EPÍLOGO

# La crisis *interminable* y el fin de los «Treinta Gloriosos» del municipalismo español

## 1. Una nueva coyuntura crítica: elementos de cambio

En los estudios que tratan acerca del surgimiento y evolución de los Estados del Bienestar en Europa es usual referirse a la época comprendida entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la primera crisis del petróleo como la de los «Treinta Gloriosos». Habría sido la época en la que se sentaron las bases del llamado «Modelo Social Europeo» en la Europa continental y nórdica (Moreno, 2012; 2014), y en la que se asistió no solo a la implantación de los pilares básicos de la *procura asistencial* del Estado en la vida del individuo (sanidad, educación y transferencia de rentas mediante pensiones), sino a la de un efectivo pacto entre capital y trabajo que, a la par que garantizaba la responsabilidad estatal con el pleno empleo mediante unas ideas de política económica adecuadas, las del estímulo de la demanda agregada, hacía posible un marco intermedio de desarrollo del capitalismo –*keynesiano* y *renano* a la vez, socialdemócrata y socialcristiano–, lejos a su vez del *laissez faire* de la escuela de Chicago y del experimento del mal llamado «socialismo real». Esta *vía media*, en el relato histórico, empezó a resentirse con el impacto del primer shock petrolero, el de 1973, que daría paso a la «edad de plata» del modelo social, donde con dificultades, pero con una indiscutible capacidad


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

de adaptación y de tenacidad del modelo (*stickiness*, en palabras de Pierson, 2006), se habría prolongado durante la segunda crisis de 1979 hasta la Gran Recesión. España habría llegado tarde a este desarrollo, aparcada como estaba en su propia dictadura, pero es indiscutible que, a partir de unas bases sentadas en la década de los sesenta, logró asentar su modesto Estado Social en democracia (Moreno *et. al.*, 2009). Pues bien, *mutatis mutandi*, algo parecido puede predicarse de otro entramado institucional de nuestro país, el del municipalismo: época «ideal» de desarrollo y posible fin abrupto.

Los treinta años transcurridos entre 1979 y 2010 fueron los «años dorados» de nuestros Gobiernos locales. Tal y como ya se ha dejado constancia en las páginas anteriores, se consiguieron logros espectaculares en materia de dotación de equipamientos básicos (sociales, culturales, educativos), los ayuntamientos fueron laboratorios privilegiados de innovación política (participación ciudadana, desarrollo local, urbanismo), e incluso los municipios (y en algunos territorios las provincias y también las islas) conformaron políticas propias en el denominado «bienestar de proximidad». Pues bien, todo ese panorama ha sido alterado por la crisis económica que se manifestó con toda su crudeza tras el verano de 2008, en forma de déficits públicos y cifras de desempleo galopantes. Hasta la actualidad. Cabría sostener que esos resultados de política lo fueron a costa de la eficiencia. Y que nuestros ayuntamientos solamente han sido capaces de funcionar en un contexto de presupuestos anualmente crecientes y con poca atención a la gestión. Esta suerte de «dopaje financiero» ciertamente no favorecía la adopción de medidas tendentes a fortalecer su desempeño institucional, y algo de ello se ha esbozado en este libro.

Hay que dejar constancia de que, por su profundidad, el contexto económico es peor que el de los ochenta y noventa. Sin duda alguna cabe hablar de crisis en la esfera local (Koselleck, 2012: 135). Una nueva conjunción de factores está dando forma a otra situación, también concentrada en el tiempo, en una suerte de imagen invertida de la coyuntura de los años ochenta. Pero, aun siendo similares los vectores –políticos, legales, socioeconómicos–, es distinta su influencia, como distinto es su contexto. Situados en él, solo podemos empezar a clarificar algunos efectos y aventurar algunos escenarios. En palabras de Carr (2010: 103; e.o. 1962), el devenir histórico es como un desfile en marcha: siendo parte del mismo, es difícil determinar el sentido de la marcha. No es fácil en efecto determinar la senda institucional que siga en el futuro nuestro débil sistema de mérito local, pero esta es justamente la responsabilidad de las Ciencias Sociales hacia el ámbito público, clarificar-


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

lo, aportar evidencias. Por decirlo con las palabras de Arendt (2006: 10; e.o. 1965), el que algo ocurra en el ámbito público no significa necesariamente que sea visible. Más bien al contrario, puede que la «luz pública» constituida por la gran eficiencia del discurso y el lenguaje ambiguo lo oscurezca todo. En una época caracterizada por la sobreabundancia de datos e informaciones, a estas disciplinas corresponde «iluminar los asuntos de los hombres». Esta es la finalidad de este breve epílogo.

Con el esquema de análisis empleado en los capítulos anteriores –intereses, instituciones y contexto– y especialmente de sus categorías conceptuales –arena decisoria, mecanismos y efectos de retroalimentación–, se delinea la evolución del marco institucional. A partir de la descripción de las secuencias de crisis económica e institucional, ajustes estructurales, política europea y reforma local, se analizan los primeros efectos sobre el periodo 2010-2014, apuntando algunos cursos posibles. Aun siendo consciente del riesgo de aventurar el futuro a partir de unas líneas de fuerza siempre pensadas a posteriori, merece la pena tratar de detectar las corrientes subterráneas del cambio.

### 1.1. Crisis económica e institucional

En el prólogo a la edición española, Stiglitz (2012) se pronuncia sin ambages al calificar como *Depresión* el efecto en nuestro país de la crisis económica, ya denominada como «Gran Recesión» por los historiadores económicos (Llopis y Maluquer, 2013), un calificativo que la acerca más a la crisis de 1929 que a las de 1973 o 1979. Al respecto se ha descrito claramente cómo lo que inicialmente fue el pinchazo de la «burbuja» inmobiliaria (verano de 2007) devino luego en crisis financiera (septiembre de 2008), con la consiguiente contracción de la actividad económica, y posteriormente, tras la intervención del sector público (años 2009 y 2010), en crisis fiscal. Interesa resaltar este aspecto porque, como señala Costas (2013: 236), la problemática coyuntura actual en que se hallan los Estados europeos en materia de déficit y deuda ha sido la consecuencia, no la causa de la situación actual.

