*». La llegada al poder del Gobierno del Partido Popular, en marzo de 1996, daría lugar a un endurecimiento de esta política. La Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1997 –ya en el horizonte del ingreso en la moneda única, el euro–, limitaba la ampliación de plazas al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos. Política que ni a escala autonómica ni local sería seguida, y que daría lugar a un notable incremento de los efectivos en situación precaria, ya que no podrían «estabilizarse» (sin Oferta de Empleo Público no hay convocatoria), que fue lo denunciado por instancias administrativas y sindicales, y que los datos justamente confirman.

60. Datos del Ministerio del Interior. Disponible en www.mir.es

61. Fuente: Bianuario estadístico sobre el Gobierno y la Administración Local en la Comunidad Valenciana. Valencia. Federació Valenciana de Municipis i Províncies. 1994.

citan un estudio de Brugué y Turruella (1991) en el que más de la mitad del centenar de concejales y alcaldes encuestados perciben su cometido a caballo entre las funciones políticas y gerenciales[62]. Los datos proporcionados por la TGSS permiten apreciar el nivel de profesionalización de la política local[63]. Al respecto, la tabla 11 refleja cómo ya en 2008 la cifra se estabiliza en más de diez mil.

Tabla 11: Evolución dedicación exclusiva cargos electos locales

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Cargos en alta	372	478	991	1173	2276	2461	10 793	10 930	8554

Fuente: Elaboración propia sobre datos facilitados por la TGSS.

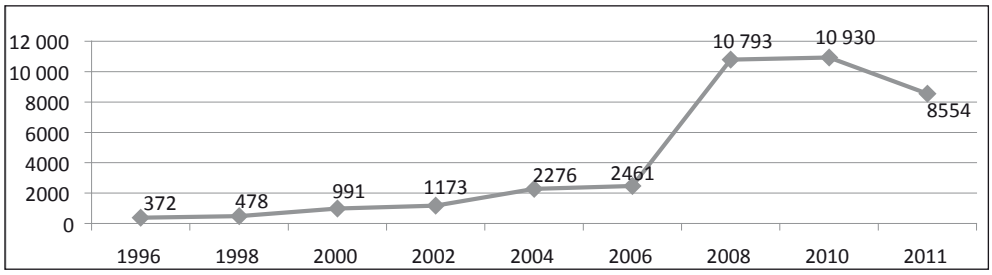
Nuevamente es la plasmación gráfica la que refleja mejor la evolución del fenómeno. Al respecto es destacable el crecimiento operado en solo dos años, de 2006 a 2008. Probablemente achacable a que fue a partir de 2008 cuando la Seguridad Social, con la reforma legal que contemplaba la percepción de la prestación por desempleo tras el cese en el cargo público, creó una cuenta de cotización específica para las entidades locales. Así las cosas, no es tanto un crecimiento lo que se refleja a partir de 2008 cuanto unas cifras más fiables. En cualquier caso hay que dejar constancia de que la crisis se ha proyectado también sobre el nivel de profesionalización política. En solo un año, de 2011 respecto a 2010, se aprecia un notable descenso, más de dos mil cargos locales, un veinte por ciento del total.

62. Un caso llamativo lo constituye el denominado «*Protocolo de retribuciones de cargos electivos locales*», acordado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, que fija un baremo retributivo para la dedicación exclusiva de los alcaldes y concejales de la Comunidad Valenciana. Sobre la base de un número determinado de concejales, habitantes y presupuesto, se recomiendan unas bandas salariales análogas a las funcionariales. A título de ejemplo, para una corporación de hasta 11 concejales y 5000 habitantes la comparación lo es con un jefe de servicio, nivel 24 y 37 000 € anuales.

63. Hay que destacar que la cifra incluye solamente a *políticos electos*, es decir, alcaldes, presidentes de cabildo o consejo, concejales y diputados o consejeros. Se excluye el personal de confianza y asesoramiento especial, conocido como *eventual* y que es nombrado y removido libremente por el electo.

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

Gráfico 7: Evolución dedicación exclusiva cargos públicos



Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006).

Otra perspectiva de interés a la hora de analizar la politización es la evolución de los Cuerpos Nacionales. Cabe adoptar, a tenor de lo que refleja la tabla 12, el calificativo empleado por Rodríguez Alvárez (2005: 275), quien se refiere a la política estatal respecto a los Cuerpos Nacionales como una «desafortunada política»: la limitación en la convocatoria de plazas adoptada a partir de 1985 no se corregiría hasta mediados de los noventa[64], y una consecuencia de ello fue, obviamente, la disminución de este colectivo. Desde mediados de los ochenta su número se cifra en torno a los cinco mil efectivos totales, número cercano a los más de cuatro mil «directivos de confianza» en los términos empleados por la FEMP (2006: 86), lo que no ha coadyuvado a la profesionalización del empleo público local, al disminuir el peso de una función pública que, aun con una orientación formalista, era reclutada sobre valores administrativos comunes y profesionales. Esta política del centro favorecía tanto a las comunidades autónomas, que veían aumentar sus posibilidades para establecer Administraciones de base territorial[65], como a las élites locales, que vieron disminuir un colectivo de funcionarios relevante en el control de la gestión interna.

Tabla 12: Evolución efectivos Cuerpos Nacionales

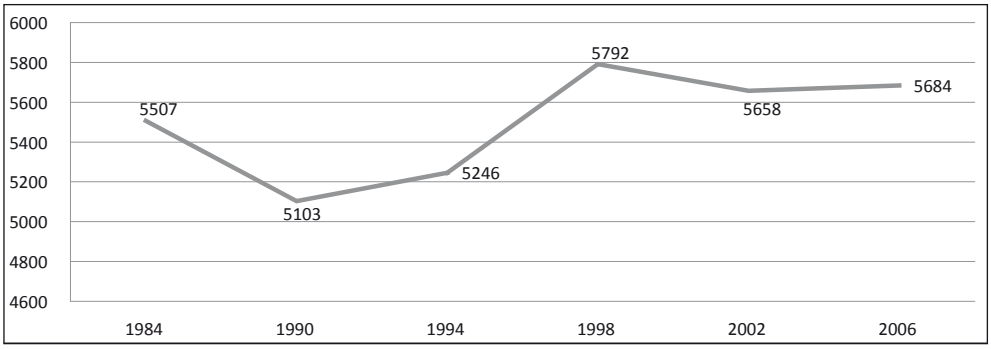
	1984	1990	1994	1998	2002	2006
Efectivos	5507	5103	5246	5792	5658	5684
% sobre total personal local	2,27	1,60	1,30	1,30	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo (1991), boletín estadístico RCP.

