

---

# Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública

Joan Mauri Majós

Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

## Resumen

También en el sector público la crisis económica es una crisis de empleo y una crisis de condiciones de trabajo, crisis que habrá que superar introduciendo criterios de flexibilidad externa e interna. En el ámbito de la función pública la flexibilidad externa debe subordinarse al derecho a la inamovilidad en la condición funcionarial, pero existe una posibilidad real de adaptación numérica de las plantillas a través de una adecuada utilización de las figuras de planificación, una correcta gestión del sistema de nombramientos temporales y de las posibilidades existentes para una política ordenada de contratación y externalización de actividades. En el ámbito de la flexibilidad interna el camino es inmenso para la adopción de medidas de eficacia orientadas a facilitar una gestión de recursos humanos funcional, que permita un aprovechamiento racional de la carga de trabajo existente, facilite la distribución interna de los efectivos hacia ámbitos prioritarios y refuerce la productividad de los recursos públicos. El sistema jurídico permite la adopción de todas estas medidas, a las que solo se oponen la falta de capacidad técnica de las estructuras locales y un arcaico sistema de relaciones laborales que acaba por petrificar las condiciones de empleo.

Palabras clave: *crisis económica; función pública; flexibilidad; gestión de las condiciones de empleo.*

## Abstract

*Also in the public sector the economic crisis is a crisis of employment and working conditions, crisis to be overcome by introducing criteria for external and internal flexibility. In the field of public external flexibility has to subordinate the right to security of tenure in the civil service status, but there is a real possibility of numerical templates adapted through an appropriate use of figures of planning, a proper management of the temporary appointment and the possibilities for an orderly political recruitment and outsourcing of activities. In the field of internal flexibility is huge the way for the adoption of efficiency measures designed to facilitate human resource management functional, to enable a rational use of existing workload, to facilitate the internal distribution of priority areas towards priority areas and effective to enhance the productivity of public resources. The legal system allows for the adoption of these measures that oppose only the lack of technical capacity of local structures and an archaic system of labor relations that eventually petrify the conditions of employment.*

Keywords: economic crisis; civil service; flexibility; management of conditions of employment.

1. La crisis económica parece haber detenido el proceso de construcción del Estado del bienestar producido en las últimas décadas. El ciclo de crecimiento que ha amparado la evolución ascendente del empleo público y la mejora de sus condiciones de trabajo puede considerarse acabado. De hecho, la disciplina presupuestaria y el criterio de sostenibilidad fiscal se imponen como un dato permanente de la realidad del sector público y apuntan a exigencias de contención, optimización y flexibilidad en la gestión del capital humano. La crisis abre un período de ajuste, pero sin duda puede dar lugar también a una fase de reflexión y de posible innovación institucional. Es el momento de primar la lógica de la necesidad sobre la lógica del privilegio para poder mantener una política de solidaridad que tiene su máxima expresión en el concepto de servicio público, y para mantener ese objetivo esencial no se debe caer en la tentación de realizar un discurso simple y reductor, fundamentado en la búsqueda de culpables externos de nuestras dificultades como pueden ser el capital financiero, la globalización y la maximización sin riesgo del beneficio. El inmovilismo no es una solución eficiente, porque todos sabemos que el sistema de derechos y garantías propio del empleo público presenta una serie de disfuncionalidades que ha llegado el momento de resolver, y porque la reducción del gasto en personal se convierte en un objetivo fundamental de cualquier Gobierno que quiera mantener el necesario equilibrio en las cuentas públicas. A nuestro entender la crisis económica o, para nuestras Administraciones Públicas, la crisis fiscal y de gasto público, va a significar la necesidad de recorrer dos vías: el camino del ajuste, lo que implica una reducción de costes laborales; y el camino de la productividad, lo que significa un incremento del rendimiento basado en una modificación de las condiciones del entorno laboral. Dicho de otra manera, también en el empleo público esta crisis es una crisis de empleo y una crisis de las condiciones laborales que conocemos.

2. Uno de los conceptos esenciales que va a recorrer de manera universal el debate sobre la adaptación de los sistemas de relaciones laborales de la Unión Europea a las consecuencias de la crisis económica es el de flexibilidad. En el sector privado la flexibilidad se refiere básicamente a la capacidad empresarial de gestionar la fuerza de trabajo para hacer frente a las condiciones cambiantes del mercado a fin de reforzar la competitividad y la productividad reduciendo los costes de trabajo. En el sector público, el

concepto de flexibilidad remite a los viejos conceptos de continuidad y mutabilidad de la actividad de servicio. Si los poderes públicos entienden que deben encargarse de una actividad es porque se considera que existe una necesidad de la comunidad que debe satisfacerse de una manera imperiosa y prioritaria; por tanto, la actividad de servicio público debe proseguir cotidianamente de una manera regular, continua y adaptada. El principio de continuidad es inherente a la existencia misma del Estado, sin que pueda concebirse la tesis de un Estado intermitente, de un servicio público inestable. Por tanto, los Gobiernos han de adoptar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento regular del servicio público. El aseguramiento del servicio público corre parejo a su mutabilidad. Las prestaciones garantizadas por los servicios públicos deben adaptarse constantemente a las necesidades de los ciudadanos. Si las circunstancias cambian, si el interés general presenta nuevas exigencias, los servicios públicos deben seguir el mismo camino. De manera general, la ley del progreso aplicada al servicio público exige que las prestaciones aseguradas a los ciudadanos mejoren en eficacia y calidad: los procedimientos técnicos nuevos y las formas de gestión más eficientes han de sustituir a los antiguos sin traba alguna derivada del régimen de personal. El aseguramiento y la adaptación constante del servicio se imponen por naturaleza a los agentes públicos. Precisamente este es un aspecto esencial del trabajo público: la situación del conjunto de empleados, que aparece dotada de una especial estabilidad en el empleo, no garantiza unas determinadas condiciones de trabajo, que siempre resultan relativas y sometidas a la ley de la adaptación del servicio en función de las cambiantes situaciones económicas y sociales del momento. Por tanto, aquí la flexibilidad se refiere a una estrategia tendente al incremento de capacidades de las autoridades públicas para gestionar el proceso de aseguramiento y adaptación de los servicios públicos al entorno social y a las bases fiscales que los sustentan, lo que permite la adopción de medidas orientadas a incrementar la productividad de la fuerza de trabajo, optimizar el factor de personal y limitar sus costes. Lógicamente, en la etapa actual de la crisis se tiende a hacer prevalecer el principio de eficacia y de servicio sobre el principio de protección de los derechos de los empleados públicos, de manera que el derecho del empleo público tiende a conformarse más como un derecho del servicio, como

un derecho del trabajo público al servicio del interés general y de una economía de resultados. A partir de aquí, convendrá plantearse si nuestra legislación de función pública tiene mecanismos suficientes para incorporar en sus relaciones laborales estrategias de flexibilidad que respondan a un doble orden de prioridades: garantizar las necesidades de prestación de servicios y mantener el derecho al empleo –entendido como derecho al trabajo y no como derecho al puesto de trabajo– en el marco de una gestión del personal más rigurosa con la profesionalidad, la responsabilidad y la dedicación de las personas, recordando que más allá del mantenimiento de un elemental principio de seguridad jurídica, la estabilidad del empleo público no tiene un valor en sí misma si no se traduce en aspectos que tienen que ver con la mejora de la competencia profesional, la dedicación y el compromiso del trabajador con el servicio público y sus valores implícitos de aseguramiento de la vida social.

3. Aunque el concepto de flexibilidad tiene una multiplicidad de utilidades, hay dos grandes tipos de flexibilidad: la numérica o externa y la funcional o interna. La flexibilidad externa alude a la capacidad para realizar contrataciones y despidos, dependiendo, por tanto, de las diversas modalidades legales de contratación o despido, así como a las facultades para organizar el proceso productivo, ya sea acudiendo a los servicios de otras empresas o a la descentralización del proceso productivo mediante el recurso a la contratación y a la externalización de actividades. La flexibilidad interna alude a la capacidad empresarial de modificar las condiciones de empleo y la organización del trabajo dentro de la empresa. Por consiguiente esta modalidad se encuentra vinculada a los distintos elementos que definen las condiciones de empleo de los trabajadores y los poderes del empresario con vistas a su modificación. En concreto, influyen en la flexibilidad interna regulaciones relativas a diferentes instituciones como el encuadramiento profesional, los instrumentos de ordenación y gestión de personal, la movilidad funcional, las perspectivas de carrera profesional, el sistema de modificación de las diferentes condiciones de trabajo o, en un catálogo no cerrado, los sistemas de remuneración y rendimiento y los relativos a la organización del tiempo de trabajo. En todo caso un principio esencial ha de quedar claro: el objetivo esencial de los requerimientos de mayor flexibilidad es favorecer la reasignación y adaptación del factor trabajo.

4. En el ámbito de la función pública, la flexibilidad numérica ha de subordinarse al derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario público de carrera, previsto en el artículo 14 EBEP, como uno de los derechos individuales básicos que caracterizan el régimen jurídico de este personal, derecho que impide la posibilidad de utilizar mecanismos extintivos de la relación de servicio como posible instrumento para la reducción de personal, y por tanto del gasto público, aunque a ello se atreva alguna previsión autonómica como la planteada en el denominado “Plan Moderna” de la Comunidad Foral de Navarra, que afirma como uno de sus objetivos “suprimir el carácter vitalicio de los funcionarios”. Hoy por hoy la relación de función pública, de conformidad con la legislación básica del Estado, no se puede extinguir, pero sí se puede suspender, utilizando al efecto la figura de los planes de empleo que dan paso a las correspondientes situaciones administrativas y que serán objeto de consideración en otra ponencia. Con todo, la flexibilidad numérica en la Administración puede obtenerse actualmente a través de la utilización de las diferentes modalidades de nombramiento o contratación de personal que no implican estabilidad en el empleo público. Igualmente, a partir del mes de abril de este año es posible acudir a los servicios de las ETT para la realización de tareas públicas que no estén reservadas a los funcionarios por una norma con rango de ley, lo que *a sensu contrario* implica que las tareas de los puestos de trabajo no reservados, aunque estén ocupados por funcionarios, podrían encomendarse a trabajadores de las ETT, con independencia de los criterios funcionales de actuación de las ETT en las Administraciones que se acaben estableciendo. Por otra parte, el recurso a la contratación y a la externalización de actividades es bien conocido por nuestras Administraciones, hasta el punto de que ha dado lugar a una verdadera redistribución de tareas entre la organización matriz, los entes instrumentales y los terceros privados.

5. Descontada la existencia de una notable rigidez numérica en el empleo público, hay que prestar, pues, una especial atención a las medidas de flexibilidad interna. En la Administración existe un amplio recorrido para la adopción de medidas de eficacia orientadas a facilitar una gestión de los recursos humanos más funcional, que permita un aprovechamiento racional de la carga de trabajo existente, facilite la distribución interna de los efectivos de personal hacia ámbitos prioritarios, refuerce la productividad y mejore la optimización de los recursos públicos.

En esta dirección convendrá analizar las siguientes áreas:

a) La consideración de los sistemas de ordenación profesional, y muy especialmente, del sistema de escalas y subescalas, clases y categorías; la mejora de los procesos de selección que permitan incrementar la calidad de los empleados públicos; y la equilibrada ordenación de funciones y tareas que se produce a través de relaciones de puestos de trabajo.

b) La referida a la movilidad que se articula a través de los mecanismos de provisión de puestos de trabajo y de la posición en las distintas situaciones administrativas.

c) El incremento de la profesionalidad de los empleados públicos que se producirá a través de un sistema de carrera fundamentado en la evaluación del desempeño.

d) La relativa al ajuste de retribuciones y a la necesidad de actuar en materia retributiva sobre una estructura muy rígida, en la que habrá que plantearse los correspondientes cambios en el sistema de compensación e incentiviación.

e) La relacionada con la organización del tiempo de trabajo y con la introducción de formas de trabajo no ordinario, como puede ser el trabajo a tiempo parcial.

6. Una estrategia de flexibilidad exige una reorientación de las políticas de relaciones laborales. Adoptar medidas de flexibilidad implica un sistema que cambie el papel de los sujetos colectivos, la estructura y el propio ámbito de la negociación colectiva. Si se quiere dar prioridad a una adaptabilidad interna negociada necesitamos un sistema eficiente, riguroso y legal de negociación colectiva. Sin duda habrá que plantearse el tema de la modificación del acuerdo de condiciones de trabajo durante su vigencia o la posible negociación *ante tempus* de los acuerdos y convenios colectivos. En cualquier caso, los sindicatos deberán admitir que una política de defensa del empleo y de los servicios públicos debe fundamentarse en la posibilidad real de seguir manteniéndolos en un entorno de equilibrio fiscal y presupuestario, lo que conecta con la necesidad de profundizar en los mecanismos de adaptación de los recursos humanos a las necesidades del interés público. Por tanto, para las organizaciones sindicales la situación de crisis económica reclama un especial compromiso y responsabilidad en su actuación, lo que pasa por una facilitación en la negociación colectiva de los procesos de flexibilidad interna, particularmente de la disponibilidad en el empleo, las estructuras salariales y el tiempo de trabajo.

7. Igualmente, no estará de más advertir de la necesidad de una nueva organización de la función de recursos humanos en nuestras Administraciones locales. Una de las modalidades esenciales de la flexibilidad organizativa reside en la articulación de estrategias de cooperación entre empresas que permitan una mejor utilización de los recursos técnicos y la constitución de áreas efectivas de gestión. En el ámbito público se advierten dos tipos de necesidades: la primera, la necesidad de superar el actual estado de regulación del empleo público local, sistematizando y cohesionando su normativa dispersa y fragmentada por las sucesivas modificaciones legislativas y por el tortuoso sistema de articulación de competencias en materia de función pública local; la segunda, la de fortalecer la cooperación para la modernización de los sistemas de gestión de las personas que prestan sus servicios en aquellas entidades de menor población que no cuentan con la suficiente capacidad técnica.