En punto a la explicación de esta crisis se han formulado diversos argumentos, coincidentes todos ellos en un patrón común: no fue tan solo la elevada movilidad de los flujos de capital derivada de la globalización, propia del nuevo capitalismo, y su carácter liviano en relación con los territorios y las personas (Sennet, 2006: 58; Bauman, 2003: 65), sino que lo verdaderamente destacable ha sido el papel negativo jugado por la desregulación financiera de

los años ochenta y noventa. Este factor, junto con las innovaciones financieras asociadas, condujo a una creciente *financiarización*, de monetización de la economía real (Rodrik, 2012: 126; Reinhart y Rogoff, 2013: 143), dando lugar a la auténtica «burbuja» del periodo: la del crédito. Sirva como ejemplo el dato proporcionado por Moreno (2012: 168): si las transacciones financieras suponían en 1990 quince veces el PIB mundial, en 2007 la magnitud de los intercambios ascendía a setenta veces esta cifra. En esta dinámica la crisis económica sería el resultado no intencional, pero visto en perspectiva, casi inevitable, de las acciones individuales realizadas por unos agentes económicos cuyo interés especulativo dispondría, como se ha visto, de varias «pistas de despegue» (Innerarity, 2011: 176). El resultado: un aumento vertiginoso del desempleo, acentuado en su componente juvenil en países como España, un desequilibrio notable de los presupuestos públicos, la adopción de un modelo de política económica conocida como «austeridad», y, como impacto final, un incremento notable de las desigualdades en los países más afectados de la zona euro (Grecia, Portugal o España).

Pero, con ser notable, el económico no ha sido el único dominio afectado. En especial en países como España, la crisis económica ha ido acompañada específicamente de una crisis política. El lapso 2010-2014 ha conocido el fenómeno de la crisis en Cataluña, que conoció un momento destacado como la *Diada* de septiembre de 2012, punto álgido de una elevada movilización popular. No fue el relacionado con la política territorial el único ciclo de protesta. El lapso tampoco se comprende sin atender a fenómenos surgidos fuera de los estrechos marcos de los partidos, como las *mareas ciudadanas* (*blanca*, por los colectivos profesionales sanitarios, o *verde*, por los vinculados a la educación), la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), o, destacadamente, el aldabonazo político que supusieron las movilizaciones pacíficas de mayo de 2011 –el conocido como *15-M*–, poco antes de las municipales de dicho año, y cuyo alcance en términos de sistema político está aún por calibrar, pero que ciertamente, además de empezar a alterar el sistema de partidos existente desde la Transición –algo materializado en las Europeas de 2014 con la irrupción de Podemos–, evidencia en todo caso una cierta crisis de confianza y de deslegitimación de los actores institucionales existentes.

Al respecto, 2012 y 2013 han sido años profusos en explicaciones, pero lo cierto es que en su inmensa mayoría apuntan a déficits en el funcionamiento de los cauces de representación, en directo, los partidos políticos. Ya imputándoles la condición de «élite extractiva» (Molinas, 2012), una concepción calificada como ocurrencia por Maravall (2013), que no supera la capa-


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

cidad explicativa de conceptos como la «clase política» o la «cartelización partidista», más informados, o reivindicando un enfoque ya conocido entre nosotros, el del «regeneracionismo» (Moreno Luzón, 2013), este sí pertinente por resultar palpable una efectiva distancia entre gobernantes y ciudadanía. Lo cierto es que asistimos a una cierta sensación de «fin de ciclo», de agotamiento del sistema surgido en 1978, no tanto por razones generacionales, con ser importantes, cuanto por fallos y corruptelas en numerosos espacios de nuestra arquitectura institucional, que autores como Andrés Ortega (2014: 119) han descrito gráficamente como una suerte de «fallo multiorgánico», multiinstitucional, y en el que, por la parte que nos ocupa, por fin se apunta una de las causas, tratada en este libro: la característica politización de nuestra Administración Pública[203].

### 1.2. Europeización de la política económica

El primer decenio ha situado a España en una situación diametralmente opuesta a la de los primeros años de la integración europea. No se trata solamente de que la crisis económica haya dejado a unos países más expuestos que otros, sino que se constata una brecha entre países deudores y países acreedores, entre «el Norte» y «el Sur». En este contexto, transcurridos ya cinco años de crisis empiezan a adivinarse algunas tendencias. Una de ellas es la que Beck (2012: 43) ha denominado como «escenario Carl Schmitt», una suerte de estado de excepción transnacional que supone para los países deudores una suerte de soberanía *diluida*, producto del endeudamiento (Sosa Wagner y Fuertes, 2011: 136). El «fetichismo del déficit» manda, en términos discursivos (ideológicos) y de poder (políticas adoptadas), en un contexto institucional donde el marco del euro e instancias añejas y novedosas (Comisión, Banco Central, el Eurogrupo o la «Troika»), junto a nuevas reglas adoptadas como respuesta comunitaria a la crisis (Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE en 2011; Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en 2012), han tratado de superar los estrechos límites del modelo

203. No es la única obra divulgativa que enfatiza esta dimensión. Bitácoras recomendables como *Nada es gratis*, *No hay Derecho*, *Agenda Pública* o *Politikon*, han destacado, además de la relevancia de los aspectos institucionales, la importancia explicativa de la politización y el clientelismo burocrático. Todas han publicado obras relevantes, pero por su *afinidad electiva* me permito destacar el libro de *Politikon* (2014), *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español.* También de lectura aconsejable, aunque escéptico con respecto a las soluciones exclusivamente institucionales, es el libro de Sánchez-Cuenca (2014): *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*.

estatal *westfaliano*, basado en el Estado-Nación clásico, buscando una mayor integración económica y monetaria (Moreno, 2014: 51, 141). El tiempo dirá si se consigue. Como fuere, países como Grecia, Portugal e Irlanda se han visto «intervenidos» en el periodo, y otros como Italia, Francia o España se encuentran no solo sometidos a una fuerte supervisión de sus presupuestos, sino impelidos a la adopción de reformas «estructurales», de las que los planes anuales de reforma son una buena muestra, en un contexto temporal donde una innovación como la que supuso el marco del euro se ha visto seriamente cuestionada[204]. Este es otro vector de esta nueva coyuntura crítica, pero en un sentido distinto al de los ochenta.