64. De hecho fue la Oferta de Empleo Público de 1996 la que empezó a cambiar la tendencia. A partir de dicho año y hasta 2006 fueron más de cuatro mil las plazas convocadas.

65. Posibilidad que hubiera podido jugar en pos de la profesionalización del empleo local si estas hubieran asumido este rol. Únicamente Cataluña dictó en 1990 su reglamento de personal de las entidades locales, el Decreto 214/1990, de 30 de julio, un texto de elevada calidad técnica, por otra parte.

Gráfico 8: Evolución Cuerpos Nacionales



Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo (1991), boletín estadístico RCP.

5. Trayectoria: sindicalización de la gestión de personal

Los datos muestran que la dinámica del empleo público local se caracteriza en el periodo sometido a estudio por el arraigo de un modelo de negociación fuertemente sindicalizado[66], por la consolidación de un rasgo típico en el empleo público local: la *contractualización* de sus condiciones de trabajo. Para dar cuenta del alcance de tal práctica, se ha procedido en primer lugar a segmentar los dos colectivos diferenciados: el personal laboral por un lado y el sometido a vínculo funcionarial por el otro, diferenciación explicable por cuanto el campo de la negociación goza de más contenido en los primeros. Si estos pueden negociar cuestiones típicas como los salarios, la jornada, o la configuración de la relación laboral, como la propia estructura salarial o la clasificación profesional, en el caso de los funcionarios la limitación de contenidos es la regla, en aplicación del principio de la reserva de ley a la mayoría de las materias (en la jornada, el incremento de remuneraciones, y en la clasificación, carrera, estructura salarial).

Pero es que la problemática a la hora de acceder a la información sobre ambos colectivos también es diferente. Si en el caso del personal laboral las fuentes secundarias disponibles (boletines oficiales principalmente) proporcionan evidencia suficiente para calibrar los contenidos negociados, para el caso de los funcionarios locales tal posibilidad no es factible, de ahí que este

66. El término «sindicalización» hace referencia no tanto a la tasa de afiliación del personal público local como a uno de los rasgos característicos del mismo: el papel protagónico que en la gestión del empleo público local detentan los sindicatos «más representativos» en los términos de la LOLS, y su influencia en la gestión del personal de las entidades locales.

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

trabajo haya requerido producir datos propios, ya que las fuentes secundarias son insuficientes, habida cuenta de la peculiaridad que informa las prácticas en la materia a las que seguidamente se hará referencia.

En lo que respecta al personal laboral, tres estudios realizados en 2001, 2007 y 2012 permiten entresacar los rasgos y contenidos de los convenios colectivos suscritos por los Gobiernos locales españoles[67]. Al respecto encontramos:

- Una jornada laboral inferior a la del sector privado, establecida normalmente en 35 horas semanales y 1570 anuales[68].
- Unas condiciones de trabajo consistentes en un catálogo de permisos y licencias homologables a los que disfrutan los funcionarios: ayudas sociales consistentes en subvenciones por natalidad, adopción, nupcias, o prestaciones periódicas en caso de minusvalías de familiares, becas y ayudas por estudios, premios de antigüedad o seguros de vida.
- La participación usual en órganos de selección del personal temporal y fijo, tales como comisiones, tribunales, bolsas, así como un rol activo y pormenorizado en la negociación de las bases reguladoras de las convocatorias y las ofertas de empleo público. Es decir, todos los convenios regulan los «mecanismos de entrada» (Prados de Reyes, 2007: 85).

En lo que respecta a la negociación colectiva «funcionarial», hay que indicar la carencia de estudios al respecto. Ello es así por cuanto esta esfera de negociación se caracteriza por lo que, de acuerdo con el concepto emplea-

67. El estudio de 2001 fue dirigido por el catedrático de Derecho del Trabajo de la Universitat de València D. Tomás Sala Franco, por encargo de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. El de 2007 fue coordinado por otro catedrático de Derecho del Trabajo, Prados de Reyes. La investigación de Sala Franco se efectuó mediante lo que denomina una «cata» de ámbito nacional de convenios colectivos publicados correspondientes a 3 niveles de entidades locales (ayuntamientos capitales de provincia, diputaciones provinciales y otros municipios). Por su parte Prados de Reyes ofrece un diagnóstico sobre la base de la consulta de unos 70 convenios colectivos publicados pertenecientes a entidades locales y empresas dependientes de las mismas, pero radicadas en Andalucía. Se ha manejado asimismo el estudio realizado por Mauri (2012), referido a lo que con carácter amplio denomina como «sector público».

68. Como elemento de comparación puede traerse a colación la «*Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2010*», editada en 2011 por el Consejo Económico y Social, en la que se indica que la media general de jornada anual pactada para el sector servicios en el periodo 2001-2010 está cifrada en 1760 horas anuales.

do por Esther del Campo (2012: 198), cabe denotar como «informalidad». O lo que es lo mismo, la no publicación –obligatoria por otra parte– de lo convenido, ya sean acuerdos globales o pactos puntuales[69]. Este «índice de informalidad» –según un estudio publicado por la Diputación de Barcelona (2011)– alcanza el 70 %[70], cifra consistente con el estudio cualitativo realizado en esta investigación, que la sitúa en el 73 %.

La metodología se detalla en el apéndice. En lo que respecta al diseño de la investigación, aparte de segmentar y tener en cuenta que el fenómeno de la negociación colectiva local española es básicamente «urbano», se ha tenido en cuenta el planteamiento del meta-análisis realizado por Methe y Perry (2003) cuando por vez primera, en 1980, analizaron el alcance de la negociación colectiva en los Gobiernos locales estadounidenses, por lo que a la hora de exponer las conclusiones obtenidas se sigue en parte su esquema analítico, evaluando el impacto de los acuerdos sobre cuatro dimensiones: a) los «inputs» (salarios, efectivos, tiempo de trabajo y beneficios sociales); b) lo que denomina las «actividades» (las facultades sobre la organización del trabajo); c) los «outputs» o productos de la negociación (recursos), y d) los «impactos» finales. Los aspectos que se refieren a las dimensiones a) y b) son complementados con aspectos que se refieren a dimensiones críticas como la ordenación retributiva o el control del acceso. Para evaluar los resultados del proceso se recurre a una fuente secundaria proveniente de la Federación Española de Municipios y Provincias, y por último, al final del capítulo, se