8. La temporalidad en el empleo resulta ser muy similar en el sector público y en el sector privado. Según datos del CES para el año 2009, la tasa de temporalidad en el sector privado es del 25,2%, mientras que la misma tasa para el sector público se sitúa en el 24,5%. Es bien conocido el hecho de que el ajuste en el sector privado se ha producido sobre el empleo temporal, que ha caído un -16,7% durante el período 2008-2009, afectando a un total de 630.000 personas, mientras que en el sector público la disminución en el mismo tipo de empleo se ha producido en un -4,8%, afectando a un total de 38.000 personas. De hecho, en el sector público, por primera vez en muchos años, también se redujo el número de asalariados temporales y creció el de indefinidos, propiciando una reducción de la tasa de temporalidad, aunque no lo bastante como para afirmar un cambio de tendencia. Estas cifras permiten afirmar que existe un margen considerable para un ajuste de plantillas públicas, sobre todo en aquellas comunidades autónomas donde el peso del sector público sobre el total del empleo es mayor, tal como ocurre en Extremadura (25,4%), Castilla-La Mancha (18,8%) y Canarias (18,2%), que superan ampliamente la media estatal, situada en un 15,3%. En todo caso, hay que ser consciente de que la temporalidad en el empleo público tiene una serie de causas estructurales, entre las que se encuentran las de naturaleza económica y presupuestaria. Es más, el Informe del CES sobre la temporalidad en el empleo público (2004) nos advierte de que el crecimiento de

la tasa de temporalidad puede haberse producido a la vez por una política de topes o de contención de la dotación de recursos humanos con carácter general, y por la existencia de necesidades de gasto en nuevos servicios y actividades en expansión que no van acompañadas, sin embargo, de una base financiera y presupuestaria estable y previsible. De aquí que seguramente en los próximos años vayamos a asistir a una serie de movimientos que se van a producir en tres direcciones distintas:

a) El ajuste de la cartera de servicios de las Administraciones locales, priorizando los que tengan carácter obligatorio y renunciando a aquellas actividades voluntarias que no tengan una base fiscal sólida, lo que sin duda producirá la no renovación de los contratos temporales existentes en el correspondiente ámbito.

b) El recurso a los mecanismos de provisión temporal de aquellos puestos de trabajo que se consideren imprescindibles para no violentar el marco de reposición de efectivos autorizado en las leyes presupuestarias sobre las ofertas públicas, aunque ello signifique burlar las leyes presupuestarias.

c) La prosecución de los procesos de estabilización de aquellos puestos de carácter estructural que se encuentren desempeñados interina o temporalmente, aunque ello signifique burlar la limitación establecida en la disposición transitoria cuarta EBEP.

9. Un dato no menor en la estructura de la temporalidad pública es el determinado por el régimen jurídico. Si atendemos al Informe del Observatorio de Gobierno Local para el año 2007 (Cataluña), el porcentaje de funcionarios interinos sobre el total de funcionarios era en el año 2004 del 9,5%, y en el año 2006 del 5,3%, mientras que el porcentaje de personal laboral con contratos de duración determinada sobre el total de personal contratado en régimen laboral era para el año 2004 del 37,9%, y en el año 2006 del 42,2%. Por tanto, puede afirmarse sin un particular esfuerzo interpretativo que la temporalidad en el empleo público es esencialmente "laboral". Pero, en mi opinión, ese es un dato a punto de cambiar, si no ha cambiado ya. El artículo 10 EBEP ha flexibilizado el régimen de los funcionarios interinos, introduciendo en el sistema de temporalidad de las Administraciones Públicas una serie de figuras administrativas de una enorme potencialidad, como puede ser el nombramiento interino para la ejecución de programas de carácter temporal o para cubrir el exceso o acumulación de tareas por un plazo máximo de seis meses dentro de un período de doce meses. Estas figuras son nuevos

supuestos de interinidad funcional, que en realidad replican los supuestos laborales de obra o servicio y de eventualidad. Pero son algo más que eso si tenemos en cuenta los factores siguientes:

a) En primer lugar, el elevado grado de imprecisión con que se maneja el concepto "programa de carácter temporal", ya que dicho enunciado remite a una serie ordenada de operaciones para llevar a cabo una acción o proyecto específico que finalizará en un momento temporal determinado aunque de posible concreción incierta, lo que le dota de una extraordinaria flexibilidad, ya que dicho concepto permite atender a la prestación de servicios derivados de la actividad de la entidad local, con el único límite de aquellos servicios de carácter obligatorio o de aquellas actividades de naturaleza estructural propias de la Administración general de la entidad local; ello quiere decir que dichos programas temporales podrán disponerse y justificarse en base a subvenciones o ayudas externas, que permitan mantener servicios o actividades de carácter voluntario o no obligatorio para la correspondiente corporación local.

b) En segundo lugar, no estará de más advertir de la diferencia existente en el tratamiento de la irregularidad en el ámbito laboral y administrativo, ya que, como es sabido, el tratamiento de la irregularidad en la contratación laboral del sector público desemboca en la conversión del contrato temporal en un contrato concertado por tiempo indefinido, pero no fijo; en cambio, la ausencia del factor de temporalidad en la formulación del programa y, por tanto, la falta de causa legítima para el nombramiento de los correspondientes funcionarios interinos, no comporta su transformación en un nombramiento de interino por vacante, sino su nulidad, procediendo su cese, cese que también puede ordenar la Administración terminada la ejecución del programa o si, simplemente, desiste de llevarlo a cabo (SSTSJ del País Vasco de 19 de enero de 2001, JUR/2001/256494, y de 13 de mayo de 2005, JUR/2005/212254).

c) Finalmente, conviene reflexionar sobre un dato objetivo no menor: después de la reforma laboral producida por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, va a producirse un incremento progresivo de la indemnización por finalización de los contratos temporales, que pasará de los actuales 8 días por año trabajado en 2011, a 9 en 2012, a 10 en 2013, a 11 en 2014 y a 12 en 2015, sin que las mismas indemnizacio-

nes se hayan previsto para los nombramientos de funcionarios interinos. Por tanto, podríamos afirmar que desde una perspectiva estricta de carácter empresarial, el EBEP ha procedido a “descausalizar” la figura del interino eventual o por programas, cuyo uso, además, parece menos comprometido y más económico desde una lógica estricta de carácter presupuestario, todo ello sin perjuicio de que la utilización de las relaciones temporales de prestación de servicios esté sujeta también en el ámbito público a la normativa comunitaria en materia de trabajo temporal (Directiva 99/70/CE), cuya aplicación no parece excluir la regulación de carácter administrativo que se asigne a la relación temporal, lo que implica que el ordenamiento jurídico de un Estado miembro de la Unión Europea ha de contener medidas efectivas para evitar y sancionar la utilización abusiva de las relaciones temporales de duración determinada, medidas que en nuestro caso parecen haberse ignorado por el legislador estatal, y cuya efectiva plasmación deberán adoptar las correspondientes leyes de función pública de las comunidades autónomas o la negociación colectiva ante la falta de especificación de la norma básica sobre empleo público.

10. La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, ha introducido un nuevo régimen jurídico de las empresas de trabajo temporal, que pretende eliminar las limitaciones actualmente vigentes para la utilización de ETT por las Administraciones Públicas, derivadas de la disposición adicional quinta de la Ley 30/2007 de contratos del sector público, que prohibía su utilización, excepto cuando se trate de puestas a disposición de personal con carácter eventual para la realización de encuestas, toma de datos y servicios análogos, limitaciones que han dejado de ser aplicables el pasado 1 de abril de 2011. En todo caso, la reforma operada parece advertir las dificultades de admitir un uso discrecional de las ETT en el sector público, por ello se establecen una serie de condicionamientos a su utilización: uno de carácter absoluto, que impide que se realicen contratos de puesta a disposición “para la realización de tareas que, por una norma con rango de ley, estén reservadas a los funcionarios públicos”; otro de carácter relativo, que se relaciona con la apertura de un proceso que ha de conducir a la fijación por el Gobierno, antes del momento de la efectiva derogación de las restricciones vigentes y previa negociación en la Mesa General de las Administraciones Públicas, de “los criterios funcionales de aplicación” de la nueva

situación en que las ETT pueden actuar con respecto a Administración.

Conviene señalar aquí dos datos que pueden ser relevantes para la utilización de este particular instrumento de flexibilidad que representan las ETT:

a) Lo que se excluye de la puesta a disposición son las funciones reservadas por ley a funcionarios públicos, funcionarios que pueden ocupar otras funciones no reservadas que podrán ser cubiertas o complementadas de forma temporal con el recurso a personal de las ETT.

b) Las cláusulas de los instrumentos colectivos que prohíban celebrar contratos de puesta a disposición para ocupar con carácter temporal puestos de trabajo de forma genérica o indeterminada, o que restrinjan de una forma indebida por falta de justificación objetiva y razonada el recurso al trabajo a través de ETT, devienen inaplicables por ministerio de la ley a partir de 1 de abril de 2011, de ahí que, a reserva de la decisión del Gobierno o mientras esta no se produzca, se puede admitir un uso ocasional, prudente y razonable, de la contratación de ETT para aquellas actividades que la ley estatal o autonómica no reserve a los funcionarios públicos.

11. Una vía de flexibilización que viene a utilizarse cada vez más por nuestras Administraciones es la del contrato de servicios con empresas, entidades del tercer sector o personas físicas en régimen autónomo. Dichos contratos pueden concertarse para la cobertura de diferentes finalidades como pueden ser la ayuda a domicilio, el cuidado de minusválidos profundos, la gestión de entidades culturales o deportivas o la explotación de centros culturales o de teatros públicos, el tratamiento de expedientes simples o la toma y grabación de datos para la informatización de un servicio o la puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos. Dichos contratos se constituyen, pues, en vehículos idóneos para externalizar diversas actividades de carácter social, cultural o de promoción económica, pero también administrativas y de carácter económico. Para ello, pueden utilizarse legítimamente los artículos 10 y 277.1 de la Ley de contratos del sector público, donde se definen los contratos de servicios como aquellos cuyo “objeto sean prestaciones de hacer que tengan por destinatario directo a la entidad contratante, consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro”, siempre y cuando los servicios no impliquen el ejercicio de autoridad inherente a

los poderes públicos. Ciertamente, el recurso a la contratación de empresas de servicios externos puede ser una vía de excepcional interés para facilitar la entrada de nuevos actores vinculados a asociaciones o movimientos ciudadanos en la provisión de servicios o para mejorar los costos y la eficiencia económica en la provisión de servicios, pero de hecho los estudios existentes nos dicen que detrás de la contratación de servicios suelen estar las dificultades con que se encuentran las Administraciones Públicas para ampliar sus plantillas, con costes salariales elevados y con sistemas de provisión de puestos de trabajo que privilegian la antigüedad sobre el nivel de especialización y de adaptación a necesidades urgentes y sobrevenidas o a demandas puntuales de servicios técnicos que impiden su prestación por empleados públicos. A menudo, las limitaciones que imponen las previsiones presupuestarias en materia de personal y el mismo sistema de gestión del empleo público, configuran la externalización y la prestación de servicios como una especie de salida ante la presión existente para mantener y prestar servicios con unas plantillas de personal congeladas y con una baja cualificación profesional. El problema estriba en que, a menudo, también la contratación de empresas de servicios encubre auténticas contrataciones de personal a través de un empresario aparente que carece de infraestructura, de un verdadero centro de trabajo y de una efectiva organización, dirección y control de su propia actividad, y cuya viabilidad económica es dudosa al margen del contrato establecido con la propia entidad pública. Se produce de esta manera una cesión ilegal de trabajadores, que puede dar lugar a la adquisición por el trabajador o grupo de trabajadores de la condición de personal indefinido, aunque no fijo, obligando a la corporación local a la correspondiente creación de la plaza y a mantener la subsiguiente relación laboral, hasta que proceda a cubrirla de conformidad con los principios de igualdad y mérito. Es decir, la contratación de servicios que aparece en principio como un elemento de flexibilidad, acaba por desembocar en incrementos de plantilla sin los correspondientes estudios sobre la necesidad y oportunidad que deben preceder a cualquier aumento de personal, tal como ha denunciado el Tribunal de Cuentas en su Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración

en virtud de sentencias judiciales (827/2009), lo que se ha plasmado recientemente en la Resolución de 27 de octubre de 2010, aprobada por la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con la mencionada Moción (BOE 15. 10.01.2011). La externalización de actividades a través de su contratación con empresas o entidades de servicios, bien planteada y ejecutada, sobre un objeto lícito, sigue siendo un instrumento esencial de economía pública, de participación ciudadana en la provisión de bienes y servicios, y por qué no decirlo, de disciplina y control de las condiciones de trabajo de los propios empleados públicos. Cuestión distinta es que el recurso a la contratación de servicios externos ha de ir precedido siempre de una reflexión sobre las implicaciones que el proceso puede tener en términos de garantía de los derechos de los ciudadanos o de riesgos de captura de servicios estratégicos estrechamente vinculados a la toma de decisiones; ha de determinar con precisión las prestaciones a realizar, y analizar detalladamente las características y las oportunidades de la oferta existente, cuidando especialmente los pliegos de condiciones del contrato en que se recogen las especificaciones sobre los estándares del servicio y los mecanismos de control de resultados; ha de evitarse que su ejecución se desvíe de lo pactado, evaluándose realmente su resultado para que no acabe produciendo un incremento de costes de producción o una pérdida de calidad en la prestación del servicio, y lo que es peor, una imputación de responsabilidades de todo tipo a la misma Administración. Pero, en todo caso, si la externalización es una respuesta de gestión a la rigidez en materia presupuestaria y de gestión de personal existente en la Administración, conviene modificar el tratamiento de los factores que están dificultando la adaptación y el progreso técnico en el servicio público y, en resumen, lo están privando de eficacia en la gestión, de forma tal que ello provoca que los nuevos servicios y actividades de las Administraciones tiendan a proveerse a través de un proceso de externalización, con el que se intenta escapar de las rigideces asociadas a la gestión del trabajo público y de las condiciones de trabajo que se imponen a través de un sistema de negociación colectiva, que resulta altamente disfuncional para conservar el empleo en la organización pública.