### 1.3. Ajustes y/o reformas estructurales

La pertenencia a la moneda única condiciona la política económica. Y las específicas circunstancias económicas –deuda y déficit– en un marco como el del euro obligan a unas determinadas respuestas políticas, dando lugar a la excepcionalidad legislativa aludida. Esta circunstancia ha sido palpable en mayo de 2010 (medidas extraordinarias de reducción del déficit), en 2011 (reforma del artículo 135 de la Constitución) y en 2012 (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF), dándose carta de naturaleza a conceptos como el de *estabilidad presupuestaria*, *sostenibilidad financiera*, o la «reificación» (por decirlo en términos sociológicos) de la *regla de gasto* en la elaboración anual del presupuesto, que supone, en términos prácticos, la prohibición de aumento en cifras superiores a las previsiones de crecimiento del PIB. Principios llamados a condicionar y alterar sensiblemente el panorama de nuestro sector público y de su capacidad de intervención en el entorno.

Ya más específicamente en lo que afecta al Empleo Público Local (EPL) hay que hacer referencia a otras normas, promulgadas a lo largo de 2012, que han sido las que verdaderamente han influido. Si este año fue el de los incesantes cambios legislativos, 2013 fue el de la constatación de sus efectos. Si a finales de 2011, con el cambio de Gobierno, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, acorde con su carácter de urgencia, apenas tras-

204. Y donde lo sorprendente en su salvación, al menos momentánea, no han sido los nuevos acuerdos e instancias organizativas descritas, sino una decisión, o, mejor, una declaración: la hecha pública por el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, en septiembre de 2012, referida a que se haría todo lo necesario para mantener la moneda única.


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

lucía el alcance de algunas medidas, sería en julio del año siguiente, con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, y con la Ley 3/2012, de 6 de julio (la reforma laboral, precedida –como viene siendo de rigor– por su preceptivo decreto-ley), cuando se alteraría significativamente el escenario en materia de empleo público.

El paquete legislativo descrito ha incidido sobre cinco ámbitos característicos: retribuciones, tiempo de trabajo, reclutamiento de nuevo personal, el régimen del personal laboral y la negociación colectiva pública. Excepción hecha de los aspectos retributivos (recortes del 5 % en mayo de 2010, supresión de la paga extra de diciembre de 2012, o régimen compensatorio de las ausencias por enfermedad) y del *clásico* en nuestra política de personal (la congelación de plantillas mediante la figura de la tasa de reposición de efectivos), son los otros ámbitos los susceptibles de alterar formalmente la estructura de incentivos y la arena decisoria del EPL. En primer lugar el *tiempo de trabajo* en sentido amplio, ámbito en el que se insiste sobre su carácter indisponible (37.5 horas semanales o 1664 anuales), se limitan los permisos sindicales, o, en fin, se suprimen los días adicionales por antigüedad (hasta cuatro normas distintas regularán la jornada, los decretos leyes citados, además de una ley de presupuestos y una resolución de secretaría de Estado). También la *negociación colectiva pública* ha visto alterado su régimen jurídico. Si ya en 2010 se suprimió el Acuerdo Gobierno-Sindicatos 2010-2012, el Decreto de julio de 2012 estableció una regla de calado: la cláusula general de no vigencia de cualesquiera pactos o acuerdos, y, como se verá, también convenios colectivos, que contradigan, generalmente ampliando, las medidas establecidas por la normativa vigente.

Ha sido en el empleo público laboral donde las medidas de ajuste se han concentrado con mayor rigor. En primer lugar, modificando el art. 32 del Estatuto Básico del Empleado Público, que contempla la posibilidad de inaplicación unilateral por parte de la Administración de convenios o pactos, por interés público, derivado de una alteración de las circunstancias económicas, posibilidad hasta entonces contemplada solamente para el personal funcionario, acorde con la unilateralidad predicable de su tipo de relación. Ya se ha descrito la relevancia de la negociación colectiva –laboral y funcionarial– en el ámbito local. También la mayor relevancia cuantitativa del colectivo laboral en sus plantillas. De ahí el calado de la reciente reforma laboral, que por vez primera (nueva disposición adicional 21.ª del Estatuto de los Trabajadores) hacía posible –en detrimento de otras medidas como la suspensión temporal– la aplicación del despido por causas económicas, técnicas,

organizativas o productivas, adoptadas «*(...) en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos de la legislación de estabilidad presupuestaria*», si bien con algún matiz, referido al personal laboral indefinido[205]. El posterior Reglamento (Título III del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre) completaba la urdimbre jurídica del despido de laborales en la Administración.