69. Al respecto, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 20 de julio de 2006, aprobó una «*Moción sobre control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales*», oportunamente elevada a las Cortes Generales, en la que se señalaban como principales deficiencias e irregularidades, además de que las entidades locales suelen carecer de RPT, la laboralización creciente y el acceso de este personal con menores requerimientos, y el fenómeno de la negociación unitaria de las condiciones de trabajo de funcionarios y laborales, a través de acuerdos no siempre comunicados, lo que dificulta su control. Para E. del Campo (2012: 200) la informalidad, entendida como regularidades de comportamiento que responden a reglas cuya violación genera alguna clase de sanción, hunde sus raíces en la fragilidad institucional y en los incentivos generados por cambios en las normas formales, resiste pero también complementa a las normas formales. Es un constructo plenamente aplicable al fenómeno de la negociación colectiva local dado su alcance, y en donde por cierto, para su valoración, resulta pertinente la cita que la propia autora efectúa de un teórico político como Rawls, acerca de que «*Lo razonable es público de una forma en que lo racional no lo es*».

70. Este estudio de 2011 amplia el realizado en 2009, que toma como población objeto de análisis los municipios de la provincia de Barcelona mayores de 13 000 habitantes inscritos en la denominada «*Xarxa CORH*», una comunidad de conocimiento al servicio de los gestores locales de recursos humanos creada por el Servicio de Asistencia a los Gobiernos Locales de la Diputación barcelonesa. Este estudio es útil para analizar dimensiones como el régimen de trabajo, permisos y licencias, los derechos económicos y las mejoras sociales.

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

trata el impacto final, sistémico, de las prácticas seguidas en este terreno por los Gobiernos locales, que es, al cabo, el objetivo del trabajo. La información recogida del centenar de textos analizados se ha sistematizado en los siguientes contenidos:

5.1. Cláusulas sobre tiempo de trabajo

En términos legales, las entidades locales carecen a priori de capacidad convencional en esta materia. La normativa de régimen local prevé que la jornada laboral será «en términos anuales» la misma que la que rija para los funcionarios de la Administración del Estado. Respecto a los permisos y licencias cabría cierta modulación en su ejercicio. Pues bien, en todos estos extremos la realidad de los acuerdos supera los contenidos formalmente posibles. Bien sea por cuanto recogen la jornada semanal de 35 horas en detrimento de la establecida de 37.5 horas[71], bien por cuanto la jornada anual resulta inferior a la legalmente establecida[72] en prácticamente todos los casos analizados[73]. Asimismo, en todos los acuerdos y pactos de entidades locales analizados se regula un catálogo de ausencias al trabajo retribuidas superior al establecido legalmente, bien en permisos (días de libre disposición en la mayoría de los casos, o adopción, lactancia, acogimiento,…) bien en licencias (por cuidado de familiares, guarda legal, etc.).

71. Recogen expresamente **la jornada semanal de 35 horas** acuerdos como los de las diputaciones de Lugo, Toledo o Guadalajara. En ayuntamientos la aplican el de Madrid, Segovia, San Fernando (Cádiz), Soria, Burgos, Sevilla, San Javier, Manresa, Doña Mencía, La Rambla, Martorell, Candelaria, Llançà, Ibi, Vilanova i la Geltrú, Tres Cantos, o el propio Acuerdo Marco de aplicación a la Comunidad de Madrid.

72. La normativa entonces aplicable (una resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de diciembre de 2005) solamente fija como parámetro el de la jornada semanal de 37.5 horas. Para determinar la jornada anual hay que recurrir a la cifra establecida inicialmente en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 2003-2004, sobre modernización y mejora de la Administración Pública (BOE de 18 de noviembre de 2002), cuyo capítulo III fija la jornada anual en 1647 horas, una cifra recogida posteriormente en la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 27 de diciembre de 2005, sobre jornada y horarios.

73. Situadas todas ellas en torno a las **1500 horas anuales**. Así, 1512 horas/año para la Diputación de Burgos, 1561 para la de Soria, 1521 para la de Almería, y 1498 para la de Ciudad Real. 1537 horas anuales para el Ayuntamiento de Getafe, 1442 para el de Madrid, 1512 para el de Alcorcón, 1500 para el de Móstoles, 1533 para el de Gijón, 1510 para el de Palencia, 1494 para el de Jaén, 1519 para el de Córdoba, 1512 para el de Cartagena, 1509 para el de Castro Urdiales, 1486 para el de Peñíscola, y 1508 para el de Arganda del Rey. Siendo precisos, hay dos ayuntamientos que recogen la jornada anual de 1647 horas: los de Esparraguera y La Almunia de Doña Godina.

5.2. Cláusulas sobre retribuciones

Formalmente, las entidades locales carecen de capacidad convencional en estas materias. En lo que se refiere a la estructura salarial, por venir regulado en multitud de disposiciones que establecen las llamadas retribuciones *básicas* –sueldo y antigüedad– y *complementarias* –complementos de destino, específico y de productividad, así como indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones–. En lo que atañe al incremento anual, es materia regulada por la respectiva ley de presupuestos anuales. Pues bien, en ambos aspectos un análisis de los acuerdos y pactos revela la conclusión de acuerdos en estas materias como práctica habitual, en las diversas dimensiones que conforman la negociación de tipo «salarial». Así, encontramos:

- ✓ Conceptos retributivos no contemplados en la normativa[74].