12. Si atendemos ahora a los aspectos más relacionados con lo que hemos convenido en llamar flexibilidad interna, el primero que ha de merecer nuestra atención es el sistema de encuadramiento del personal

a través de plantillas. La plantilla de personal está formada por una relación concreta y detallada de todas las plazas creadas por una entidad local con dotación en su presupuesto, clasificadas por cuerpos, escalas, subescalas, clases y categorías, en las cuales se integran los funcionarios, el personal laboral y el personal eventual. Las plazas incorporadas a las plantillas han de ser las necesarias para que una entidad local pueda desarrollar sus competencias y servicios de carácter permanente. A nuestros efectos conviene resaltar el hecho de que la plantilla de personal ha de determinar la denominación de los cuerpos, las escalas, subescalas, clases y categorías de los funcionarios. Por tanto, a través de la plantilla se procede a clasificar profesionalmente a los funcionarios de conformidad con las definiciones y criterios contenidos en las normas jurídicas. De hecho, la plantilla de personal es el instrumento esencial que conforma la estructura profesional de una concreta entidad local. Dicha estructura viene hoy establecida en los artículos que van desde el 167 al 175 del TRRL, encuadrándose a los funcionarios locales en dos grandes escalas: a) la escala de Administración general, a cuyos integrantes corresponde el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa, dividiéndose en la subescala técnica, de gestión, administrativa, auxiliar y subalterna; b) la escala de Administración especial, que comprende a los funcionarios que tengan atribuido el desempeño de las funciones que constituyan el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio. La clasificación de los funcionarios de la escala de Administración especial se diferencia en la subescala técnica y la de servicios especiales; a su vez, la subescala técnica puede dividirse en las clases de técnicos superiores, medios y auxiliares, en el bien entendido de que cada clase podrá comprender distintas ramas o categorías y especialidades, mientras que la subescala de servicios especiales puede dividirse en las clases de Policía local y sus auxiliares, servicio de extinción de incendios, plazas de cometidos especiales y personal de oficios, lo que permite también introducir categorías y especialidades sobre todo en la clase de cometidos especiales –que puede incluso llegar a articularse por “plazas”– y en la de personal de oficios. En todo caso, la estructura de personal de las corporaciones locales está determinada por normas legales y reglamentarias, considerándose un sistema cerrado que no puede ampliarse o modificarse en los niveles y los criterios de ordenación general. Sin embargo, las potestades de organización de las entidades locales

permiten determinar las escalas, subescalas y clases de sus funcionarios y su clasificación profesional, tal como reconoce el artículo 129.3 TRRL. Esta facultad se ejerce mediante la configuración y la aprobación de la plantilla de personal de cada entidad local, que resulta ser una competencia del pleno corporativo. De hecho, el enunciado legal del sistema de escalas, subescalas y clases no implica la obligatoriedad de desarrollar todas las que prevén las normas jurídicas, sino exclusivamente las que se consideran necesarias de acuerdo con las necesidades de los servicios, el volumen de actividad y la política de recursos humanos que se quiera establecer. Aquí hay que tener en cuenta que la clasificación profesional de la escala de Administración general y su articulación en subescalas, contenida en el artículo 167 TRRL, se considera básica de acuerdo con la modificación introducida por el artículo 60 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y por tanto no puede ser objeto de modificación. En cambio, el encuadramiento previsto para la escala de Administración especial puede considerarse apto para ser desarrollado en categorías y especialidades, de conformidad con las necesidades funcionales de la organización concreta de una entidad local. El quid de la cuestión reside precisamente en este planteamiento: un desarrollo extenso de la clasificación de funcionarios en la escala de Administración especial, sin duda va a permitir orientar de una manera más congruente y racional las políticas de selección de la corporación y su adaptación a las necesidades concretas de un puesto o una familia de puestos de trabajo, pero esta misma opción introduce un factor notable de rigidez en las plantillas de nuestras entidades locales, y resulta incompatible con un elevado grado de movilidad interna y de flexibilidad del personal ante las cambiantes necesidades de los servicios públicos, de manera que se incrementan las limitaciones internas en la gestión de personal. Las razones selectivas, pero también una política consciente de coincidencia del perfil profesional diseñado con el candidato previamente elegido, han orientado una especialización excesiva en el sistema de clasificación profesional, que ha generado una verdadera individualización de las plazas y de los propios puestos de trabajo, especialización que en tiempo de crisis puede constituirse en una verdadera barrera para un marco flexible de gestión de personal que demanda clasificaciones profesionales abiertas, que permitan una amplia movilidad entre los diferentes sectores y áreas funcionales de actividad



existentes en una entidad local. Convendría insistir en este punto: las estructuras profesionales han de evolucionar hacia supuestos funcionales amplios y abiertos en los que se tengan en cuenta competencias profesionales genéricas susceptibles de adaptación a los concretos ámbitos funcionales que se puedan identificar en cada organización. Lo que tiene poco sentido, por poner un ejemplo, es distinguir entre un técnico especialista, un técnico especialista en Gestión Administrativa y un técnico especialista en Procesos Administrativos, o entre un técnico medio en Ingeniería, un técnico medio en Ingeniería especialidad Electricidad y un técnico medio en Ingeniería especialidad Mecánica, o entre un técnico superior especialista en Comunicación y un técnico superior especialista en Comunicación por Internet, o, por acabar, entre un técnico superior en Derecho y un técnico superior en Derecho local. Por tanto, mantener un modelo de clasificación profesional fundado en la identificación entre plazas, puestos y estructuras profesionales de encuadramiento, constituirá siempre un factor de rigidez interna de difícil superación. Una solución distinta, sobre todo para las grandes corporaciones locales, puede consistir en la contención del sistema de escalas, subescalas y clases, y su combinación a efectos selectivos con un modelo de ámbitos funcionales, ámbitos de entre los que se podrían llegar a identificar, a modo de ejemplo, los correspondientes al área jurídica, económica, de gestión administrativa, de recursos humanos y de organización, de análisis, planificación y estadística, de comunicación y gestión del conocimiento, de políticas sociales, de educación, de salud pública, de infraestructuras y ordenación territorial, y de gestión del medio ambiente e industria. De esta manera, la selección para el acceso a una determinada estructura profesional –subescala, clase o categoría– podría tener en cuenta el ámbito funcional de su futuro desempeño, incluyendo pruebas o ejercicios específicos para cada uno de dichos ámbitos que se consideren convenientes, destinados a garantizar la idoneidad de las personas aspirantes en relación con el ámbito funcional de los puestos de trabajo que se hayan de proveer; asimismo, en la fase de valoración de méritos se podrían incluir condiciones de formación, experiencia u otros méritos específicos orientados a procurar una mejor adecuación del sistema a la ocupación de puestos de trabajo adscritos a un ámbito funcional.

13. La selección de personal de nuestras entidades locales se está fundamentando principalmente en

sistemas de concurso-oposición, que valoran de una forma decisiva el tiempo de servicios prestados o la formación recibida en la propia entidad local, ya sea como personal no permanente o como personal permanente en un grupo inferior. De esta manera, el criterio decisivo de acceso al empleo público local se basa en el supuesto de que la experiencia previa en el puesto y la formación recibida se relacionan positivamente con el futuro desempeño, para lo cual se utiliza un sistema de puntos por años de experiencia o por cursos, sin introducir ningún criterio cualitativo para averiguar si los años acreditados o las enseñanzas recibidas han incrementado las competencias profesionales que se podrían considerar claves para el desempeño de un puesto o de una agrupación de puestos. De hecho, el sistema de concurso-oposición con valoración de méritos internos por puntos tiene buena fama y poca oposición, ya que se considera un sistema “justo”, objetivo y no discriminatorio. Sin embargo, la justicia del sistema es muy discutible cuando el acceso al empleo interino no se produce en base al principio de mérito, sino por una decisión judicial o política, o cuando el proceso selectivo no se abre a candidatos externos, que pueden aportar dinamismo y competencia a una estructura de personal de unas organizaciones públicas caracterizadas por su endogamia. Además, la fiabilidad del sistema se puede discutir, ya que la aplicación de baremos por puntos no es tan simple como parece, al dar lugar a menudo a interpretaciones diversas, susceptibles de desembocar en el ámbito contencioso. Otro aspecto a tener en cuenta es la forma y manera de acreditación de méritos, que en determinados casos puede desembocar en la no valoración de un factor que se considera insuficientemente probado o, en sentido contrario, en trasladar al órgano de selección la carga de solicitar las aclaraciones que se consideran necesarias para su posible valoración, lo que da lugar a un debate jurídico que a menudo puede llegar a definir un proceso de selección. En cuanto a la validez operativa de este tipo de sistemas, los estudios realizados nos demuestran que un método de selección cuyo criterio dirimente acaba siendo un sistema de valoración de méritos fundamentado en la antigüedad y la formación interna tiene una validez muy baja, hasta el punto de que puede llegar a proporcionar una validez de cero o negativa, ya que el hecho de que dos personas cuenten con la misma formación o con la misma experiencia laboral no indica que hayan adquirido los mismos conocimientos, habilidades o certezas. Sencillamente, el éxito del

concurso-oposición y la posición de la fase de concurso como factor dirimente del proceso de acceso, hay que encontrarlo fundamentalmente en su constante utilización para la consolidación en el empleo de interinos o contratados temporales que han accedido a esa condición sin un verdadero procedimiento competitivo, y también en la existencia de prácticas corporativas de reserva de puestos que permiten una promoción no competitiva a plazas de grupo superior, de manera tal que al final el acceso al empleo público a través de pruebas abiertas y libres, de naturaleza competitiva, es casi siempre de naturaleza excepcional. Por tanto, se detecta claramente un sistema de acceso cerrado, no fundamentado en perfiles profesionales del puesto o de familias de puestos a desempeñar, y lo que es peor, en un momento en que la flexibilidad es un valor y en el que se admite que la característica esencial de los puestos de trabajo en un entorno de crisis puede ser su volatilidad, produciendo el cambio de tareas y la movilidad, lo que el sistema de valoración de méritos no mide son las características que se requerirán para desempeñar diferentes empleos, como pueden ser la capacidad de aprendizaje, la innovación y la creatividad, la capacidad de trabajar en equipo, la de adaptación y flexibilidad, la motivación y orientación al servicio, la conciencia y la estabilidad emocional, las habilidades de comunicación o en el uso de las tecnologías de la información y los idiomas. Por tanto, una buena selección, o, mejor dicho, una selección más estratégica, orientada al desempeño de empleos y al cambio de tareas, seguramente exigirá la adopción de una serie de medidas, como pueden ser la introducción de una fase de reclutamiento que garantice condiciones mínimas de calidad y de igualdad en el acceso al empleo temporal en las Administraciones, el establecimiento de un sistema de promoción interna equilibrado con un porcentaje significativo de acceso libre a los grupos superiores, que incremente la cualificación técnica y la profesionalidad de los cuerpos superiores de la Administración local, y un proceso de selección fundamentado en una adecuada descripción del perfil profesional de la familia de puestos que se desea cubrir, con capacidad para detectar y predecir la existencia de factores que se consideran válidos para todos los puestos y para todas las culturas organizativas, como pueden ser la inteligencia, la responsabilidad o la integridad. Lógicamente, ello implicaría el uso de determinados instrumentos selectivos que añadieran a las pruebas de conocimientos, que se siguen considerando esenciales,

pruebas de habilidad mental general y de personalidad –centradas en factores como pueden ser la estabilidad emocional, la extroversión, la apertura, la amigabilidad o la conciencia–, pruebas prácticas o de simulación, entrevistas estructuradas, y la introducción de verdaderos períodos de prueba y de formación selectiva mínimamente consistentes y bajo la tutela de los órganos de selección, lo que implica establecer seriamente una fase de formación y prácticas como una parte más del proceso selectivo, tal como recomiendan los estudios que se han ocupado de esta materia.