¿Cuáles han sido los impactos de estas medidas? Habría que destacar el énfasis puesto en los ajustes, en la búsqueda de un cierto alivio sobre las finanzas públicas (jornada, retribuciones, recorte de efectivos), proyectado sobre lo que la doctrina ha denominado como «círculos de vulnerabilidad» (Jiménez Asensio, 2012; 2013): el personal no permanente, bien interino, bien laboral temporal. Este marco normativo se superpone, por otra parte, a unas reglas *ordinarias* de gestión del empleo público formalmente en vigor. Los elementos estructurales de la gestión de personal, relaciones de puestos de trabajo, planes de ordenación o plantillas, no se han visto alterados. Tampoco el régimen de situaciones administrativas, la selección o la provisión de puestos de trabajo. Sí resulta palpable sin embargo un mayor control externo sobre decisiones clave de política de personal, en especial en aquellos municipios acogidos a los mecanismos financieros pensados para reducir las deudas con los proveedores locales[206]. Y sin duda alguna, al primar los ajustes a corto plazo en detrimento de afrontar un verdadero cambio en el sistema de funcionamiento de la gestión de recursos humanos, asistimos a una clara segmentación en el personal público. Una de las innovaciones del no desarrollado EBEP de 2007, la creación de la institución «Empleo Público» como paraguas conceptual y material bajo el que cobijar todas las relaciones de empleo en la Administración, con independencia de su régimen jurídico, ha sido laminada por el «rancio corporativismo» de las normas «de Función Pública» (Jiménez Asensio, 2013: 22). En términos formales este parece ser uno de los primeros efectos del periodo: el resurgimiento de la vetusta distinción

205. El matiz, relevante por otra parte, radicaba en el «derecho de permanencia» de los laborales fijos, aquellos que han accedido de modo reglamentario y competitivo, respecto a los indefinidos, la patología jurídica a la que se ha hecho referencia en capítulos anteriores, no siempre derivada de una aplicación fraudulenta por parte de las entidades locales, como cualquier conocedor del sistema de subvenciones autonómicas podría constatar. El caso es que esta figura, como se dijo, de creación por los tribunales, empezó a cobrar carta de naturaleza primero en 2007 con el EBEP y luego en 2010, con la Ley 35 de 17 de septiembre (nueva disposición adicional 15.ª del Estatuto de los Trabajadores), con la reforma laboral de aquel año, con una referencia no ociosa a que la fijeza por fraude contractual no liberaba a la entidad de convocar la plaza o, en su caso, amortizarla.

206. Véanse los RRDD-leyes 4/2012 y 7/2012, en los que, además de una fuerte supervisión, la concesión del crédito extraordinario se condiciona a la adopción de «reformas estructurales».


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

entre empleo público «laboral», menos garantista y con menores exigencias, y empleo público «funcionarial», mucho más protegido. Como se verá, esta estructura de incentivos influirá parcialmente en el comportamiento de los actores.

### 1.4. La reforma local

Finalmente, a finales de 2013 y tras un accidentado camino iniciado a mediados de 2012, se promulgaba la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de «Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» (LRSAL). Como su propia denominación indica, se trata más de un texto de orden financiero que de una reforma del sistema de gobierno local. De hecho no deroga la LBRL, sino que se inserta en la misma, si bien introduciendo principios estructurales derivados de la reforma del art. 135 de la Constitución o de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Es en este contexto como debe ser leída, como una traslación del «Derecho de la crisis» al mundo local (Rivero, 2014), ya que, a tenor de la propia exposición de motivos, sus objetivos son de esta índole: competencias, racionalización, control financiero y favorecimiento de la iniciativa privada. Ahora bien, como se ha visto, no solamente las normas «de Personal» explican el funcionamiento institucional del Empleo Público Local, sino que otros aspectos tratados en la reforma son tanto o más determinantes.

El nuevo y complejo sistema competencial ha sido el eje de la LRSAL, y está llamado a condicionar la evolución futura del EPL. Es uno de los principales aspectos modificados: las competencias (facultades sobre materias) y los servicios (mínimos obligatorios) a prestar por los ayuntamientos, han sido, en detrimento de la fusión del mapa municipal, el camino alternativo elegido por el legislador para afrontar algún tipo de reforma estructural en la política territorial (Cosculluela, 2013: 15). Así se consignaba en el Plan Nacional de Reformas para 2013 presentado a Europa, pese a su incidencia poco significativa en términos de gasto público, en comparación con, por ejemplo, las comunidades autónomas. No son pocas las modificaciones operadas en esta materia. Junto a la derogación de la conocida «cláusula universal de competencias» del artículo 25 de la LBRL, vigente en nuestro municipalismo desde el Estatuto de 1924, y que permitía a los ayuntamientos desarrollar cuantas iniciativas contribuyeran al bienestar de la comunidad vecinal, se modifica el artículo 26.1, los servicios obligatorios deberán prestarse «en todo caso», excluyendo la posibilidad de la asociación, y, en fin, se deja sin efecto el art. 28 de la LBRL (el referido a las políticas sociales complementarias que po-

dían desarrollar los ayuntamientos en materias como la educación, la mujer, la cultura o la sanidad, atribuidas todas ellas a las comunidades autónomas), y en cierto modo se *blindan* o, mejor, se limitan las materias a prestar. El complejo art. 7, junto a la noción de «coste efectivo» del servicio, conforman la clave de bóveda del sistema: junto a las competencias propias y las delegadas (con unas condiciones claramente fijadas, incluyen la derogación del antiguo artículo 27 LBRL), se introduce –tras las críticas del Consejo de Estado a la denominación empleada hasta entonces– una nueva categoría de materias: las competencias «distintas de las propias».

Pero, sobre todo, los reformados artículos 26.2 y 36 de la LBRL dan entrada a otra entidad local, la diputación «o entidad equivalente», no solo para garantizar la prestación de servicios mínimos por los ayuntamientos, sino –en lo que constituye una novedad– atribuyéndoles competencias directas en algunos ámbitos de servicios públicos y en municipios menores de cinco o veinte mil habitantes, asignándoseles relevantes herramientas de intervención, como es la posibilidad de *coordinación* de los servicios obligatorios, en una formulación discutida [y eventualmente inconstitucional, a juicio de autores como Zafra (2014: 59)]. Cuál sea el significado y alcance de esta previsión es algo no explicitado. No menos importante, en fin, es la coordinación y asistencia en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros contemplados en la LOEPSF.