74. «**Complementos por trabajos de superior categoría**» se encuentran en los acuerdos de las diputaciones de Burgos o de Soria. «**Gratificación por Navidad**», en el texto del Cabildo de Fuerteventura. Más imaginación se revela en la remuneración de la antigüedad. Así: «**premios por antigüedad, por años de servicio, vinculación, por permanencia, o bien premios por jubilación**» encontramos en la Diputación de Lugo, en la de Salamanca, y en los ayuntamientos de Alicante, Madrid, Ávila, Almería, Segovia, Huelva, Gijón, Zamora, Arrecife, Villalbilla, La Rambla, La Almunia de Doña Godina, Candelaria, Gáldar, Martorell, Granadilla de Abona, Manresa, Láujar de Andarax, Arucas, Vilanova i la Geltrú, Sitges, Sant Feliu de Codines, Teulada, Onil o Los Realejos. Otros conceptos salariales formalmente dentro de la norma pero que remuneran otras circunstancias son los que se encuentran dentro del **complemento de productividad**. Así, la Diputación de Burgos «**prima por puntualidad y asistencia**», «**productividad anual no consolidable**» en el Cabildo de Tenerife, similar a la productividad fijada por categorías de la Diputación de Valencia o a la «**normalizada por trimestres**» de la Diputación de Ciudad Real, del Ayuntamiento de Gijón o del de Valencia; o a la semestral de los ayuntamientos de Arrecife o Estepona, y la mensual del Consell d'Eivissa i Formentera y del Ayuntamiento de Burgos. El **absentismo** justifica habitualmente el empleo de este complemento. Encontramos el «Fondo de Productividad por absentismo» de la Diputación de Alicante, la «prima de asistencia» de Sant Boi de Llobregat, «productividad por asistencia» en San Fernando o Sabadell, «por asistencia al trabajo» en el Ayuntamiento de Almería, por «efectiva asistencia al trabajo» en Montilla, o la «paga de absentismo» (artículo 21 acuerdo del Ayuntamiento de Martorell). Otro concepto profusamente regulado para evitar cualquier atisbo de disminución salarial es el denominado «**complemento personal transitorio**», que aparece en textos como los de la Diputación de Valencia, el Ayuntamiento de Palencia (disposición adicional 1.ª), el de Córdoba, el de Sevilla, o el autonómico (Udalhitz) para la Administración local de Euskadi. Por otra parte, otro complemento habitual es el que garantiza la percepción del 100 por 100 de las retribuciones en caso de incapacidad temporal del funcionario, cuando la regulación –no susceptible de mejora según la jurisprudencia– dispone la percepción de tal complemento durante tres meses como máximo. En todos los textos analizados aparece regulado este complemento, sirviendo como ejemplo los de la Diputación de Toledo, de Cádiz, o los ayuntamientos de Valladolid, Huelva, Zamora, Burgos, Almería, Córdoba, Consuegra, Manresa, Castro Urdiales, Sant Pere de Ribes o Teulada. Por otra parte, en numerosos textos la obligación de regular de forma única el complemento específico aparece desagregada en numerosos «componentes» o «factores», o simplemente «**pluses**». Así, como ejemplo pueden citarse la Diputación de Burgos (pluses de nocturnidad, turnicidad), la

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

- ✓ Cláusulas compensatorias de la desviación del IPC[75] o bien fondos destinados de algún modo a compensar la pérdida de poder adquisitivo[76]. Todos ellos en definitiva suponen unos incrementos salariales superiores a los estipulados por las leyes anuales de presupuestos.
- ✓ Sistemas retributivos colectivos tipo «tablas salariales», fijados por categorías o niveles genéricos, en detrimento de metodologías de valoración de puestos de trabajo individuales[77].

5.3. Cláusulas sobre organización del trabajo

El análisis de los textos revela cómo las potestades y facultades de organización de que goza la Administración Pública, según la doctrina de la relación

Diputación de Toledo (pluses de nocturnidad, festivos), la Diputación de Ciudad Real (pluses de nocturnidad, festivos, turnicidad), los ayuntamientos de Getafe (complemento de fiestas, quebranto de moneda), Sant Boi de Llobregat (pluses de jornada partida, tóxicos, festivos), Ávila (pluses de nocturnidad, festividad, turnicidad), Palencia (plus de calle, festivos y retenes) o Palamós (plus mensual). Otras entidades locales pactan la **asignación de niveles mínimos de complemento de destino** por encima de los establecidos en la normativa. Al respecto, acuerdos de la Diputación de Burgos, de Cádiz, de Valencia, del Cabildo de Tenerife, de los ayuntamientos de Segovia, San Fernando, Gijón, Burgos, Xàtiva, Doña Mencía, La Almunia de Doña Godina, Udalhitz (Euskadi), Villena, Teulada o la Villa de Ingenio (el cual en su cláusula 24.ª dispone la asignación del nivel máximo de complemento de destino a todos los puestos de trabajo).

75. **Cláusula de revisión** según el IPC de Cataluña (texto del Ayuntamiento de Sant Boi), Santa Coloma de Gramenet (artículo 4.1), o bien «siempre que lo permitan las leyes de presupuestos», en el texto del Ayuntamiento de Madrid. También artículo compensatorio en el texto correspondiente a la Diputación de Lugo. «Voluntad de incremento según el IPC» en el Ayuntamiento de Alicante. Contemplan pagas únicas de compensación del poder adquisitivo los ayuntamientos de Almería (artículo 66 del acuerdo), Palencia (artículo 38), Cartagena (artículo 4), Granadilla de Abona (artículo 71), Benicàssim, Solsona, Castro Urdiales, Doña Mencía (artículo 6), San Roque, Llançà, Palamós (artículo 7), Peñíscola (artículo 26), Hondón de Las Nieves (artículo 41), Villena (artículo 14) o Vilanova i la Geltrú (artículo 16). Parecido tenor tiene la cláusula 2.ª del texto del Ayuntamiento de la Villa de Ingenio, donde el incremento se conceptúa como mínimo. El concepto de «**productividad compensatoria**» con esta finalidad se encuentra por ejemplo en el artículo 32 del acuerdo del Ayuntamiento de San Javier.

76. Fondo dotado con el 0.7 de la masa salarial en concepto de «**mejora de servicios públicos**» en la Diputación Foral de Álava, «**fondo de modernización**» en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (artículo 83 del acuerdo), «fondo singular de mejora de los servicios públicos» (artículo 33 del acuerdo del Ayuntamiento de Valencia), «**fondo de mejora**» (artículo 49 del acuerdo del Ayuntamiento de Córdoba); «**Fondo de VPT**» en la Diputación de Guadalajara, en el Ayuntamiento de Alcorcón, y en los de Villalbilla y Onil.

77. Encontramos la sistemática de establecer las retribuciones por «**tablas salariales globales**» recogidas en anexos que remuneran más bien categorías o niveles, es decir, de tipo colectivo, en detrimento de puestos de trabajo, en acuerdos como los del Ayuntamiento de Segovia, Almería o Gijón, por referenciar algunos casos representativos.

funcionarial clásica, se encuentran sumamente matizadas por la negociación colectiva. La organización práctica del trabajo (movilidad y flexibilidad internas, asignación y cambio de funciones), por no hablar del funcionamiento de la jerarquía, un principio clásico de organización (Mintzberg, 1987), encuentran dificultades en la realidad cotidiana de la gestión local. Por decirlo en los términos de Methe y Perry (2003, e.o. 1980), en los acuerdos y pactos de los Gobiernos locales españoles encontramos numerosos artículos, cláusulas y disposiciones que en la práctica atribuyen responsabilidades en esta materia a los órganos de participación de los empleados públicos, afectando a la esfera de los sistemas, procesos y organización del trabajo. No se trata de que en numerosos textos se remita a la negociación del instrumento de ordenación, la relación de puestos de trabajo, algo lógico por otra parte[78]; es que en no pocos de ellos se limita notablemente la actuación del empleador[79]. Esta circunstancia explicaría por qué en la reciente reforma del empleo público, operada en 2007, la jerarquía reaparecerá como fundamento de la actuación administrativa[80].