14. Es evidente que el puesto de trabajo sigue siendo el núcleo básico de la gestión de personal de la función pública española, y, por tanto, es evidente también que las relaciones de puestos de trabajo se constituyen en elementos esenciales de la ordenación de personal en nuestras Administraciones. Este aspecto es esencial y ha de quedar claro: sin puestos de trabajo, sin relaciones de puestos de trabajo, no hay organización posible del empleo público. Pero existe hoy una amplia coincidencia en la necesidad de diferenciar el papel que cumple la relación de puestos de trabajo como instrumento que sirve para su identificación y clasificación, señalando la ubicación del puesto en la estructura organizativa y su principal función o misión, con inclusión de los requisitos esenciales exigidos para su desempeño y de las retribuciones complementarias que se le puedan asignar, de la identificación y concreción precisas de las tareas que el ocupante del puesto ha de desempeñar, tareas que pueden establecerse en un documento interno o confiarse a las potestades de dirección del jefe del servicio al que el puesto resulta adscrito. Dicho de otra manera, el contenido funcional del puesto es un espacio disponible y configurable, propio de la gestión de personal, que se puede establecer en un instrumento sin valor jurídico o confiar directamente a la potestad de dirección del responsable de un servicio. De esta manera se impide la utilización defensiva de los puestos de trabajo en base a la invocación de su contenido funcional, con la voluntad de desarrollar únicamente las tareas previamente asignadas y rechazar todas aquellas que no se contengan en la descripción de los puestos de adscripción, o de impedir el cambio y la movilidad funcional, dificultando que la Administración pueda alterar las tareas que las personas realizan en los puestos de trabajo, exigiéndoles prestaciones o ejecuciones distintas y diferentes. A partir de este planteamiento los requisitos exigidos legalmente para una formalización de la relación de

puestos de trabajo tienden a disminuir, de forma que el artículo 74 EBEP solo exige que la relación de puestos de trabajo u otro instrumento similar comprenda la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias, evitándose que la relación de puestos de trabajo contenga una descripción detallada de las tareas de los mismos. Pero no se trata solo de eso, conviene también evitar y, si es necesario, revisar la actual dispersión de puestos de trabajo, y asegurar que esta no se vuelva a reproducir, soslayando particularmente la diferenciación entre puestos igualmente denominados y con funciones prácticamente similares pero con complementos distintos, ello exige concebir los puestos desde una perspectiva más general, más como empleos con responsabilidades sobre ámbitos concretos que como un conjunto acotado de tareas y procedimientos precisos, liberándolos de las contingencias cambiantes de la ejecución real y directa, diferenciando la responsabilidad asumida, es decir, su misión en la estructura de la organización, de la ejecución de tareas propiamente dichas. De esta manera se evita la “individualización” del puesto de trabajo en beneficio del empleado público, visible en la confusión existente entre plazas y puestos de trabajo, olvidando que el puesto de trabajo como unidad orgánica admite un número indeterminado de dotaciones de personal que sea necesario para satisfacer la responsabilidad que asume en el seno de la organización; un número plural de personas del mismo perfil que resultan imprescindibles para asumir la carga de trabajo que el desarrollo de esa función exige en el seno de la organización, lo que se resume en comprender que el puesto de trabajo constituye una unidad organizativa básica de la estructura y no un sistema de clasificación profesional del trabajador público.

15. El concepto de movilidad aplicado al sistema de función pública, puede tener distintos significados. De hecho, en los últimos años dicho concepto parece haberse asociado al de flexibilidad en la gestión del trabajo público para subsumir todos los procesos que atañen al cambio o a la modificación en la prestación de servicios. Sin embargo, soy del parecer de que deberíamos realizar un esfuerzo para distinguir entre: a) una facultad de conformación de las tareas específicas atinentes a un determinado tipo de puesto de trabajo; b) un poder de modificación de alguna de las condiciones de trabajo de un determinado puesto; c) una

capacidad para ordenar el cambio de puesto de trabajo en la estructura de una organización; d) una atribución para decidir el cambio de puesto de trabajo a una organización distinta de la de adscripción. Por tanto, cabría distinguir entre una modificación de las tareas de un puesto, un cambio de condiciones de trabajo de un puesto (jornada, horario, turnos, remuneraciones), un cambio de puesto en una Administración y la movilidad hacia un puesto de trabajo de otra persona jurídica pública. Técnicamente quizá deberíamos hablar de una modificación en la prestación de trabajo, de un cambio de condiciones de trabajo, de un cambio de puesto de trabajo dentro de la misma organización pública y, sencillamente, de un cambio de puesto de trabajo entre distintas organizaciones públicas.

16. A la vista de lo expuesto, es evidente que el modelo de organización del trabajo definido para una Administración local va a condicionar seriamente la potestad que hay que reconocer a la Administración para la adecuación continua de sus estructuras organizativas básicas. Como ya hemos dicho, una mayor diversificación de categorías laborales y una intensa especificación de funciones y tareas condicionan seriamente la capacidad de la Administración para definir y adaptar en cada momento la capacidad de trabajo existente. En la medida en que los elementos clasificatorios de tipo profesional u organizativo definen con mayor intensidad la prestación debida, dicha definición juega en contra del poder de dirección concebido como facultad de conformación interna de las funciones y tareas a realizar o, dicho en lenguaje administrativo, de la capacidad de arreglo continuo y adaptación de los órganos administrativos y servicios públicos. La prestación a realizar en cualquier momento debe ser del tipo y características definidos para la correspondiente estructura profesional –cuerpo, escala, subescala, clase, categoría y especialidad–, y ha de corresponder a las tareas que se pueden inducir de la descripción genérica de la función del puesto de trabajo. Desde esta perspectiva, hay que tener en cuenta que tanto la plantilla de personal como la relación de puestos de trabajo poseen naturaleza reglamentaria y no son susceptibles de una fácil modificación. De ahí que se defienda, como ya hemos hecho en el párrafo anterior, que la especificación de tareas y, por tanto, la definición de las prestaciones específicas respecto a un puesto de trabajo determinado, se contengan en manuales o monografías de puestos de trabajo en los que se incluyan, junto a la definición de su misión, las

funciones básicas y las tareas relevantes que se consideren adecuadas, en el bien entendido de que dichas definiciones tienen carácter orientativo y pueden ser modificadas por la Administración para ajustarlas a los cambios que se vayan produciendo en los puestos de trabajo, en función de las actividades que se hayan de realizar o los servicios que se deban prestar. Más allá de esta opción solo ha de existir el poder de dirección de los órganos de gestión de nuestras Administraciones. De hecho, hoy conviene reivindicar el poder de dirección del jefe del servicio para adjudicar al empleado público en cada momento las tareas que estime oportunas, en el marco de las competencias y del contenido general de la prestación, establecido en base a la estructura profesional y de puestos de trabajo de una determinada corporación. Con todo, no estará de más advertir que el artículo 73 EBEP prevé un supuesto más incisivo de modificación de la prestación debida, al señalar que las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen, siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen, sin merma en las retribuciones. Dicho supuesto recuerda a la llamada "atribución temporal de funciones", que tiene como finalidad principal permitir el desarrollo de funciones especiales no asignadas a los puestos incluidos en la relación, o el desempeño de tareas por causa de su mayor volumen temporal, u otras razones coyunturales que no permiten su atención con suficiencia por los efectivos disponibles, tal como dispone el artículo 66 RGIPPT, que puede resultar de aplicación a la Administración local de acuerdo con la cláusula de supletoriedad establecida en su artículo 1.2. Conviene aclarar que el tipo así construido parece prever un supuesto de ampliación de tareas que no supone cambio de puesto de trabajo, pero que sin embargo puede provocar un alargamiento del contenido funcional del puesto. Sin abandonar el puesto que ocupa, el funcionario público habrá de desempeñar funciones distintas a las correspondientes a su puesto de trabajo, funciones que pueden consistir en meras extensiones que no alteren el contenido del puesto, o en adiciones significativas con incorporación de nuevas responsabilidades que permitan enriquecer el "contenido profesional" del puesto de trabajo en términos de complejidad, autonomía e importancia técnica de aquellas. Dicho supuesto parte de una decisión unilateral de la Administración que no necesita

un previo consentimiento del funcionario, y que tiene un fundamento causal, es decir, procede cuando las necesidades del servicio lo justifiquen, lo que conlleva que la Administración deba motivar en cada caso qué necesidades existen y cuáles son. En todo caso, la decisión de la Administración tiene dos limitaciones precisas: una, la demanda de que las tareas añadidas resulten adecuadas a la clasificación del funcionario, es decir, en todo caso ha de entenderse que las nuevas funciones resultan propias del cuerpo, escala, clase o categoría a que pertenece el funcionario, aspecto este que resulta esencial, aunque impropriadamente se haga referencia a que dichas funciones correspondan al grado o categoría, cuando este elemento no es propio del puesto, sino de la carrera horizontal; dos, la garantía de que la asignación de funciones no ha de suponer una merma de las retribuciones correspondientes al puesto, limitación que parece innecesaria, salvo que se esté partiendo de la base de que dicha asignación puede consistir también en el ejercicio de funciones correspondientes a puestos de trabajo ubicados en un nivel inferior de la jerarquía de puestos existentes en la organización. En todo caso, es evidente que el supuesto legal así establecido ayuda a mejorar la flexibilidad en la asignación de tareas en los diferentes niveles de la organización y permite ensayar formas de organización diferentes basadas, de una u otra manera, en la ampliación potencial de funciones exigibles que es posible seguir identificando con el perfil profesional del empleado público y el funcional del puesto de trabajo hasta llegar a su plena saturación.

17. Las condiciones de trabajo de un determinado puesto hacen referencia al lugar de trabajo, al tiempo de trabajo y a la retribución; la posibilidad de alterarlas o modificarlas para hacer frente a necesidades extraordinarias en base a una decisión organizativa cuando surgen las circunstancias previstas por la ley, supone un extraordinario factor de flexibilidad que permite una más adecuada ordenación de los recursos humanos y una mejor respuesta a las exigencias de los ciudadanos en la prestación de servicios públicos. En todo caso, conviene advertir que la modificación de condiciones de trabajo que analizamos se refiere a la alteración de un elemento relacionado con un ocupante de un puesto de trabajo previamente definido, de conformidad con las normas jurídicas aplicables, incluyendo las relaciones de puestos y los acuerdos de condiciones de trabajo: es decir, el cambio de condiciones de trabajo a que nos referimos se produce

sobre la persona o grupo de personas que desempeña un puesto de trabajo o una familia de puestos concreta con un régimen jurídico previamente establecido, cuya alteración, en base a las potestades de organización, se produce con un alcance limitado a una concreta dotación o dotaciones de un puesto o grupos de puestos. Se trata, pues, de modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo de carácter individual o grupal, similares a las previstas en el ámbito laboral en el artículo 41 ET. En esta dirección queremos advertir que, en el ya largo proceso de transferencia de instituciones entre el trabajo público y privado, los institutos jurídicos que vertebran los procesos de modificación sustancial de las condiciones de trabajo no han sido trasladados al empleo público. De hecho, el propio concepto de la situación estatutaria como una relación legal y reglamentaria que se establece en interés del servicio y que resulta plenamente adaptable a sus necesidades, sin que el funcionario pueda oponer otros derechos adquiridos que el ejercicio de la función y la conservación de sus retribuciones básicas, parece haber impedido esta traslación, por considerarse innecesaria una figura de este tipo. Sin embargo, en el momento en que se introduce la negociación colectiva en la relación de empleo público –una negociación colectiva que se caracteriza por el carácter detallado y rígido de la regulación de condiciones de trabajo–, quizá convendría considerar la introducción legal de medidas de este tipo si no se quiere que aquello que está previsto como una excepción, la cláusula de descuelgue del cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados, acabe por constituirse en un sistema ordinario de adaptación de las condiciones de trabajo de los funcionarios en épocas de crisis. En todo caso, hoy por hoy, conviene advertir de la necesidad de introducir en el sistema de negociación colectiva funcional una previsión de supuestos que autoricen una decisión singular o grupal de modificación de una condición de trabajo, especificando las condiciones de trabajo que pueden ser reformadas, las causas que justifican su alteración, la participación de la representación en el proceso de decisión, la forma de determinar los funcionarios afectados y los criterios advertidos para su designación. Otra cosa sería otorgar a los acuerdos colectivos la condición de elementos de “petrificación” de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, en un momento en que la posibilidad de adaptación supone una garantía de economía y eficacia en la prestación de un servicio público.

18. En principio, el lugar de trabajo en la función pública parece ser una variable dependiente del puesto, hasta el punto de que, a menudo, la denominación del puesto de trabajo puede acompañarse de la determinación de su localización. Sin embargo, no hay necesidad alguna de que la relación de puestos de trabajo adscriba un determinado centro directivo, unidad o puesto de trabajo a una sede física (STSJ de Cataluña de 30 de noviembre de 2005, JUR/2007/225680), considerándose posible la adscripción de un puesto a una localidad o área territorial sin señalamiento específico de una sede física (STJ de Asturias de 24 de enero de 2008, JUR/2008/318341), o el cambio de lugar de trabajo de un funcionario público, sin cambio de residencia, derivado de una decisión de tipo organizativo, resultando la Administración competente para la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios, y para decidir el lugar físico donde deben estar ubicados cada uno de los servicios y órganos administrativos y el personal que los sirve (STSJ de Extremadura de 8 de mayo de 2001, JUR/2001/197655). Resumiendo, salvo predeterminación en la relación de puestos de trabajo, los órganos municipales pueden decidir, sin duda, el lugar en el que han de desarrollar sus funciones los empleados públicos (STSJ de la Comunidad Valenciana de 24 de marzo de 2008, JUR/2008/190313). En la Administración local, el artículo 47 EBEP remite la fijación de la jornada máxima de trabajo a las Administraciones Públicas, pero dicha remisión se ha entendido no como una habilitación a la autonomía local para el establecimiento de un régimen de jornada propio por un Ayuntamiento concreto, sino como una remisión al conjunto de Administraciones competentes en esta materia (STSJ de Cantabria de 5 de septiembre de 2008, JUR/2008/361749), lo que indirectamente presupone la vigencia del artículo 94 LR-BRL, donde se establece que la jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración civil del Estado, es decir, en términos generales una jornada con una duración máxima de 37 horas y media (STS de 13 de marzo de 2009, RJ/2009/2259). En lo relativo al horario, entendido como la distribución de los períodos de trabajo y de descanso de la jornada laboral con indicación de las horas de principio y fin de la prestación, situando con exactitud cuándo –dentro de cada día– la prestación es debida, lo cierto es que corresponde al alcalde o presidente de la entidad local la determinación de las jorna-