No es difícil compartir el juicio de los especialistas en relación con el nuevo diseño que la LRSAL opera en materia de competencias locales: su finalidad es desalentar la prestación de nuevos servicios (Medina, 2014: 47). Lo que supone desconocer que en materia de servicios públicos no solamente hay *demanda*, un papel en el que los municipios, dada su proximidad a los ciudadanos, han sido útiles para *descubrir* e identificar (en inmigración han sido el pilar básico, por ejemplo), sino también *oferta*, las más de las veces «cebada» por las comunidades autónomas y los Gobiernos locales intermedios, que subcontrataban en los ayuntamientos multitud de nuevos servicios (de desarrollo local, de turismo, de servicios sociales especializados, de educación, o incluso de sanidad). El *culpable*, a juicio del legislador, ha sido el ayuntamiento, lo que no siempre es el caso y supone una evaluación inadecuada para cualquier estudioso del estado real de las relaciones intergubernamentales en nuestro país. Como fuere, el tema abordado es deudor del tipo de reforma y del discurso de la sostenibilidad financiera, pero suscita fuertes dudas acerca del cambio conceptual operado en relación con la garantía de la autonomía local, lo que se trata más adelante.


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

Así las cosas, los elementos de cambio en materia de recursos humanos pueden sintetizarse en los siguientes: en el propio marco normativo, la opción por la funcionarización, la regulación del personal directivo, el papel de las diputaciones, el personal político, o, en fin, el redimensionamiento del sector público local.

En lo que al marco normativo atañe asistimos nuevamente a un cambio de modelo. Si el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) derogó el primitivo artículo 92 de la LBRL (lo que en términos jurídicos se denomina el «sistema de fuentes»), buscando una cierta *interiorización autonómica* del personal de las entidades locales, de manera consistente con lo apuntado por los estatutos de autonomía «de segunda generación» (Andalucía, Cataluña, Valencia), que atribuían la competencia en materia de régimen local a las autonomías, el nuevamente restablecido precepto opta por una *recentralización* del empleo público local. Está por ver en qué medida esta es una opción viable. En un contexto sumamente descentralizado –no solo *de facto*, sino también *de iure*, habida cuenta del intervencionismo de algunas comunidades autónomas–, la decisión resulta arriesgada. En cualquier caso, cabe destacar sumariamente que se añade complejidad a un marco legal caracterizado por su densidad y carácter contradictorio (Castillo Blanco, 2011: 99). Más factibles resultan la nueva recentralización operada sobre los funcionarios de Administración local, ahora nuevamente denominados «con habilitación de carácter *nacional*» (art. 92 bis), y la opción por la *funcionarización* del personal. Si bien en términos técnicos tal opción es consistente con lo dispuesto por el art. 9.2 del EBEP, hay que poner en perspectiva este énfasis en un contexto en donde la carencia de mecanismos modernos de gestión de la fuerza de trabajo es palpable, y, como se puso de manifiesto, la burocratización lo es *en la salida*, no tanto *en la entrada*.

Esta es justamente una de las carencias de la LRSAL, la inexistencia de una estrategia firme por modernizar los sistemas de gestión[207]. Solamente en encuadrarían en esta línea los tímidos intentos por reforzar el personal

207. Bien en las normas que habilitaban medios extraordinarios de financiación o bien en esta reforma legal, aun discutiendo la idoneidad de regular cuestiones de personal en leyes de política territorial, hubiera sido la ocasión idónea para introducir mecanismos obligatorios de planificación estratégica, esto es, para ordenar a medio plazo las decisiones fundamentales de la política de personal, una vez determinados de modo realistas los ingresos, una de las virtualidades de la LRSAL, que, como es sabido, modifica a su vez la Ley de Haciendas Locales. Estimación de ingresos y decisión sobre la cartera de servicios públicos hacen posible la concreción de las necesidades de personal.

directivo que contienen preceptos como los nuevos artículos 130.3 o 32 bis de la LBRL. En ambos se introducen dos conceptos jurídicos indeterminados para nombrar a este tipo de personal, la «competencia profesional» y la «experiencia». La concurrencia competitiva y la publicidad en su reclutamiento, consignadas en el art. 13.2 del EBEP, conformarían el régimen básico de una figura insuficientemente potenciada, en tanto no se garantiza la posesión de las capacidades exigibles a los *directivos*, mediante un proceso contrastado por un órgano externo, por lo que se sigue manteniendo un modelo de directivos públicos inspirado en el denominado por autores como Jiménez Asensio (2009) «modelo LOFAGE»: presumiendo que la pertenencia a un Cuerpo o Escala demuestra la posesión de competencias directivas. En todo caso, y de modo paladino, el legislador es consciente de su necesidad, al menos en dos ámbitos: el denominado de los «municipios de gran población», y el de las diputaciones provinciales. Un papel importante en todo caso pudieran desempeñar las diputaciones «u órganos equivalentes» en materia de gestión del personal local. En esta línea habría que destacar el nuevo art. 36.2.c de la LBRL, que posibilita que las diputaciones (o entidades equivalentes) participen en la *selección y formación* del personal de los ayuntamientos.

Uno de los ejes que al menos discursivamente trataron de legitimar el proceso de promulgación de la LRSAL fue el referido a los «recortes» en el «personal político». Si bien el texto definitivamente promulgado ha renunciado a recortar el número de concejales, lo que demuestra la eficacia del *cartel partidista* a este respecto, hay que consignar que la normativa resultante reforma aspectos sensibles en su régimen jurídico. *Leídos* globalmente, es innegable que los nuevos artículos (75 bis y 75 ter, junto con el 104 bis y disposiciones transitorias como la octava y la decimoprimera) van dirigidos a limitar el papel de este colectivo. Junto a limitaciones retributivas de los cargos electos, aparecen por vez primera asimismo limitaciones en el número total de dedicaciones exclusivas. No menor relevancia tienen los aspectos cuantitativos (topes numéricos) y cualitativos (tipología de funciones susceptibles de ser desempeñadas) en relación con el denominado personal eventual de confianza y asesoramiento especial, el peculiar *spoils system* formal de nuestro empleo público local. En esta línea habría que situar la *racionalización* de la variada *galaxia* (entes, consorcios, sociedades, organismos, fundaciones) que conforma el sector público local, contemplada en la nueva disposición adicional novena de la LBRL, por lo demás de aplicación inmediata y ciertamente severa en caso de existencia de situaciones de falta de sostenibilidad económico-financiera.