5.4. Cláusulas sobre acceso al empleo público

En los sistemas de mérito, la garantía del ingreso mediante procesos transparentes y competitivos –meritocráticos– es el centro del sistema, junto a la perspectiva de una carrera ajena a influencias políticas. En los modelos de

78. Por poner algunos ejemplos, acuerdos de las diputaciones de Burgos y Almería o del Cabildo de Tenerife, y del Ayuntamiento de Huelva.

79. Artículo 4.º Acuerdo Diputación de Cádiz: «*La organización práctica del trabajo corresponde a la Corporación, con sujeción a estos acuerdos y la legislación vigente. Se realizará mediante la negociación entre la Corporación y la representación legal de la misma (...)*». Artículo 35 Acuerdo de Alcorcón: «*La organización del trabajo es facultad exclusiva de la Administración, sin perjuicio de los derechos y facultades de audiencia, consulta, información y negociación reconocidas a los representantes de los trabajadores (...)*». Artículo 6.2 acuerdo de Palencia: «*Cualquier cambio en las condiciones de trabajo de los empleados públicos al servicio de este ayuntamiento, deberá ser negociado con la representación sindical*». Otros medios en esta materia son las «comisiones conjuntas de organización del trabajo» (Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat), la exigencia de «**dictamen previo**» en la Mesa antes de abordar cualquier cambio organizativo (ayuntamientos de Arrecife, Montilla y Villena), o de «**pacto**» (Ayuntamiento de Doña Mencía), de «**informe previo**» (ayuntamientos de Estepona, Huelva, Rojales, Gáldar) o de «**consenso**» (artículo 5.º del acuerdo del Ayuntamiento de Úbeda), o la «**previa conformidad**» para organizar la prestación del servicio público de Policía Local (cláusula 4.ª), así como la exigencia de elaboración conjunta del «Organigrama» (Ayuntamiento de San Javier).

80. Artículo 13.j de la Ley 7/2007, de 12 de abril. En sentido similar cabe *leer* los deberes de los empleados públicos (artículos 52 a 54).

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

negociación colectiva, por el contrario, el sindicato es un actor con influencia en este terreno, normalmente vedado a los no afiliados. Esto es así en modelos sindicales de corte anglosajón, resultando más extraño en los sistemas de relaciones industriales de corte europeo. Ahora bien, pese a esta limitación legal, resulta claro que las organizaciones sindicales se hallan *interesadas* en este ámbito de la gestión de personal.

En nuestro país, en el ámbito laboral, ni la Ley de Libertad Sindical de 1985 ni el Estatuto de los Trabajadores de 1980 contemplan preferencias en materia de ingreso a los afiliados al sindicato. Tampoco obviamente en el ámbito público, habida cuenta de que el diseño constitucional es el de un sistema de mérito. Cuestión distinta es el funcionamiento real en las entidades locales. En un contexto de competencia sindical, la influencia en los mecanismos de acceso supone uno de los ámbitos más relevantes en términos de *incentivos selectivos* para sus afiliados. Siendo la organización de la selección descentralizada –cada entidad local recluta a sus empleados públicos–, la tentación inevitable es que los agentes que representan a los empleados públicos traten de incidir en un ámbito sensible para sus afiliados –su *principal*, constituido por empleados públicos en precario–. Máxime cuando, como se ha dicho, la temporalidad es la norma imperante, y donde la «cadena de movilidad» (temporalidad-estabilización) es lo habitual. La relación de agencia en materia de selección es mucho más intensa desde la perspectiva de los empleados públicos que la que mantiene la ciudadanía con sus concejales, mucho más alejada en esta cuestión (en intereses e información), más difusa, frente a los intereses concretos de grupo. Visto desde la óptica de la teoría de la acción colectiva, es fácil prever un mayor activismo sindical en representación de los empleados municipales en esta materia.

Este riesgo ya fue alertado en su día. Como puso de manifiesto el Informe del Comité de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público: «*Esta dinámica de selección de personal temporal y posterior estabilización de los empleados temporales al cabo de unos años está poniendo en cuestión seriamente todo el sistema constitucional de garantías relativo al acceso el empleo público*» (2005: 94). La influencia se articula mediante el mecanismo correspondiente: la negociación colectiva. Mediante la misma se incide en cuestiones concretas como la participación en el diseño de los mecanismos de ingreso («la redacción de las bases»), la participación en los propios órganos encargados de la decisión sobre los candidatos concretos (los «tribunales y comisiones»), o la influencia en los propios sistemas de gestión del flujo de personal («las bolsas de trabajo»). Pues bien,

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

el análisis de las prácticas de negociación colectiva evidencia el interés de los actores sindicales en adquirir influencia en este terreno[81].

- ✓ Encontramos participación en la redacción de las Bases de la convocatoria en entidades locales de diverso tamaño[82]. Algunos textos contemplan la gestión participada en sistemas de bolsas[83].
- ✓ Por lo que se refiere a la participación en órganos de selección, en todos los textos se encuentran disposiciones en este sentido. Bien en favor de los órganos unitarios –la junta de personal–[84], bien de los sindicatos más representativos[85]. Llamativo resulta que algunos textos contemplen la participación sindical tras la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público, que veda tal posibilidad[86], lo que demuestra lo costoso de cambiar algunas inercias arraigadas.

81. La práctica de designar representantes en los tribunales «en representación» de partidos o sindicatos fue seriamente criticada por la Comisión, indicando además cómo la misma resulta discordante con los países democráticos de nuestro entorno (2005:103). La misma revela además unas curiosas limitaciones conceptuales de los agentes en relación con el interés público y con la igualdad de oportunidades, ya que obvia que en el acceso al empleo público no hay afiliados que representar, sino ciudadanos que compiten en igualdad de oportunidades por un puesto de trabajo. En el plano de los hechos es conveniente consignar que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público –en una de las pocas líneas de reforma efectivamente implantadas– ha establecido (artículo 60.3) que la participación en los órganos de selección no podrá efectuarse en representación o por cuenta de nadie. La realidad no parece que haya acompañado completamente.