das concretas y el horario de sus funcionarios (STSJ de Cataluña de 6 de julio de 2001, JUR 2001/321386), sin perjuicio de que la materia deba ser objeto de negociación, de conformidad con la previsión establecida en el artículo 37.1.m EBEP, negociación que en la mayoría de los supuestos aboca a una determinación exhaustiva de jornadas y calendarios laborales, lo que deja poco margen para el establecimiento de horarios concretos que permitan en sentido estricto una especificación de la prestación pactada más flexible y adaptada a las necesidades de los servicios. En este sentido deberíamos ser conscientes de que la determinación horaria de la prestación forma parte de las facultades de organización del servicio, pero siendo potencialmente una materia negociable, la fijación por acuerdo del régimen horario de los empleados públicos abandona la esfera de la facultad organizativa propia y exclusiva de los órganos de gobierno municipales para entrar en el ámbito de disposición del instrumento colectivo, sometándose al contenido concreto de este. También en este caso resulta en conjunto difícil imaginar que, una vez establecido el horario en un instrumento convenido, pueda regresar a las facultades de organización, salvo que en el momento de su sustitución el procedimiento de negociación termine sin acuerdo. Efectivamente, el hecho de que un Ayuntamiento pueda organizar un servicio en virtud de su potestad de organización, no significa que pueda cambiar las condiciones de trabajo de los puestos integrados en el mismo en contra de las previsiones de lo dispuesto en el acuerdo establecido (STSJ de Murcia de 26 de marzo de 2010, JUR/2010/205544). Planteamiento que se realiza de una forma muy distinta en aquellos casos en que no exista una norma convencional de aplicación, ya que en estos casos se entiende que la relación funcional, como una relación estatutaria de creación legal y reglamentaria, no puede resultar petrificada en un momento dado, por lo que los únicos derechos que se entienden consolidados por los empleados públicos son los relativos al mantenimiento de la función y la retribución, sin que el funcionario tenga derecho a la conservación de un horario previamente fijado (STSJ de La Rioja de 2 de mayo de 2006, JUR/2006/212904). Algo similar sucede con las retribuciones, de hecho las retribuciones básicas se determinan en las correspondientes leyes presupuestarias, mientras que las retribuciones complementarias –más concretamente el complemento de destino y el específico– se contienen para cada puesto en la correspondiente relación de

puestos de trabajo, con lo que de hecho la capacidad de determinación retributiva reservada a los órganos de la Administración municipal se refiere básicamente a la asignación del complemento de productividad, y al posible señalamiento de servicios extraordinarios. Con independencia de que, en términos generales, ha sido imposible hasta ahora aplicar el concepto de productividad de acuerdo con su propia naturaleza, lo cierto es que hay que considerar el mencionado complemento como un instrumento de la política de personal de una organización pública a través del cual se persigue una mejora en la prestación de los servicios, de ahí que la aplicación de dicha retribución no sea obligada y debida por imposición automática de una determinada norma jurídica, sino discrecional del órgano competente en materia de personal; es decir, el complemento de productividad, entendido como un instrumento de gestión del sistema de recursos humanos, puede utilizarse o no, dependiendo de la decisión que adopten los órganos responsables de su determinación. Por tanto, el derecho a la percepción del complemento de productividad es relativo, no comprende una cuantía determinada y se considera subordinado al cumplimiento de las circunstancias que acreditan su percepción; circunstancias que dependerán de la política retributiva seguida por la entidad local, cuyos órganos mantienen un elevado grado de flexibilidad para establecerlo en la forma y con las cuantías que consideren pertinentes, en función siempre de la obtención de los objetivos, programas y niveles de desempeño que se quieran establecer. Aún más, hay que tener en cuenta que el complemento de productividad es de por sí una retribución de naturaleza subjetiva, un incentivo personal que se ha de reconocer a un funcionario individualizado, distinto del complemento de destino y del complemento específico, considerados como retribuciones objetivas directamente relacionadas con el puesto de trabajo. El complemento de productividad se asigna en función de la conducta de los funcionarios y de sus resultados, y se ha de apreciar mediante una valoración individualizada de cada uno de ellos (STSJ de Cataluña de 3 de octubre de 2002, JUR/2003/60732). Lógicamente, el complemento de productividad no es una retribución estática y permanente, de hecho su percepción puede variar, incrementándose o reduciéndose y, si procede, suprimiéndose, atendiendo o no a la concurrencia de los elementos necesarios para su acreditación (STSJ de Murcia de 29 de noviembre de 2003, JUR/2003/20343). En lo relativo al procedimien-

to de determinación del complemento de productividad, conviene tener en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Real decreto 861/1986, de 25 de abril, corresponde al pleno de cada corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación del complemento de productividad, y al alcalde o presidente de la entidad local la distribución de la correspondiente cuantía entre los diferentes programas y áreas y su asignación individual, con sujeción a los criterios que en su caso se puedan establecer por el pleno corporativo o, en su defecto, por el propio alcalde, sin que las cuantías asignadas durante un período de tiempo originen derechos individuales respecto a valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos. Parece, pues, que corresponde al alcalde el reconocimiento del complemento de productividad, con arreglo a unos criterios de carácter objetivo, asignación que precisa de un acto previo de apreciación de naturaleza técnica, que se toma en base a unos determinados criterios de distribución sobre los que se deberá motivar o justificar la decisión tomada. Sin embargo, en principio parece que las resoluciones del alcalde sobre valoraciones o asignaciones del complemento de productividad se consideran excluidas del trámite de negociación, dada la finalidad del mencionado complemento, que consiste en incrementar la eficacia de la Administración, y en atención al hecho objetivo de que la potestad para determinar el complemento puede situarse en el ámbito de las potestades de organización y dirección excluidas de la negociación (SAN de 16 de octubre de 2002, JUR/2003/25376). Entendamos bien, de conformidad con el artículo 37.1.b) EBEP, la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos han de ser objeto de negociación, por tanto, el establecimiento de modelos, instrucciones o criterios de valoración o asignación del complemento de productividad sin duda se ha de negociar, pero no la concreta apreciación y asignación individual del complemento a cada uno de los funcionarios de la corporación local, que se concibe como un acto aplicativo de naturaleza singular, mediante el cual se emite un juicio técnico sobre el ajuste de la conducta de un funcionario a los elementos objetivos que justifican la percepción del complemento (STS de 20 de noviembre de 2009, RJ/2009). En cuanto a la prestación de servicios extraordinarios, conviene recordar que dichas gratificaciones tienen como fundamento único la remuneración de servicios extraordinarios prestados fuera de

la jornada ordinaria, señalando el artículo 6.3 del Real decreto 861/1986 que corresponde al pleno de cada corporación local determinar en los presupuestos la cantidad global destinada a la asignación de gratificaciones a los funcionarios, y al alcalde o presidente de la entidad local su asignación individual con sujeción a los posibles criterios que se hayan podido establecer por el pleno, criterios que pueden adoptar como vehículo de incorporación un acuerdo de condiciones de trabajo. De hecho, la jurisprudencia establece la necesidad de estos criterios y la obligatoriedad de su negociación colectiva, matizando que no se exige negociar la concesión concreta de determinadas gratificaciones, sino las normas o criterios generales de requerimiento y reconocimiento (STSJ de Castilla-La Mancha de 2 de abril de 2002, RJCA/2002/665). Con todo, las gratificaciones por servicios extraordinarios constituyen un concepto discrecional por lo que se refiere a su asignación, ya que se trata de una facultad potestativa de la Administración, que permite adjudicarlas a los funcionarios que se consideren más idóneos a requerimiento y orden de la autoridad competente en materia de personal, única capacitada para valorar la necesidad o no de su prestación (STS de 15 de diciembre de 1993, RJ/1993/9746), aunque algún pronunciamiento, menor pero más reciente, haya insistido en la necesidad de un sistema rotario que garantice el principio de igualdad, reconociendo también que la Administración retiene la capacidad necesaria para no asignar servicios extraordinarios a los funcionarios que no hayan acreditado un buen rendimiento (STSJ de Murcia de 3 de noviembre de 2001, JUR/2001/28654).

19. Uno de los problemas estructurales de nuestro régimen jurídico de función pública, consiste en haber identificado el sistema de provisión de puestos de trabajo con un sistema de carrera, olvidando que la provisión es fundamentalmente un sistema de satisfacción de las necesidades de recursos humanos de un determinado servicio público. Esto ha hecho que una de las principales dificultades de la ordenación de recursos humanos en la Administración resida en su incapacidad para asignar y distribuir efectivos de una forma racional y flexible. Los sistemas de provisión de puestos de trabajo se han movido entre la discrecionalidad de la Administración en la libre designación y los derechos de los funcionarios públicos en los concursos, sin encontrar un espacio para las necesidades de los servicios. De ahí la articulación de una serie de formas de provisión de puestos que intentan dar una respuesta

a las necesidades de asignación racional de efectivos, formas que no atienden a la voluntad del funcionario, ni se relacionan con su promoción profesional, sino que buscan solo una distribución de las personas en función de las cambiantes necesidades de la prestación de servicios, superando la rigidez y la falta de flexibilidad de las formas ordinarias de provisión. Desde una perspectiva interna, sin recurrir por ahora a las formas de movilidad entre distintas Administraciones Públicas, dichas formas son el traslado definitivo o provisional, y su variante, la readscripción de puestos de trabajo, a las que hay que añadir la reasignación de efectivos. Lógicamente, en el presente trabajo no nos referiremos a la reasignación de efectivos, entendida como facultad concedida a la Administración para destinar con carácter definitivo a otro puesto de trabajo a aquellos funcionarios cuyos puestos hayan sido suprimidos como consecuencia de un plan de empleo, ya que esta figura de planificación y reestructuración será objeto de otro estudio. En todo caso, no estará de más advertir desde el principio sobre la ambigüedad con que nos movemos en esta materia, ya que el artículo 101 LRBRL nos señala que los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por funcionarios se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones Públicas, pero nada se dice sobre los sistemas de provisión de puestos de trabajo por necesidades del servicio que, como se sabe, se introdujeron más tarde por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. Más genéricamente, en el artículo 141.1 TRRL parece contenerse una referencia específica a la posibilidad de que los órganos competentes puedan realizar la “adscripción a unos u otros puestos de trabajo” de los funcionarios de carrera de una entidad local, mientras que el artículo 168 TRRL señala que la provisión de puestos de trabajo reservados o que puedan ser desempeñados por funcionarios de carrera, se regirá por las normas que, en desarrollo de la legislación básica en materia de función pública local, dicte la Administración del Estado. Dichas normas no han sido establecidas hasta el momento, salvo que consideremos como opción la aplicación supletoria para todos los funcionarios locales del Real decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del

Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, opción que previene el artículo 1.3 del mencionado Reglamento y que permitiría dotar de coherencia y sistemática al sistema de provisión de puestos de trabajo de nuestras corporaciones locales, teniendo siempre en cuenta las modificaciones legales que la provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado ha sufrido en los últimos años. Esta parece ser hoy por hoy la mejor alternativa, a reserva de una legislación autonómica sobre función pública, sobre todo si se tiene en cuenta que el capítulo III, del título V EBEP, no producirá efectos hasta la entrada en vigor de las leyes de función pública que lo desarrollen, por lo que, mientras tanto, se mantienen en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en el Estatuto, aunque se hayan incluido formalmente en la disposición derogatoria del mismo, lo que en nuestro caso afecta al artículo 20.1.d) LMRFP, que contempla el supuesto específico del traslado y la readscripción de puestos de trabajo, precepto que algún pronunciamiento judicial considera de plena aplicación al ámbito de la Administración local (STSJ de la Comunidad Valenciana de 20 de noviembre de 2008, JUR/2009/6077).