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

## 2. La crisis: impactos cuantitativos sobre el empleo público local

Con ser importantes, las reformas y el contexto socioeconómico no agotan las perspectivas de análisis. Como se hizo para los años 1979-2010, es imprescindible atender a los aspectos cuantitativos del periodo 2010-2013. Y como ocurriera con el anterior lapso de tiempo, el análisis cuantitativo de datos revela un comportamiento de los actores conforme a sus intereses, en un contexto diferente, eso sí, caracterizado por la reducción notable de los gastos de personal y de las plantillas municipales.

Un primer dato es la evolución de los presupuestos. En el año 2012 los ayuntamientos españoles destinaron casi diecisiete mil millones de euros, el 36 por ciento de sus presupuestos, a gastos de personal. Tras el «pico» alcanzado en el ejercicio 2010, donde se superaron los dieciocho mil millones, será a partir de ese año cuando se quiebre la dinámica de aumento de este capítulo que se constata desde el año 2002, primer ejercicio disponible.

**Tabla 22:** Dinámica de los gastos de personal de los ayuntamientos españoles antes y después de la Gran Recesión (en millones de euros)

| | Periodo 2002-2010 | Periodo 2010-2012 |
|---|---|---|
| Evolución del Capítulo I | +7 668 553 (+73,6 %) | -1 196 274 (-6,6 %) |
| Evolución total presupuestos municipales | +18 730 586 (+ 52,8 %) | -7 038 877 (-13 %) |

*Fuente:* MHAP. Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Datos presupuestos entidades locales.

En ese mismo periodo de tiempo los presupuestos municipales han pasado de casi treinta y cinco mil quinientos millones de euros de 2002 a los cuarenta y siete mil del ejercicio 2010, habiendo alcanzado los cincuenta y siete mil millones en el ejercicio presupuestario de 2009. No fue hasta los años 2009 y 2010 cuando los ayuntamientos redujeron sus presupuestos (el 1.8 % y el 5 % respectivamente) en un contexto en el que, no obstante, los gastos de personal seguían creciendo. Es destacable la reducción de los dos años siguientes, donde el capítulo I disminuirá casi mil doscientos millones de euros.

La senda de ajuste emprendida a partir de esta fecha se confirma si se analiza la evolución agregada de las plantillas municipales, tal y como muestra la tabla 23:


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

**Tabla 23:** Evolución de los efectivos de los ayuntamientos españoles durante la crisis

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Diferencia en el periodo |
|---|---|---|---|---|---|
| Total efectivos (porcentaje sobre total AAPP) | 580 869 (21,5 %) | 569 948 (21,1 %) | 526 248 (19,6 %) | 486 641 (18,9 %) | -94 228 (-16,2 %) |
| Personal funcionario (porcentaje sobre total empleo público local) | 185 035 (31,8 %) | 189 739 (33,3 %) | 190 169 (36,1 %) | 188 550 (38,7 %) | +3515 (+1,9 %) |
| Personal laboral (porcentaje sobre total empleo público local) | 360 731 (62,1 %) | 346 577 (60,8 %) | 304 005 (57,8 %) | 268 197 (55,1 %) | -92 534 (-25,5 %) |

*Fuente:* Boletín estadístico del Registro Central de Personal.

De su análisis cabe destacar algunas notas. En primer lugar que, tal y como muestran los datos, no fue hasta el año 2011 cuando se rompió la tendencia incremental. Puede apuntarse como hipótesis que el «pistoletazo de salida» en el ajuste del EPL no se dio hasta que tuvieron lugar las elecciones municipales de junio de ese año. Comportamiento acorde con los rasgos de política clientelar que aquejan a este nivel de Gobierno, como se apuntó en la conclusión[208]. Así las cosas, será a la altura de enero de 2013 cuando se refleje una reducción notable de las plantillas, casi cien mil efectivos, un 16 % del total, magnitud que, por ejemplo, supera la establecida por la legislación laboral para calificar las extinciones como despido colectivo, los conocidos expedientes de regulación de empleo. Ahora bien, el comportamiento es notoriamente diferente según los colectivos que se analicen. Si bien el personal laboral es el colectivo *damnificado* en la reducción, al suponer una cuarta parte del colectivo total, sorprendentemente, aumenta levemente el porcentaje de empleados público sometidos a relación administrativa, casi dos puntos al final del periodo, en lo que es ni más ni menos que una respuesta racional

208. Los últimos datos publicados del Registro Central de Personal, correspondientes a enero de 2014, apuntarían a una sensible recuperación de los efectivos de los municipios, atisbándose ya las próximas elecciones locales en el horizonte.


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

–desde la perspectiva de algunos actores– a la circunstancia de que los ajustes solamente toman en cuenta el vínculo jurídico, afectando normalmente a los efectivos más jóvenes y en ocasiones de mayor cualificación.

De modo complementario hay que dejar constancia de que la reducción de personal laboral –fijo y no permanente– fue precedida por la del colectivo que el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal engloba bajo el epígrafe de «otro personal», y que incluye tanto a personal eventual como a funcionariado interino.

**Tabla 24:** Evolución del colectivo "otro personal" durante la crisis

| | 2009 | 2013 | Diferencia en el periodo |
|---|---|---|---|
| Colectivo de "otro personal" | 35 215 | 29 894 | -5321 (-15,1 %) |

*Fuente:* Boletín estadístico del Registro Central de Personal.