82. Tratan de la participación en la **redacción de bases** los acuerdos de la Diputación de Soria y de los ayuntamientos de Madrid, Getafe, Gijón, Granadilla de Abona, Estepona, Hondón de Las Nieves, Onil y Úbeda (artículo 7.º del acuerdo).

83. Contemplan preceptos sobre **gestión de bolsas de empleo temporal**, o mecanismos similares, los acuerdos de la Diputación Foral de Álava y de las diputaciones de Guadalajara y Ciudad Real. Mecanismos parecidos aparecen en el acuerdo de los ayuntamientos de Madrid, Getafe, Gijón o Almería.

84. Prevén la **designación** de un miembro de los tribunales, tanto para funcionarios de carrera como para interinos, «a propuesta» o «**en representación de la junta de personal**», acuerdos como los de las diputaciones de Lugo, Cádiz, Guadalajara, Salamanca, Ciudad Real (2), Valencia o Alicante, el Cabildo de Fuerteventura, el Consell Insular d'Eivissa i Formentera, y los ayuntamientos de Alcorcón, Valladolid (2 miembros), Soria, Ávila, Almería, Palencia, Jaén, Arrecife, Cartagena, Granadilla de Abona, Solsona, Villalbilla, La Rambla, San Roque, Sitges, Hondón de Las Nieves, Ibi, Arganda (2 miembros), Úbeda, Vilanova i la Geltrú o Tres Cantos.

85. Acuerdos que prevén la participación en tribunales y comisiones de selección de vocales **designados por los sindicatos**, son los de la Diputación de Toledo (1) o ayuntamientos como los de Ponferrada (uno por sindicato), Huelva (uno por sindicato), Vitoria (1), Valencia (uno por sindicato), Sevilla (uno por sindicato), Gandía (1), Arcepafe (País Vasco) (1), Estepona (uno por sindicato), Huelva (uno por sindicato), Montilla (uno por sindicato), Sant Feliu de Codines (1) o Rojales (1).

86. Así ocurre en pactos y **acuerdos tras el EBEP**, como los acuerdos 2008-2011 de la Diputación de Toledo, 2007-2008 de la Diputación de Guadalajara o 2009-2011 de la Diputación de Valladolid (bien que bajo el formato de «observadores»); o ayuntamientos

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

- ✓ En lo relativo a los planes y procesos de consolidación de empleo temporal –de «conversión» de empleo precario en *fijo*–, se contempla tal posibilidad en un número significativo de acuerdos y pactos de funcionarios, teniendo en cuenta que el análisis de tales textos no agota toda la posibilidad de concertación en la materia, bien por ser objeto de pactos específicos –eventualmente no objeto de publicación en los boletines oficiales provinciales–, bien por ser objeto de convenios colectivos laborales. En cualquier caso el análisis muestra que es una materia convencional habitual[87].

como el de Madrid (acuerdo 2008-2011), Alcorcón (acuerdo 2008-2011), Móstoles (acuerdo 2008-2011), Valladolid (acuerdo 2008-2011, donde se indica que la alcaldía tendrá en cuenta la propuesta que realice la junta de personal), Palencia (acuerdo 2009-2012), Almería (acuerdo 2008-2011), Villalbilla (acuerdo 2007-2009) o Láujar de Andarax (acuerdo 2008-2011).

87. Tratan la denominada «**Estabilización del Personal**» los acuerdos de la Diputación de Almería 2008-2011, del Ayuntamiento de San Fernando 2007-2009 («Política de consolidación de empleo temporal»), el Acuerdo 2003 del Ayuntamiento de Alicante («Desarrollo de procesos de consolidación»), el Acuerdo 2007 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (no más del 6 % de interinos, como objetivo fijado en su artículo 161.2), el Acuerdo del Ayuntamiento de Almería 2008-2011 («Plan de Estabilidad Laboral»), el Acuerdo del Ayuntamiento de Córdoba 2006-2007 (anexo en el que se determina la consolidación de 190 plazas), el Acuerdo del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet 2010-2012 («procesos de funcionarización y de interinos»), o el Acuerdo del Ayuntamiento de Villalbilla 2007-2009 («Cláusula de estabilidad en el empleo»); más antiguos, pero reveladores de lo arraigado de esta práctica, son el Acuerdo del Ayuntamiento de Villena 1998-2000 (artículo 24: conversión de empleo temporal en fijo), el Acuerdo del Ayuntamiento de Úbeda 2000-2003 (artículo 10: compromiso de consolidación), el Acuerdo del Ayuntamiento de Vilanova i La Geltrú 2000-2001 (artículo 26: consolidación de empleo), o el Acuerdo de 2003 del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria sobre «Plan de Estabilidad del personal contratado mediante la consolidación como personal laboral fijo». Un texto que en cierto modo puede servir de paradigma es el contenido en la disposición transitoria séptima del «Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos». Titulado «Consolidación de empleo temporal», establecía que «durante la vigencia del presente convenio se concluirá la ejecución de los procesos selectivos derivados del proceso especial de consolidación de empleo temporal en los términos acordados con las Centrales Sindicales». Tales «términos acordados» con las centrales se recogían a su vez en el «Acuerdo sobre condiciones económicas y de empleo del personal laboral al servicio del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos», cuyo artículo 7.º no es que contemplara solamente un «proceso de consolidación», sino que reconocía sin más la fijeza del personal indefinido en virtud de sentencia pronunciada entre el 7 de octubre de 1996 y el 2 de diciembre de 2008. Las fechas –inspiradas en la evolución jurisprudencial– parecen seguir a su vez la estela de un acuerdo similar en la Administración General del Estado, el de 16 de noviembre de 2002. No obstante, en este caso concreto fue el Tribunal Supremo (Sala 4.ª, de lo Social, de 14 de diciembre de 2009) el que vedó la posibilidad de acceder a un *empleo laboral estable* «*(...) al margen de cualquier procedimiento de selección y sin otro mérito que la permanencia en una situación*». La cita del Tribunal es pertinente por cuanto han sido las instancias constitucionales las que han decantado definitivamente la solución a dar a la cuestión de las irregularidades contractuales de las Administraciones Públicas, pese a los reiterados intentos de establecer cauces más o menos restringidos.