20. El traslado intenta habilitar una figura de provisión de puestos que facilite la movilidad de los funcionarios por decisión administrativa, sin necesidad de someterla previamente a una figura de planificación. La idea es simple: las Administraciones Públicas podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades del servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos de los de su destino, respetando sus retribuciones, sus condiciones esenciales de trabajo y su provincia de destino. Dicho traslado puede ser única y exclusivamente de efectivos o consistir también en una readscripción del puesto de trabajo, es decir, en una movilidad forzada de la persona por una nueva adscripción del puesto de trabajo que ocupa. De hecho, el supuesto específico contemplado en el artículo 81.2 EBEP resulta casi coincidente con el establecido por el artículo 20.1.d) LMRFP, lo que permite la continuidad de una figura que hasta el momento ha sido insuficientemente utilizada. De esta manera se consagra un instituto jurídico que permite a la Administración la imposición de un cambio de puesto de trabajo, motivado en las necesidades del servicio, reasignando



funcionarios de unidades o servicios donde sobran a otros donde son más necesarios, de manera rápida y sencilla, a través de una decisión administrativa de carácter unilateral que tiene como única limitación el deber de conservación de las retribuciones y las condiciones esenciales de trabajo. Precisamente, como la mencionada medida parte de que la decisión adoptada en el ejercicio de la potestad de organización no ha de tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, queda excluida de la obligatoriedad de la negociación de acuerdo con el artículo 37.2 EBEP (STSJ del País Vasco de 23 de marzo de 2009, JUR/2009/322208). Conviene advertir que la figura parte de la existencia de un puesto de adscripción y del traslado del funcionario a un puesto de destino, o de la reasignación de un puesto y del funcionario que lo ocupa a una nueva unidad de destino. En cambio, no parece que dentro del concepto de traslado se contemple el supuesto de amortización y nueva creación de puestos de trabajo con el consiguiente ajuste de plantilla, proceso que en la doctrina judicial existente parece condicionarse a la existencia de una medida de planificación administrativa, es decir, de un plan de empleo. La jurisprudencia en este sentido es precisa: la posibilidad de supresión de puestos de trabajo y la reasignación de efectivos dependen de la previa aprobación de un plan de empleo, considerado como un instrumento esencial para el planeamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas Administraciones Públicas, que ha de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficacia de la misma (STSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de abril de 2001, RJCA/2002/522; STSJ de Aragón de 31 de marzo de 2005, JUR/2005/196596; STSJ de Madrid de 5 de marzo de 2007, JUR/2007/203945; STSJ de Madrid de 23 de diciembre de 2009, RJCA/2010/364). Aclarada esta cuestión, los interrogantes de la figura del traslado se mueven en torno a los conceptos: "necesidades de los servicios", "conservación de las retribuciones" y "condiciones esenciales de trabajo". De hecho, la noción "necesidades del servicio" es un concepto jurídico indeterminado que habilita la movilidad forzosa de un funcionario público; por tanto, en cada caso habrá que exponer y constatar la existencia de una "necesidad" objetiva, a través de una resolución motivada que justifique la proporcionalidad de la medida adoptada, sin que se considere aceptable una invocación genérica de las necesidades de servicio, que

en cada caso habrá de concretarse con datos objetivos (STSJ de Andalucía, Granada, de 28 de enero de 2003, AS/2003/894). En todo caso no parece que sea preciso acudir a un concepto de urgente y extraordinaria necesidad, teniendo en cuenta que la utilización del traslado por parte de la Administración no tiene que determinarse por una situación extrema, sino por la necesidad de mantener un funcionamiento adecuado del servicio público fundamentado en los principios de racionalidad, economía y eficacia. Desde esta perspectiva parece que *a priori* podría existir un conjunto de situaciones en que dicha necesidad puede producirse y acreditarse: a) la existencia de excedentes de personal en una unidad u órgano y su traslado a puestos de unidades deficitarias; b) la necesidad de que dentro de un mismo órgano o servicio sean cubiertos unos puestos y otros no; c) la reasignación de un puesto de trabajo a otra unidad con la consiguiente adscripción del funcionario en supuestos puntuales o estructurales vinculados a modificaciones organizativas, en función de las cambiantes circunstancias de la acción pública. La exégesis y el fundamento de las fórmulas de recolocación de efectivos no son otros que conjugar la potestad de organización de la Administración con los derechos de los funcionarios públicos, derecho que no supone tanto un mantenimiento del puesto de trabajo que ocupa en un momento dado como el derecho a la intangibilidad de las características esenciales del mismo, lo que implica el respeto de las retribuciones que llevaba aparejadas su desempeño y de las condiciones esenciales de trabajo, entre las que sin duda es especialmente importante la residencia (STSJ de la Comunidad Valenciana de 20 de julio de 2001, JUR/2004/32751). Ello supone que el funcionario tiene derecho a la conservación de sus retribuciones básicas y de su grado personal, o, en su defecto, al complemento de destino, y, por descontado, a uno específico, similar al asignado al puesto de trabajo que ocupaba (STSJ de Extremadura de 5 de diciembre de 2003, JUR/2004/59049), y si se pretende realizar una extensión del concepto laboral "condiciones sustanciales de trabajo" que contiene el artículo 41 ET, al mantenimiento de la jornada y horario de trabajo, incluyendo el régimen de turnos y los sistemas de remuneración, trabajo y rendimiento. Con todo, cabe sostener otra visión más administrativa del precepto, que se percibe en algún pronunciamiento jurisprudencial, en el que se considera que los derechos adquiridos de los funcionarios que han de ser objeto de conservación en este tipo de procesos deben

ser considerados en sentido estricto, por lo que solo debería respetarse lo que cabe consolidar, como son las retribuciones básicas y los derechos económicos correspondientes al grado personal, la inamovilidad geográfica relativa, entendida desde la perspectiva del derecho de residencia, y el derecho al cargo, considerado como derecho al ejercicio de funciones propias de la estructura profesional de pertenencia y a que el puesto al que sea asignado el funcionario tenga el mismo procedimiento de provisión que el que ocupaba hasta el momento (STSJ de Andalucía, Málaga, de 26 de abril de 2004, JUR/2004/200253), lo que sin duda dotaría de un mayor grado de flexibilidad al mecanismo previsto, cuyos perfiles exactos deberán ser definidos por la legislación de función pública de cada Comunidad Autónoma.

21. El artículo 81.3 EBEP prevé que, en caso de urgente e inaplazable necesidad, los puestos de trabajo podrán proveerse con carácter provisional, debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas de aplicación. En realidad, parece recuperarse de esta forma el supuesto tradicional de una comisión de servicios de carácter forzoso, que se produce para el desempeño temporal de un puesto de trabajo cuya cobertura se considera de urgente e inaplazable necesidad, en función de las necesidades objetivas que concurren en el mismo, urgencia y necesidad que impiden la cobertura de la plaza por los procedimientos ordinarios en los plazos señalados, plazos que, en principio, parecen determinar la duración de la medida de traslado. Por tanto, se trata de una medida de contingencia que permite atender a las necesidades de los servicios derivadas de los procesos ordinarios de provisión de puestos de trabajo, por lo que difícilmente puede entenderse como una medida de movilidad funcional temporal por decisión de la Administración, similar al desplazamiento que conocemos en el régimen laboral.

22. En lo relativo a la movilidad interadministrativa, lo cierto es que dicho régimen se concibe más como un derecho general de los funcionarios, que les permite acceder a los puestos de trabajo de las distintas Administraciones, que como una medida de racionalización de efectivos entre diferentes organismos públicos. De hecho, el antiguo artículo 17 LMRFP establecía que, con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de las distintas Administraciones podían ser cubiertos por funcionarios que pertenecieran a cualquiera de ellas,

de acuerdo con lo que establecieran las relaciones de puestos de trabajo. Precisamente, esta dependencia de la relación de puestos de trabajo, permitía que cada una de las Administraciones modulara la participación de funcionarios ajenos en la cobertura de sus necesidades de personal; por tanto, el derecho a la movilidad de los funcionarios quedaba condicionado por la interpretación más o menos limitativa que del mismo pudiera hacerse en cada Administración, sin que a la postre hubiera una concepción más ofensiva de la movilidad que permitiera la distribución de funcionarios excedentes en una Administración hacia otros aparatos públicos necesitados de efectivos, con lo que la movilidad entre las Administraciones no ha llegado a configurarse como un elemento más de la gestión de personal. Más concretamente, el artículo 84 EBEP se refiere a la movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas, lo que parece descartar cualquier sistema de traslado forzoso de empleados públicos entre Administraciones, limitándose a regular un cauce convencional para el posible establecimiento de medidas de movilidad de funcionarios entre Administraciones, medidas que adoptan un carácter claramente convencional, es decir, a través de convenios u otros instrumentos de colaboración; instrumentos que parecen condicionarse a la aprobación, por la Conferencia Sectorial de Administración Pública, de criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias que permitan una movilidad que, en definitiva, dependerá de la voluntad de los propios funcionarios.

23. En materia de situaciones administrativas, lo cierto es que el legislador del Estatuto básico ha reducido el número de situaciones administrativas a cinco: servicio activo; servicios especiales; servicios en otras Administraciones Públicas; excedencia y suspensión de funciones (artículo 85 EBEP). Por tanto, hay tres situaciones que dejan de tener carácter básico: excedencia forzosa, expectativa de destino y excedencia voluntaria incentivada. Precisamente, las tres tienen en común que su declaración responde fundamentalmente a fines de interés público y no a actos de voluntad del funcionario, pues normalmente tienen su origen en medidas organizativas que implican la supresión de puestos y el redimensionamiento de efectivos, es decir, la adecuación de efectivos a las necesidades de la organización. A partir de aquí, el legislador básico habilita a las leyes de función pública para crear nuevas situaciones administrativas en supuestos distintos, resultando de interés los que se pueden establecer "cuando por ra-

zonas organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo”, lo que sin duda remite a las figuras ya mencionadas de expectativa de destino, excedencia forzosa y excedencia voluntaria incentivada. Lógicamente, mientras esto no se produzca habrá que estar a la previsión establecida en la disposición final cuarta EBEP, donde se señala que: “Hasta que se dicten las leyes de función pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”. Ello quiere decir que hay que considerar subsistentes, para la gestión de personal local, las situaciones administrativas de expectativa de destino, excedencia voluntaria incentivada y excedencia forzosa.

24. La situación administrativa de expectativa de destino consiste en una situación transitoria, no superior a un año, en la que se pueden encontrar los funcionarios cuyo puesto de trabajo haya sido suprimido a resultas de un plan de empleo, y que no hayan sido reasignados a otro puesto de trabajo. De hecho, la situación de expectativa de destino constituye la última fase de un proceso de reasignación de efectivos, cuando el funcionario no ha podido ser reasignado en su organización administrativa de referencia dentro de un plazo máximo de seis meses, o en el sistema de organizaciones dependientes de su Administración territorial, dentro de un plazo máximo de tres meses. En esta situación, el funcionario percibirá las retribuciones básicas, el complemento de destino que le corresponda en función de su grado personal o del puesto de trabajo desempeñado, y el 50 por 100 del complemento específico correspondiente al último puesto ocupado antes de pasar a esta situación. Se trata, pues, de una situación de carácter estrictamente temporal o coyuntural, que tiene como presupuesto habilitante la aprobación de un plan de empleo, y que desemboca en la situación administrativa de excedencia forzosa, cuando haya transcurrido el plazo máximo de permanencia en ella o cuando el funcionario incumple las obligaciones propias de dicha posición, consistentes en la aceptación de destinos ofrecidos similares a los que desempeñaba o de formación.

25. La excedencia forzosa es una situación declarada por la Administración cuando se produce una

circunstancia de desequilibrio entre el número de efectivos y las dotaciones de los puestos de trabajo necesarias para la prestación de los servicios públicos. De hecho, el antiguo artículo 44 de la Ley articulada de funcionarios civiles del Estado señalaba que la excedencia forzosa se podía producir por una reforma de plantillas o supresión de plazas, cuando significaran el cese obligado en la prestación de servicio activo. Por tanto, la excedencia forzosa es una situación autónoma que se otorga a los funcionarios que cesan provisionalmente en el ejercicio de su puesto de trabajo como consecuencia de una reestructuración orgánica o de la supresión de dotaciones correspondientes al puesto de trabajo que ocupan. En consecuencia, la nota distintiva de este tipo de excedencias es una reforma de la estructura de puestos de trabajo por parte de la Administración, que trae aparejada una modificación de plantillas, con la supresión de la plaza o dotación de la que el funcionario sea titular, acreditándose al respecto un exceso de funcionarios sobre las dotaciones de los puestos de trabajo existentes. Conviene, pues, aclarar que, en el sistema de función pública anterior al EBEP, la situación administrativa de excedencia forzosa parece estar dotada de una autonomía peculiar, que permitiría su aplicación al margen de las medidas de planificación y como una decisión administrativa de carácter singular, tendente al ajuste de las plazas de plantilla con respecto a las necesidades de recursos humanos de los diferentes puestos de trabajo en que se estructura una Administración. Sin embargo, lo cierto es que a partir de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, la situación administrativa de excedencia forzosa se conecta estrechamente con la de expectativa de destino derivada de la aplicación de un plan de empleo, de forma que serán declarados en dicha posición los funcionarios en situación de expectativa de destino, cuando haya transcurrido el período máximo establecido para la misma o se hayan incumplido sus obligaciones. A partir de aquí, los excedentes forzosos no podrán desempeñar puestos de trabajo en el sector público y tendrán derecho a percibir las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares, computándose el tiempo en dicha situación a efectos de derechos pasivos y trienios. En todo caso, los funcionarios excedentes forzosos estarán obligados a participar en los concursos que se convoquen para la provisión de puestos de trabajo cuyos requisitos de desempeño

reúnan y que les sean notificados, así como a aceptar el reingreso obligatorio al servicio activo en puestos correspondientes a su cuerpo o escala. Por tanto, en el marco de la planificación de recursos humanos, la excedencia forzosa es la fase siguiente a la de expectativa de destino, o bien su alternativa si se incumplen las obligaciones propias de dicha situación. El problema es si existe un espacio jurídico para la supervivencia autónoma de esta figura al margen de los sistemas de planificación que permita la resolución de situaciones puntuales de exceso de plantilla, supervivencia que parece garantizar su previsión singular en el artículo 44 LFCE, que, aunque derogado explícitamente por la disposición derogatoria última del EBEP, sobreviviría hasta su posterior desplazamiento por las leyes de función pública de las comunidades autónomas, de conformidad con la disposición final cuarta del EBEP. En esta dirección entiendo que, a la espera de las leyes de función pública de desarrollo del EBEP, subsiste aún la excedencia forzosa general, regulada por el artículo 44 LFCE, que sería de aplicación cuando la supresión del puesto de trabajo se produzca de manera puntual y no sea consecuencia de un plan de empleo; sencillamente, tal como se dice en algún pronunciamiento judicial, “deberán ser declarados en situación de excedencia forzosa los funcionarios que no pueden permanecer en servicio activo como consecuencia de una reducción de puestos de trabajo” (STSJ de Cataluña de 16 de febrero de 2000, AS/2000/1221), mientras que de forma indirecta alguna otra decisión reconoce la capacidad de una entidad local para declarar a un funcionario público en la situación de excedencia forzosa como consecuencia de la supresión de la plaza que ocupaba (STSJ de Madrid de 29 de junio de 2007, JUR/2007/19528). En todo caso, es evidente que el presupuesto básico y esencial para la declaración de la situación de excedencia forzosa es la modificación de la plantilla y la correspondiente supresión de las plazas ocupadas, partiendo del principio esencial de que las plazas de plantilla han de ser las necesarias para que la entidad local pueda activar sus competencias y prestar los servicios de carácter permanente; plantillas de personal que, de conformidad con el artículo 90 LRRL, han de responder a principios de racionalidad, economía y eficiencia, de ahí que convenga recordar, como subraya el artículo 126.1 TRRL, que las plantillas y sus modificaciones han de estar suficientemente documentadas para acreditar que se ajustan a estos principios, principios que pueden obligar a perseguir una

amortización selectiva de plazas, con la consiguiente imposibilidad de proceder a la prestación de servicios; dicha amortización tendrá como contrapartida el mantenimiento de unas retribuciones básicas mientras dura una situación cuya responsabilidad no corresponde al funcionario.