Así las cosas, el análisis confirmaría la hipótesis de la estrategia de la reducción de plantillas seguida, de menor a mayor cobertura jurídica: eventuales –personal designado políticamente–, seguidos de interinos y laborales temporales, y finalmente laborales fijos. Los datos analizados confirman que la reducción se ha proyectado sobre los «círculos de vulnerabilidad», sin priorizar sectores de política pública o servicios públicos concretos, y, por tanto, sin ningún tipo de planificación que tenga en cuenta variables como la cualificación o la edad media, lo que hace presumir una elevada incidencia de estas prácticas sobre la composición futura de las plantillas.

Por el volumen de efectivos afectados, los municipios de nuestro país han procedido a una suerte de regulación de empleo silente en apenas dos años. *De facto*, pero no *de iure*, ya que ni ha sido instrumentada como tal ni publicitada. Tampoco ha sido el fruto de la reflexión estratégica: el vínculo jurídico ha sido el medio para ajustar a la baja los efectivos y los gastos de personal, en un porcentaje, eso sí, inferior todavía al nivel de reducción de los ingresos fiscales. Por paradójico que resulte, los datos muestran que la estrategia seguida es perfectamente ajustada a los intereses racionales de los actores en presencia. Los cargos públicos han primado estrategias cortoplacistas y de fácil adopción para hacer frente a la caída de ingresos fiscales. Los sindicatos han adoptado estrategias de blindaje de sus efectivos, aumentando la funcionarización. Adicionalmente hay que tener en cuenta que no se trata solamente de que se carezca de medios jurídicos de reordenación de la plan-

tilla estable (la funcionarial señaladamente), sino que se carece de incentivos y capacidades administrativas (de planificación e innovación señaladamente) que posibiliten una estrategia alternativa.

## 3. El futuro: ¿un municipalismo dual?

Severas medidas de ajuste fiscal, reformas estructurales controvertidas en el entorno público, o, en fin, la orientación imperante en la política económica, la *austeridad supervisada* que, como primera consecuencia, acarrea unas pavorosas cifras de desempleo. Todo ello con un trasfondo de fin de ciclo y de desconfianza hacia la política y los actores institucionales, sin olvidar el precio que, en materia de desigualdad, empiezan a pagar los países del sur de Europa. Con este magma, ¿cuál puede ser la senda futura del marco institucional del empleo público local? En las líneas que siguen se defiende la tesis de que, en ausencia de medidas profundas de reforma administrativa, no adoptadas verdaderamente en la única *ventana de oportunidad* (Zahariadis, 1999), los años 2012 y 2013, para una reforma que venciera los poderosos intereses creados (Olson, 1986), la trayectoria futura seguirá siendo la concluida antes de la crisis: una profunda debilidad institucional del sistema de mérito. En suma, un municipalismo dual, consistente en un patrón general de cierto *neoperonismo* local –municipal o provincial– donde el clientelismo político –no necesariamente partidista– es la tónica dominante. Situación compatible con la matización de ese patrón en algunos municipios concretos. Como se sostuvo en la introducción, la cuestión está lejos de ser una cuestión de mera vulneración de preceptos constitucionales, para introducirnos en el escenario de unas ciudades incapaces de garantizar la prevalencia de unas reglas eficaces en sus políticas regulatorias, concesionales o económicas, por no hablar de los efectos en términos de coste y efectividad de los servicios públicos. En definitiva, un mal gobierno de la ciudad y, por ende, de la *politeia* en su conjunto.

Son varias las reformas posibles que se echan en falta. Se ha hecho referencia a la falta de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público del año 2007. Probablemente esta sea una de las consecuencias directas de la crisis: en un momento en el que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas hubieran debido aprestarse a materializar medidas profundas como la planificación estratégica de recursos humanos, la dirección pública profesional, la carrera desligada de la ocupación de vacantes o la evaluación del desempeño, *sobrevino* la crisis económica. La consecuencia, una norma pendiente de desarrollo en las medidas que afectan al modelo,


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

donde por lo demás sigue sin afrontarse decididamente la falta de profesionalidad en la responsabilidad de gestión (Ortega, 2012: 17; Palomar-Olmeda, 2012: 112). Sin ninguna duda, la Función Pública que salga de la crisis será diferente (Fuentetaja, 2012: 74), si bien no necesariamente en un sentido positivo. No obstante, autores como Sánchez Morón son más optimistas: el tipo de medidas adoptadas, lejos de ser coyunturales, tendrían un calado estructural, ya que favorecerían la prevalencia de los intereses públicos. Sin negar esta visión, sobre todo cuando se analizan las medidas referentes al tiempo de trabajo o la negociación colectiva, habría que matizar este diagnóstico, sobre todo cuando se considera el punto de partida, lastrado como ya se ha dejado constancia por rasgos como la rigidez y el exceso de politización.

Por otra parte, no cabría calificar como de completamente desenfocadas algunas de las medidas de la reforma local. Son la mayoría de las que están pero no están todas las que deberían, lo que sitúa a la LRSAL como una ocasión perdida para alterar de modo significativo la *senda* del empleo público local en nuestro país. También se echa en falta cierto pragmatismo. Una estrategia con un enfoque menos *performativo* (donde parece que la publicación en el boletín oficial de la ley es el objetivo último) debería, por ejemplo, por su impacto global, tener como objetivo las ciento cuarenta ciudades mayores de cincuenta mil habitantes y los conglomerados metropolitanos. Poca discusión suscitan los límites establecidos en relación con el personal político (personal eventual y políticos con dedicación exclusiva). El tiempo dirá si recortar la habilitación expresa del sistema de expolio no introduce más presión sobre un sistema de mérito ya de por sí acosado, en especial teniendo en cuenta los *rendimientos crecientes* (Pierson, 2004) que hasta la fecha vienen disfrutando los beneficiarios, los partidos políticos. En todo caso el acierto es indudable. Más discutible resulta la nueva recentralización del marco normativo. Si bien resulta necesario garantizar la homogeneidad de una pieza básica como los funcionarios con habilitación nacional en aspectos como la selección, la formación o la carrera, más problemático, por poco realista, es pretender hacerlo con los restantes colectivos profesionales. Hay que recordar que la producción legislativa específica es anecdótica –son escasas las normas emanadas desde la Administración General del Estado (AGE) cuyo objeto sea la Función Pública Local, y, significativamente, continúa vigente el apartado c) de la Disposición Final primera de la LBRL que mandataba al gobierno para *actualizar y acomodar* el venerable reglamento de funcionarios de administración local de 1952–. Asimismo la propia AGE carece a fecha de hoy de capacidades de gestión en este terreno: la exigua subdirección de función pública local hoy está desaparecida, por lo que el riesgo continúa siendo el