5.5. Cláusulas sobre beneficios sociales complementarios

Este tipo de cláusulas son habituales en todos los acuerdos analizados. De hecho, el 100 % contemplan este tipo de contenidos de mejora de la retribución indirecta, por dos vías: mediante las subvenciones, la asignación de una cantidad a tanto alzado, o, menos habitualmente, las prestaciones periódicas, que conformarían una suerte de seguridad social complementaria. Entre las prestaciones de tipo subvencional aparecen las de nupcialidad, natalidad, orfandad, prótesis sanitarias y asistencia médico-quirúrgica, por estudios, seguros de vida y responsabilidad civil, anticipos salariales, préstamos vivienda. Como prestaciones periódicas aparecen las ayudas por guardería, por hijo discapacitado, las becas de comedor. En los acuerdos analizados aparecen bien como prestaciones sociales, bien bajo el formato de fondos sociales, si bien en pocos casos con limitación presupuestaria[88].

5.6. Otras cuestiones

Bajo este epígrafe se engloban un conjunto de cláusulas convencionales que demuestran cómo los planteamientos típicos de un modelo estándar de negociación colectiva se han plasmado en el centenar de acuerdos analizados. Ya sea por incluir cláusulas típicas de un convenio colectivo laboral *clásico*, ya por incluir contenidos que, a priori, son de ámbitos negociales vedados a los interlocutores de los Gobiernos locales, por tratar del núcleo de la relación funcionarial.

Cláusulas convencionales típicas del derecho laboral encontramos las que hacen referencia a aspectos tales como:

- La «indivisibilidad» de lo negociado o su «vinculación a la totalidad». Es decir, su consideración como un todo global, renegociable si se anula judicialmente parte de su contenido[89].

88. Aparecen bajo la rúbrica de «**Fondo Social**» en los acuerdos de las diputaciones de Toledo, Álava, Cádiz o Almería, o en los de los ayuntamientos de Algemesí, Llinars de Vallés, Vilanova i la Geltrú, Alicante, Huelva o Almería. En todos los acuerdos restantes aparecen como **prestaciones sociales y sanitarias**. Para el análisis específico de esta cuestión el documento de referencia es el publicado por la Diputación de Barcelona (la «Xarxa CORH»). Al respecto existen algunas curiosidades, como las ayudas de sepelio o defunción (Consell d'Eivissa i Formentera, La Rambla, Estepona o Montilla) o el abono del agua potable (Ayuntamiento de Eivissa).

89. Acuerdos de las diputaciones de Salamanca o Valencia, del Consell Insular d'Eivissa i Formentera, o de los ayuntamientos de Getafe, Sant Boi de Llobregat, Alcorcón, Vitoria-Gasteiz, Zamora, Burgos, Ávila, Palencia, Gandía, Córdoba, Sevilla, Aldaia, Esparraguera, Sabadell, Premià de Mar, Sitges, Villena, Arucas, Rojales o Quart de Poblet.

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

- La garantía «*ad personam*» de lo pactado o el acuerdo de «cláusulas de garantía». Es decir, el respeto de las situaciones individuales que resulten mejores de lo convenido[90].
- El carácter de «norma mínima» del acuerdo, mejorable por actuaciones administrativas individuales que puedan resultar más provechosas[91].
- Cláusulas conocidas en el terreno laboral como «condiciones más beneficiosas», similares a las anteriores, que implican el respeto de unos presuntos derechos «adquiridos» por parte del funcionario[92].

Lo llamativo de este articulado es que, en la práctica, *bilateraliza* la relación profesional, obviando los caracteres típicos de la relación administrativa, donde, como es sabido, los instrumentos de gestión tratan de hacer frente a las necesidades del servicio debidamente justificadas[93]. También encontramos como aspectos convenidos todo un conjunto de contenidos que forman parte del núcleo duro de la relación estatutaria, reservados a la regulación mediante norma con rango de ley. Si bien en la mayoría de los casos la redacción se limita a transcribir los preceptos aplicables, en otros se innova de modo sensible, alterando lo establecido en los reglamentos aplicables[94].

90. Acuerdos de las diputaciones de Cádiz, Burgos, Guadalajara y Alicante, o de los cabildos de Tenerife o Fuerteventura. Acuerdos de los ayuntamientos de Madrid, Ponferrada, Huelva, Burgos, Valencia, Láujar de Andarax, Llinars del Vallés, Roda de Barà, Hondón de Las Nieves, Ibi, Arucas, Quart de Poblet, Bétera, La Rambla o Albalat dels Sorells.

91. Este tipo de cláusulas, con este redactado o similar, como el término «compensación y absorción», aparecen en acuerdos como los correspondientes a la Diputación de Cádiz, el Cabildo de Fuerteventura, y los ayuntamientos de Madrid, Ponferrada, Zamora, Solsona, La Almunia de Doña Godina, Palamós o Ibi.

92. Textos con estas cláusulas aparecen en los acuerdos de la Diputación de Valencia o los ayuntamientos de Gijón, Soria, Huelva, Zamora, Arrecife, Valencia, Xàtiva, Algemesí, Castro Urdiales, Udalhitz (Euskadi), Hondón de Las Nieves, Ibi o Gáldar.

93. Hay que tener en cuenta que desde la propia óptica jurídico-laboral este tipo de cláusulas han sido criticadas, por inoperantes. Al respecto, la propia Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, en una *Guía de la negociación colectiva* (2010), recomienda que sean obviadas. Pese a que suelen ser incluidos «por inercia y costumbre» (: 107), estos artículos aportan poco en términos jurídicos. No obstante, resultan ilustrativos del marco cognitivo de los negociadores.

94. A título de ejemplo, las **situaciones administrativas** aparecen reguladas en los acuerdos de las diputaciones de Burgos, Lugo, Toledo, Soria y Ciudad Real, o en los ayuntamientos de Sant Boi, Jaén y Alcorcón (excedencias en todos los casos) o Córdoba. Regulan el **sistema retributivo** los textos correspondientes a las diputaciones de Toledo, Soria y Salamanca, así como los de los ayuntamientos de Segovia, San Fernando, Huelva, Vitoria-Gasteiz, Burgos, Palencia, Almería, Arrecife o Sevilla (bien que en la mayoría de los casos con carácter reiterativo). La **clasificación de los funcionarios** es tratada (también reiterativamente) en los textos de las diputaciones de Toledo, Soria, Salamanca, Almería, Valencia y Ciudad Real, y en los de los ayuntamientos de Madrid, Sant Boi de Llobregat, Segovia, San Fernando, Palencia, Córdoba y Sevilla. Por su parte, el **régimen disciplinario** aparece regulado (aquí

Las páginas precedentes muestran las conclusiones del estudio sobre las prácticas de negociación colectiva correspondiente a más de un centenar de entidades locales, entre ellas un número significativo de las grandes ciudades. De acuerdo con el esquema seguido de Methe y Perry se ha analizado la influencia de tales prácticas tanto sobre los ***inputs*** como sobre las ***actividades***. En lo relativo a los ***outputs*** contamos con una aproximación indirecta, la correspondiente a un estudio realizado no hace demasiado tiempo por la Federación Española de Municipios y Provincias (2006). En el mismo se da cuenta de cómo de la negociación colectiva municipal deriva invariablemente una tendencia al alza, artificial, de las retribuciones, un «incremento excesivo del gasto público local en personal» (2006:93), explicable en no poca medida por la circunstancia de producirse esa negociación de un modo atomizado y disperso, entidad a entidad, que debe «valorar sus puestos de trabajo» desde 1986 sin referentes comunes ni criterios homogeneizadores.