26. La excedencia voluntaria incentivada se vincula también a la existencia de un plan de empleo, permitiendo que los funcionarios afectados que se encuentren en alguna de las dos primeras fases del proceso de reasignación puedan ser declarados, a solicitud propia, en situación de excedencia voluntaria incentivada. Asimismo, quienes se encuentren en las situaciones de expectativa de destino o de excedencia forzosa como consecuencia de la aplicación de un plan de empleo tendrán derecho a pasar a dicha situación. La excedencia voluntaria incentivada tendrá una duración de cinco años e impedirá desempeñar puestos de trabajo en el sector público. De no solicitarse el reingreso, concluido el plazo señalado se pasará automáticamente a la situación de excedencia voluntaria por interés particular. Los funcionarios declarados en una situación de excedencia voluntaria incentivada tendrán derecho a una mensualidad de las retribuciones, excluidas las pagas extraordinarias y el complemento de productividad por cada año completo de servicios efectivos y con un máximo de doce mensualidades. En todo caso, no estará de más advertir que dicha excedencia, en el marco siempre de un plan de empleo, puede plantearse como una opción legítima ante otros posibles mecanismos de movilidad forzosa, como puede ser el traslado a una nueva unidad administrativa que suponga un cambio de localidad (STSJ de Madrid de 3 de abril de 2002, JUR/2002/235492), considerándose su plazo mínimo de duración y las cantidades recibidas como legalmente establecidos, que han de observarse en todos los acuerdos que se adopten sobre la materia (AN de 3 de julio de 2005, JUR/2005/269666).

27. La importancia de esta observación reside en la previsión establecida por la disposición adicional 21 LMRFP, donde expresamente se mantiene que: “Las comunidades autónomas y las corporaciones locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de planes de empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados que podrán incluir todas o algunas de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del artículo 18.º de la presente Ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación

anticipada". Por tanto, si atendemos a la cita literal de este precepto, parece que las corporaciones locales podrían adoptar otros sistemas de racionalización de recursos humanos que podrían entenderse como un conjunto de medidas integradas de ejecución, medidas que no tendrían que incorporarse a un instrumento de planificación, y que podrían consistir en decisiones orientadas a la ordenación de situaciones que versaran sobre modificación de estructuras y de puestos de trabajo, reasignación de efectivos de personal, prestación de servicios a tiempo parcial, y adopción de incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación parcial; incentivos que en este caso podrían ofrecerse a funcionarios no incorporados a un plan de empleo, y que, en cierta manera, vendrían a añadirse a las previsiones de las retribuciones legalmente establecidas para esta particular situación administrativa, pareciendo en cambio más discutible que pudieran consistir en la disminución del número de años que el funcionario deba estar en este tipo de situación.

28. Con todo, el elemento más importante de esta previsión son los posibles incentivos a la jubilación anticipada que se pueden adoptar en el marco de un sistema de racionalización de recursos humanos. Al respecto convendrá aclarar que la posible introducción de medidas de jubilación anticipada en la gestión de recursos humanos de las entidades locales, solo se permite en el marco de un plan de empleo o de otro sistema o medida de racionalización de recursos humanos (STSJ de Cantabria de 8 de abril de 2002, RJCA/2002/773; STS de 28 de julio de 2006, RJ/2006/8553), considerándose de otra manera como una partida salarial no prevista en la estructura retributiva de los funcionarios públicos (STSJ de Castilla-La Mancha de 9 de diciembre de 2004, RJCA/2005/167). Pero es que, además, la posible aplicación a las plantillas locales del artículo 67.4 EBEP, que establece la procedencia de la jubilación parcial, a solicitud del interesado, siempre que el funcionario reúna los requisitos y condiciones establecidos en el régimen de seguridad social que le sea aplicable, ha quedado seriamente cuestionada después de la STS de 22 de julio de 2009, JUR/2009/428367, donde se concluye que la jubilación parcial del personal funcionario no es posible en este momento, por la evidente falta de un desarrollo normativo de esta materia en la legislación de la seguridad social, y por el compás de espera que parece abrirse en la disposición adicional séptima EBEP, donde se prevé que el Gobierno ha de presentar al Congreso de los Diputados un estudio sobre

los diferentes regímenes de acceso a la jubilación de los funcionarios que contenga, entre otros aspectos, recomendaciones para asegurar la no discriminación entre colectivos con características similares y la conveniencia de ampliar la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada de determinados colectivos. Por tanto, parece que el ámbito de acción de las corporaciones locales en materia de jubilación anticipada se reduce, en este caso, a políticas de incentivación integradas en un sistema de medidas de racionalización de personal, que fomenten la jubilación anticipada de efectivos en sectores de la organización administrativa afectados por políticas de reestructuración, de rejuvenecimiento de plantillas o de mayor profesionalización.

29. Es evidente que la mejora de las expectativas de carrera de los funcionarios en base a un sistema de evaluación del desempeño, introduce un factor de motivación de los empleados públicos más competentes, y permite el inicio de un proceso de individualización de las retribuciones de los funcionarios en base al mérito. Con todo, las primeras experiencias producidas sobre el modelo denotan una serie de sumas y restas de difícil valoración. De hecho, la implantación de modelos de carrera horizontal y de sistemas de evaluación del desempeño parece arrojar un balance que podemos resumir de la forma siguiente:

a) En lo relativo a los requisitos de acceso a la carrera administrativa, la mayoría de modelos ha optado por limitar su acceso al personal funcionario de carrera y, excepcionalmente, al personal laboral fijo, lo que a *sensu contrario* significa la exclusión del sistema de carrera del personal no permanente; planteamiento lógico que en ningún caso implica una ruptura del principio de igualdad, ya que el personal temporal, por la propia transitoriedad de las funciones a él asignadas, no se encuentra en la misma situación que el fijo en relación con su vinculación al servicio y, por extensión, en relación con los mecanismos de carrera profesional que se pudieran establecer (ATC 202/2008, de 2 de julio; STSJ de Asturias de 17 de julio de 2009, AS/2009/1836).

b) En lo referente a la existencia de diferentes formas de cómputo de tiempos a efectos de progreso en el sistema de carrera profesional, conviene distinguir entre modelos fundamentados en exigencia de plazos breves para la consolidación de grados (cinco años), lo que supone un desarrollo pleno de la carrera profesional en un período de 20 años, frente a otras propuestas que plantean sistemas diferenciados de cómputo por cada uno de los grados (por ejemplo, cinco años

el primero, seis el segundo, ocho el tercero y diez el cuarto), lo que supone un sistema de carrera con un recorrido temporal de 29 años, teniendo en cuenta que la discusión se complica cuando se quiere introducir un período transitorio de carencia que garantice a todo los empleados públicos que lo soliciten, excepcionalmente y por una sola vez, el acceso al primero de los grados sin necesidad de un período de desempeño y evaluación.

c) La discusión sobre la reversibilidad de la carrera administrativa está siendo otro de los temas importantes en la implantación del nuevo sistema de carrera horizontal. La mayoría de los modelos implantados, o en curso de implantación, parten de la no reversibilidad del nivel profesional alcanzado a salvo de que esta se produjera como consecuencia de una sanción disciplinaria; sin embargo, otros modelos apuestan por el carácter reversible de la carrera profesional por no superar el proceso de evaluación una o dos veces consecutivas, activándose en estos casos un período de espera para volver a solicitarla (3 años), sin que falte algún modelo de lo que ha venido en denominarse irreversibilidad relativa, es decir, la adquisición de los primeros grados tendrá el carácter de irreversibilidad, y para el último de los grados se establece la reversibilidad con carácter excepcional por una evaluación no superada.

d) Al acompañarse los procesos de implantación del nuevo modelo de carrera profesional de sistemas de evaluación del desempeño, una de las dinámicas detectadas impacta sobre el sistema de análisis y clasificación de puestos de trabajo; el planteamiento es simple: si la evaluación es del desempeño de las funciones del puesto, se insiste en la necesidad de describir y fijar detalladamente dichas funciones, lo que colateralmente provoca la introducción de nuevos factores de rigidez en la estructura de puestos, por ello conviene advertir que el objeto de la evaluación no es el puesto, sino los conocimientos, la experiencia, la conducta profesional, y la implicación y compromiso con la organización del empleado público en el desempeño del puesto, que ha de entenderse desde una perspectiva compleja que incluye el cumplimiento de las tareas asignadas por sistemas objetivos consistentes en medidas generales e impersonales, pero que engloba también el ejercicio del poder de dirección del jefe del servicio, mediante decisiones individuales inherentes, la facultad de organización y especificación de tareas.

e) En la misma dirección hay que situar la discusión sobre la participación del superior jerárquico en

la evaluación del desempeño, participación que parece esencial, ya que es la persona más cercana para observar aspectos relevantes del desempeño, y la que puede comprobar de primera mano la conducta profesional del empleado público, participación a la que se opone la crítica a la subjetividad que toda relación interpersonal lleva consigo; los modelos aquí son oscilantes, entre los que afirman el protagonismo del superior en la evaluación del desempeño con la introducción de procedimientos garantistas en base a entrevistas individuales estructuradas, cuyos resultados requieren la conformidad del superior del evaluador, incluyendo la posibilidad del funcionario de aportar documentación valorando aspectos de su conducta profesional, y previendo la creación de una comisión de revisión de las evaluaciones realizadas de carácter técnico, y los modelos que proponen la configuración de un órgano evaluador colegiado, con participación de los representantes sindicales.

f) Uno de los errores capitales que parecen haberse cometido en la implantación de los nuevos modelos de carrera es el de anticipar sus consecuencias retributivas; de hecho, aquí la carrera profesional, y más concretamente el complemento de carrera, se utiliza como coartada para proceder a un incremento de las retribuciones de los empleados públicos, en algunos casos porque se prescinde de todo elemento de evaluación relacionado con el desempeño, y es la pura antigüedad la que permite el acceso al primer nivel de la carrera profesional, con las consecuencias económicas que se hayan previsto; y en otros, porque simplemente se previene la dotación de un anticipo a cuenta del desarrollo profesional o durante un período transitorio, en espera de la implantación del modelo de carrera y del correspondiente complemento retributivo de carrera, posición que ha provocado ya la reacción de nuestros tribunales, que entienden que este tipo de decisiones supone un incremento salarial de naturaleza simple, que contradice los límites presupuestarios y que se ha de declarar nulo de pleno derecho (SSTSJ de Asturias de 17 de julio de 2009, AS/2009/1836, de 11 de septiembre de 2009, AS/2009/2405, y de 4 de diciembre de 2009, JUR/2010/34902). De hecho podríamos decir que la implantación de un modelo profesional de carrera horizontal en la Administración ha sido, en este primer momento, una creación convencional orientada desde una perspectiva sindical, de la que podemos extraer una serie de experiencias de extraordinario interés si queremos que el modelo de carrera y de evaluación

propuesto rinda los frutos de motivar a nuestros funcionarios e individualizar sus condiciones de desempeño, fomentando la profesionalidad, la responsabilidad y la implicación con el servicio público en un delicado momento de restricción presupuestaria, experiencias que se trasladan en forma de requerimientos que podríamos enunciar de la manera siguiente:

a) La carrera es un instrumento de gestión de las competencias, el mérito y la implicación de los profesionales de la Administración, y exige, pues, una situación de permanencia y estabilidad, un servicio activo y una dedicación que implique compromiso con el servicio público y la organización.

b) La carrera ha de tener un largo recorrido que puede cifrarse en un plazo de 29/30 años, sin que se admitan períodos de carencia o transitorios que puedan reducirla artificialmente, lo que la convertiría en económicamente inasumible y en un instrumento de progresión que no llega a cubrir la vida profesional de un empleado público.

c) La carrera profesional ha de ser reversible, si no se consigue acreditar que la competencia, la responsabilidad o la implicación del funcionario se mantiene.

d) Convendría separar la acreditación de la competencia profesional de una lógica de mayor especificación de las funciones del puesto de trabajo; lógica que puede obtenerse a través de otros instrumentos menos rígidos, como pueden ser los manuales de organización o las monografías de puestos, u obtenerse de un ejercicio objetivo, racional y proporcionado del poder de dirección del jefe del servicio.

e) Es imprescindible una implicación del superior jerárquico en el proceso de progresión profesional y de evaluación de los empleados públicos; de unos superiores jerárquicos que dominen el puesto de trabajo y el desempeño esperado, que conozcan bien a los empleados evaluados y que posean la capacidad suficiente para emitir juicios fiables y válidos y comunicarlos a los interesados; a la vez, es necesario que el procedimiento de evaluación esté rodeado de una serie de garantías de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, lo que exige la disposición de un mecanismo de revisión de la decisión evaluativa de carácter técnico, ya que uno de los problemas detectados en la implantación del sistema se sitúa en la alta conflictividad jurídica que la evaluación del desempeño y su control generan.

f) Los dos grandes males de los sistemas de carrera desarrollados a través de instrumentos convenciona-

les, consisten en la identificación del sistema de carrera con la pura antigüedad y con la mayor retribución. La carrera profesional no consiste en la acreditación de una mayor antigüedad, sino en el incremento y consolidación del mérito profesional; además, su utilización táctica como un instrumento de mejora retributiva es el principal error que puede cometerse en una situación de crisis económica, que exige la dedicación de los escasos recursos disponibles al incremento de capacidades y competencias profesionales, en suma, al incremento de la profesionalidad, la responsabilidad y la productividad en el servicio público.