de una centralización nominal que, además de no facilitar la claridad jurídica, impida que las comunidades autónomas verdaderamente interesadas en esta cuestión –que las hay– puedan innovar en la gestión municipal de personal.

Una incógnita es el papel que puedan asumir las diputaciones en la selección y formación del personal local. Como se ha sostenido, un aspecto poco destacado como este podría resultar de importancia capital. También lo sabe el legislador, que lo enuncia casi de pasada y de modo tímido, conocedor de las resistencias que genera (de modo similar a como se hizo ya en los artículos 61.4 y 99 del EBEP, todo hay que decirlo) en algunos actores. En cualquier caso, preceptos como los enunciados, junto con el art. 101 de la LBRL, y, sobre todo, una decidida apuesta política, permitirían ya la articulación de herramientas de cooperación intermunicipal en la gestión de recursos humanos. Cómo las diputaciones u órganos equivalentes transformen sus dinámicas de funcionamiento y cómo articulen la cooperación con los ayuntamientos determinarán el éxito de la reforma (Jiménez Asensio, 2014a)[209].

Por tanto, no cabe pensar que la reforma altere de manera sustancial la situación descrita en la conclusión. Además del tipo de medidas, algunas útiles pero insuficientes, es constatable el marco cognitivo imperante en nuestras élites políticas (que confunden *ordenancismo* con reforma). Y es que, pese a las abundantes apelaciones a conceptos jurídicos indeterminados como el de *capacidad de gestión* (presente en los arts. 2.1, 13.3 y 36.1.b de la LBRL), poco se ha hecho por incidir en esta cuestión. Por el camino habría que ponderar la «mutación constitucional» operada en la autonomía local –que pasa de ser garantizada por el legislador estatal a ser concebida como una cuestión de máximos– o la *administrativización* en la línea del moderantismo decimonónico de los municipios, que pierden parte de su carácter de gobierno político del territorio, todo ello con el objetivo, incierto, del ahorro de los ocho mil millones de euros ofrendados a Europa (Font y Galán, 2014: 21; Parejo, 2014: 13; Muñoz Machado, 2013).

Retomando lo apuntado en la conclusión, hay que decir que afrontar lo que –por emplear terminología anglosajona– podríamos denominar como «el elefante en la habitación», el tema conocido pero no atendido del clientelismo

209. Paradójicamente, fórmulas de gestión reformadas tras la LRSAL podrían favorecer la adopción de este tipo de medidas. Ahí está la figura del consorcio, en el que, sin incremento de personal, podrían participar diputaciones, ayuntamientos y, eventualmente, comunidades autónomas, dando forma a las agencias provinciales de empleo público que se sugerían en la conclusión.


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

dominante y la baja profesionalización, hubiera requerido tres tipos de medidas: la primera, reformar el sistema de gobierno de nuestros ayuntamientos y diputaciones –más complejo que el simple cambio de reglas electorales–, buscando una efectiva línea de separación entre Política y Administración, e introduciendo la dirección pública profesional, en la línea por ejemplo de las reformas operadas en Italia entre 1990 y 1997, donde la cuestión de la elección de alcalde iba acompañada de una gerencialización de los municipios mayores de quince mil habitantes (Caciagli, 1999; Vandelli, 2006)[210]. Otras medidas adicionales con un calado igual de profundo serían las tendentes a ganar «escalabilidad» en procesos como la selección y la carrera (admitiendo que la selección exclusivamente local hoy se encuentra seriamente pervertida), así como en materia de negociación colectiva y de solución extrajudicial de conflictos, implicando a los actores sociales en su reforma, lo que haría posible que los interlocutores públicos ganaran en capacidad negociadora, posibilitando un mayor equilibrio en las relaciones laborales. ¿Por qué no se han adoptado tales medidas? Probablemente por una falta de diagnóstico específico de estas cuestiones (en la línea de lo argumentado por Boix, 2014), pero especialmente por una cuestión política. No es, por tanto, una cuestión «cultural», de nuestra peculiar condición de país predominantemente católico, mediterráneo, sureño o, en fin, «hispanoespañol». Más bien hay que atender a los intereses existentes. El tiempo dirá si el futuro de nuestra democracia municipal es una suerte de neoperonismo clientelar o, al menos, de «posdemocracia», un mero espectáculo electoral, controlado por expertos en persuasión, y caracterizado por la personalización creciente (Crouch, 2004: 11, 45), o si justamente la frustración ciudadana actual, que con Ortega y Gasset (2010; e.o. 1934) sería, en este momento de crisis, la «sensibilidad vital» dominante, puede cambiarlo, de la mano de un mayor activismo cívico e instrumentos como las leyes de transparencia. El fin de la historia no se ha escrito todavía. De ahí la utilidad de la reflexión especializada.

210. En 1990, Ley 142, se introdujo la elección directa de alcalde, posteriormente concretada en 1993, Ley 81, mediante el sistema de elección a dos vueltas. Junto a esta medida, además de diferenciar las responsabilidades ejecutivas de la asamblea (el pleno) y el alcalde, se introdujo la importante distinción entre los ámbitos político y administrativo. Al respecto, además de los autores citados es imprescindible la monografía de Nieto-Guerrero (1997).