Pero el incremento, por así decir, directo de los costes salariales (retribuciones y ayudas sociales) no es la única consecuencia. Al respecto no hay que perder de vista el incremento de costes que suponen las notables rigideces de gestión. En un entorno donde la gestión de personal se encuentra en la práctica hiperregulada por el éxito negociador que el agente sindical ha tenido en nombre de su principal (los empleados públicos), la consecuencia ha sido en muchos casos que los ejecutivos locales echen mano del recurso a mercados laborales secundarios en busca de la mayor flexibilidad que no encuentran en los ámbitos del mercado primario (el correspondiente a funcionarios de carrera y laborales fijos). Esta circunstancia –no solamente el clientelismo político– es la que explica el incremento exponencial de la temporalidad. Los caracteres de la negociación colectiva vigente en la Administración local española impelen por así decir a buscar unos efectivos más fáciles de gestionar para quienes dirigen las políticas de personal, respecto a los cuales no hay que olvidar su propia naturaleza, en sentido genuinamente democrático unos *diletantes* –no profesionales– con un horizonte temporal limitado, el ciclo político de cuatro años.

¿Y qué decir de los efectos, del **impacto** final de unas prácticas como las que pone de manifiesto la investigación? Pues que analizadas las diná-

sí innovando en su regulación) en los acuerdos de las diputaciones de Lugo y Toledo, así como en los de los ayuntamientos de Sant Boi de Llobregat, Valladolid (principios), Arrecife, Sevilla, Granadilla de Abona, La Rambla o La Almunia de Doña Godina.

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

micas de poder real se evidencia lo limitado de la norma formal para dar cuenta de la realidad del empleo público local. Si se analiza lo que opera realmente en términos de gestión (tablas normalizadas por categorías más que sistemas de valoración de puestos), cuál es el sistema retributivo *en uso* (pactado y superado en la mayoría de las ocasiones), cuáles son las condiciones de trabajo existentes, regidas por el *principio de norma más favorable*, o la problemática derivada del acceso en las diversas modalidades estudiadas, se evidencia que el efecto final ha sido el de una **mutación *de facto* en el modelo del empleo público**. Las pautas de negociación colectiva típicas de la Administración local española, con una intensidad superior a la de la Administración Central o a la de las comunidades autónomas, y sus prácticas asociadas, configuran un marco institucional que muestra rasgos más próximos a un modelo de negociación colectiva, con sus rasgos de contractualización y fijación colectiva de las condiciones de empleo, que al de mérito, fuertemente reglamentado.

6. Rastros del legado histórico

El capítulo I mostró cómo en la gestión del personal de las entidades locales españolas, junto al tradicional formalismo jurídico, habían *sedimentado* históricamente unas inercias patrimonializadoras del cargo público. Se constata cómo el fenómeno, además de evidenciar la falta de arraigo del sistema de puestos de trabajo, no responde a la ordenación burocrática clásica que separa el cargo de la función. Por otra parte, la tradicional provisión de plazas «*en propiedad*» (denominación periclitada desde 1968) sigue existiendo en el paisaje de la Administración local española[95]. Este fenómeno de persistencia

95. Un análisis aleatorio de resoluciones publicadas en el Boletín Oficial del Estado referidas a OEP, convocatorias o nombramientos, resulta ilustrativo a la hora de argumentar la pervivencia de elementos preburocráticos. No es ya que el término plaza en propiedad**,** impropio para designar una relación profesional, aparezca en el BOE hasta bien avanzada la primera década del siglo XXI; es que se refleja la incapacidad notoria para objetivar la ordenación burocrática propia que padecía la Administración local durante el franquismo. Así, como ejemplos de petrificación funcional (inserción en la convocatoria de la plaza de aspectos propios del puestos de trabajo, otorgando así derechos subjetivos no ya al cargo, sino a la función), aparecen en 1987 denominaciones de «conserje de oficina de información» (Écija) u «Oficial Liquidador de plaza de abastos» (Ávila); en 2000, «conserje Centro Cultural La Marina» (El Puig); en 2003, «operario de cine municipal» (Vejer de la Frontera); en 2006, «Mediador de Seguros» (Paterna) o «Auxiliar de Servicio de Información Ciudadana» (San Javier). Más preocupante resulta la práctica, en un modelo de función pública descorporativizado desde 1984, de otorgar plazas de *jefatura en propiedad*, un endemismo típico de nuestros Gobiernos locales que, de facto, termina blindando al funcionario frente a la propia Administración. Al respecto pueden citarse los ejemplos

de comportamientos se mantiene junto a las inercias consolidadas tras la coyuntura crítica. Encontramos por tanto que, junto a los elementos de cambio e innovación, subsisten continuidades relevantes.

de las diputaciones de Granada en 1987 («jefe de protocolo») o Ciudad Real ese mismo año, así como los de los ayuntamientos de Puerto Real en 1989, con una plaza de «director de instalaciones deportivas», Salamanca en 1995 («director de jardín de infancia»), o Blanes («jefe de sección de actividades»); aparecen también convocatorias o nombramientos como funcionario de «gerente» (Consorcio Parc Serralada) o «directora de Casa de Cultura» (tal cual, con indicación de género), ambos en 1999; en 2000, Ayuntamiento de Irún, un «director de actividades e instalaciones deportivas», o un «jefe de sección de planeamiento» (Sant Just Desvern); en 2003, una «asistente social-coordinadora» (Yecla); en 2006, pueden citarse un «jefe de conserjes mantenedores» (Blanes) o un «gerente» (Patronato Municipal de Cultura de Cocentaina).

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