30. Si entramos ahora en los temas de política retributiva, no estará de más advertir desde un primer momento que la política de contención de retribuciones adoptada por el Gobierno del Estado es particularmente injusta con los empleados públicos. Según los informes de la OIT (GB.309/STM/1/1. Actualización de los aspectos sectoriales relativos a la crisis económica mundial: Administración Pública. Noviembre 2010), desde antes de la crisis económica los salarios del sector de la Administración han venido aumentando a un ritmo más lento que los del sector privado en algunos países europeos, entre ellos España, de forma que la variación de sueldos desde el primer trimestre de 2008 al primer trimestre de 2010 ha sido para la Administración del 4,0 por ciento de incremento, mientras que el sector privado ha incrementado sus retribuciones hasta el 7,5 por ciento. Por tanto, los incrementos salariales en el sector privado han sido superiores a los producidos en el sector público, al tiempo que los estudios sobre relatividad retributiva entre el sector privado y el sector público nos advierten de que, una vez ajustadas las diferencias por sector y ocupación, los funcionarios solo estaban mejor remunerados que sus homólogos del sector privado en el extremo inferior de la escala salarial. Sobre esta situación se proyecta la reducción de retribuciones producida durante el año 2010, reducción que ha adoptado una política de proporcionalidad inversa, es decir, las categorías inferiores han sido poco o nada reducidas, mientras que en los grupos y los niveles superiores la reducción ha producido un impacto en torno al 7 por ciento de su valor anterior. Por si esto fuera poco, el diferencial de inflación del año 2010 ha sido del 2,3%, con lo que el ajuste salarial sobre el empleo público más tecnificado acabará siendo del 9,3%. Lógicamente, la consecuencia es la depreciación del valor del trabajo público más cualificado, es decir, de la profesionalidad en el em-

pleo público, y la percepción de que difícilmente podrán adoptarse medidas de ajuste salarial suplementarias sobre estos colectivos. Además, se ha excluido del ajuste salarial a una serie de entidades públicas empresariales, empresas y fundaciones del sector público que ya gozaban de un diferencial salarial positivo con respecto a otros trabajadores del sector, lo que no deja de ser una afectación del contenido esencial del derecho de igualdad, tal como se refleja en Auto de la Audiencia Nacional 000128/2010, sobre el conflicto colectivo que enfrenta a los representantes sindicales de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre con su representación empresarial, que ha culminado con el estudio por parte de este órgano jurisdiccional de una posible cuestión de constitucionalidad sobre la nueva redacción de los artículos 22, 4 y 25 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, promovida por el artículo 1 del RDL 8/2010, de 20 de mayo. En definitiva, el ajuste salarial en el sector público no se está realizando con respeto a los necesarios parámetros de igualdad y equidad, que actúan como elementos principales del sistema de retribuciones de los funcionarios públicos, lo que ha de ser una llamada para tratar cuidadosamente el manejo de las políticas retributivas de las plantillas de nuestras entidades locales si no se quieren provocar efectos reflejos contrarios, ya que dejar erosionar las retribuciones de los funcionarios públicos, cuando no se controla por parte de quien la determina la carga de trabajo que dichos profesionales asumen, puede resultar una política muy desacertada que provoque la inestabilidad de servicios que se consideran esenciales en una época de crisis.

31. El sistema retributivo de los funcionarios de la Administración local presenta signos de agotamiento. De hecho, el devengo de las retribuciones complementarias relacionadas con el puesto de trabajo, el complemento de destino y el específico, requiere que los puestos de trabajo sean previamente valorados y catalogados, lo que no ocurre siempre, teniendo en cuenta que, cuando ocurre, el proceso de catalogación puede convertirse en una pura formalidad, o encubrir un proceso de negociación que convierte esta operación técnica en un acto previo de carácter secundario y susceptible de alteración en una mesa de negociación. Por si esto fuera poco, la catalogación de puestos sufre a lo largo del tiempo un proceso de deformación, producido por una necesidad de individualización retributiva del puesto en función de las necesidades o

requerimientos de su ocupante, sin que se acometan procesos cíclicos de revisión y adaptación; a partir de aquí, la asignación de complementos es el resultado de una serie de decisiones aisladas, tomadas en distintos momentos, con diferentes marcos de referencia y con un elevado grado de discrecionalidad. Además, no es infrecuente que en algunas adaptaciones retributivas se olvide el carácter causal de las retribuciones complementarias, lo que lleva a su tratamiento “englobado”, como si de un mismo concepto se tratara, incrementando o minorando una partida retributiva en función de la correlativa disminución o aumento de otra, articulando operaciones de compensación o absorción que vacían de contenido la lógica retributiva de los distintos complementos.

32. En cuanto al sistema de complementos, el complemento de destino que debería asignarse por las corporaciones locales atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en los que esté situado el puesto, no parece responder a su finalidad última, que es la de convertirse en un indicador de la importancia o la especialidad del puesto y de la correlativa especial preparación técnica o responsabilidad que lleva aneja su desempeño. De hecho, la actuación de la Administración en la asignación de niveles de complementos de destino a los puestos ha sido absolutamente discrecional, en base a la relación de la estructura de puestos con las potestades de organización, lo que ha permitido una amplia libertad para asignar niveles a los puestos, que solo se ha podido discutir en supuestos de injustificada diferenciación de puestos sustancialmente idénticos en términos que han obligado a calificarla de discriminatoria. También es importante señalar la función que cumple el complemento de destino en la carrera de los funcionarios públicos en su transformación en grado personal. En esta dirección conviene destacar el uso táctico que se ha hecho de la posibilidad abierta por el artículo 21.1.f LMRFP para la consolidación de grados personales a través de requisitos objetivos establecidos por el pleno de las corporaciones locales, lo que ha permitido implementar un sistema de carrera de grado personal que, en la gran mayoría de casos, ha acabado fundamentándose en la antigüedad en el desempeño del puesto y la formación, lo que ha agotado la potencialidad del nivel y del grado para ser un indicador del transcurso de carrera del funcionario público en la estructura de los puestos de trabajo.



33. En su formulación inicial, el complemento específico es un complemento funcional de puesto de trabajo que se fija en función de sus particulares circunstancias. Pero lo cierto es que el complemento específico es hoy un complemento general común a todo tipo de puestos. Dicho complemento se ha utilizado desde una perspectiva claramente compensatoria, para equilibrar las retribuciones básicas de los funcionarios de distinto grupo, que ocupan dotaciones correspondientes a puestos de trabajo con idéntico contenido funcional, a través de la técnica que llamamos de “puestos barrados”, es decir, puestos de trabajo que se adscriben a dos grupos de titulación, y cuyo complemento específico sufre la correspondiente variación para compensar el diferencial retributivo del ocupante adscrito a un grupo de titulación inferior. También el complemento específico se ha considerado expresivo de una mayor dedicación, de una dedicación exclusiva o de una dedicación “especial”, que se corresponde con una prestación de servicios fuera de la jornada normal propia de nuestras corporaciones locales (jornada partida, nocturna, festiva, por turnos, en presencia o en localización), con lo que pierde su capacidad para ser indicativo del contenido funcional del puesto de trabajo. Además, su carácter factorial ha propiciado la técnica de los “pluses”, es decir, que el complemento específico acabe recogiendo una estructura de partidas retributivas propias y concretas de un grupo de funcionarios que, ubicados en una situación de privilegio, consiguen un tratamiento retributivo más favorable que el ofrecido al conjunto de funcionarios públicos (Policía local, brigadas municipales, agentes de recaudación), lo que produce su desnaturalización, es decir, su utilización para finalidades distintas de las contempladas en la norma, ya que lo único que se pretende con ello es simplemente incrementar las retribuciones de algunos grupos de funcionarios.

34. El complemento de productividad en la estructura retributiva diseñada por la LMRFP, pretendía incentivar la actividad extraordinaria y el interés o la iniciativa con que el funcionario desempeñase su trabajo, era, pues, un elemento dinamizador del sistema retributivo, de carácter subjetivo, que pretendía compensar el cumplimiento de unos objetivos previamente determinados o la superación de unos niveles de rendimiento definidos, no considerándose una retribución estática y permanente, sino cambiante en función de la concurrencia o no de los elementos necesarios para su acreditación. Sin embargo, lo cierto es que dicho

complemento no ha llegado a aplicarse en muchas de nuestras corporaciones locales, y que cuando se ha aplicado se ha utilizado para complementar las retribuciones del conjunto de los funcionarios, o de funcionarios concretos, o para compensar la “actividad extraordinaria” en la que ha podido encajar, sin un particular esfuerzo interpretativo, la asignación de una jornada superior a la de otros empleados públicos o la prolongación de jornada entendida como una prolongación de la actividad. Más allá de estos usos, el complemento de productividad ha sido en nuestras corporaciones locales un complemento estrechamente relacionado con la asistencia y la puntualidad, que se ha abonado con la finalidad última de reducir y controlar el absentismo, planteamiento que en un primer momento encontró la oposición de los tribunales, por entender que el desempeño ordinario o concreto de un puesto de trabajo es una obligación del funcionario, que no puede estimularse a través de una mejora en las retribuciones complementarias (STSJ de Andalucía/Granada de 9 de junio de 1999, RJCA/1999/1466), doctrina que ha sido objeto de corrección, al considerar que la relación del complemento de productividad con la efectiva disponibilidad y presencia en el puesto de trabajo es indiscutible (STSJ del País Vasco de 12 de julio de 2001, El Derecho 2001/39020).

35. Sobre esta situación parece necesario configurar una recomposición de estructuras retributivas que, tal como sucede en el sector privado, debería tener en cuenta los elementos siguientes:

a) La necesidad de diferenciar, en los complementos de puesto de trabajo, entre complementos funcionales estrictos (dificultad técnica, responsabilidad, complejidad), y los complementos relacionados con la disponibilidad del trabajador y su implicación en condiciones sustanciales relacionadas con el tiempo de trabajo (dedicación, flexibilización, prolongación, horarios especiales, disponibilidad, llamada), cuyo abono puede materializarse en función de las necesidades del puesto y de los momentos de la prestación, perdiendo importancia o interés los factores relacionados con las condiciones de trabajo, que remuneran aquellas circunstancias materiales a las que se expone el empleado a la hora de realizar la prestación, que se consideran íntimamente unidas a la prevención de riesgos laborales (penosidad, peligrosidad). El planteamiento es lógico: se trata de apostar e insistir en la flexibilidad organizativa y en las necesidades de disponibilidad del trabajo. Dicho directamente: se retribuye la disponibili-

dad del empleado público, lo que permite llevar a cabo los ajustes necesarios remunerando la maleabilidad de la jornada, del horario, el desplazamiento del descanso semanal o la alteración del mismo en turnos especiales.

b) La segunda de las variables observadas tiene que ver con la centralidad de la retribución por productividad, pero con una productividad directamente ligada a la actividad y la asistencia, la cantidad y la calidad del trabajo, y al ejercicio de una pluralidad de competencias profesionales que retribuyen la capacidad para realizar distintas funciones en un mismo puesto de trabajo, en base a la consecución y desarrollo de módulos de funciones integradas de comunicación, calidad, producción e implicación en la seguridad y en los objetivos de la organización. En este campo resultan particularmente importantes las nuevas formas de gestión del rendimiento, o sistemas en los cuales se tiene en cuenta la aportación de los individuos a la organización para la determinación de las retribuciones; de este modo, las técnicas de evaluación del desempeño o de gestión por competencias, se tienen en cuenta vinculadas a prácticas de individualización de las retribuciones que permiten el escape del "grupo retributivo". Hay que advertir aquí de la necesaria distinción entre las técnicas de evaluación ligadas a la carrera profesional y la evaluación del desempeño como sistema de aplicación de complementos retributivos relacionados con la mejora del desempeño, el rendimiento y la consecución de objetivos, siendo la fórmula típica que adoptan estas retribuciones la de una partida variable vinculada al desempeño del trabajador, en base a un sistema de entrevistas en las que ambas partes analizan los distintos aspectos del comportamiento y de los resultados del colaborador, proponiendo acciones de mejora y de compensación; en contrapartida, las técnicas de remuneración ligadas a la carrera profesional recuerdan más a la llamada retribución por competencias, que se anuda a la definición por la organización de "unidades de competencias", definidas como un conjunto de tareas, deberes y responsabilidades que debe poseer el individuo, estableciéndose además el tiempo medio de adquisición de nuevas competencias que llevará al individuo a su progreso en la organización, siendo uno de los elementos básicos el que la valoración de las competencias del empleado, y la validación de las nuevas unidades de competencias adquiridas por el mismo, deben realizarse de forma mixta por parte de su responsable jerárquico y del propio empleado. Se trata, pues, de sistemas de valoración del mérito que inten-

tan reconocer la evolución personal del trabajador y el aprovechamiento de sus capacidades y habilidades por parte de la organización.

Por tanto, parece que las líneas de tendencia que deberían marcar la adecuación de los sistemas retributivos en esta época de crisis, podrían resumirse en las conclusiones siguientes: un uso moderado de los complementos por puesto de trabajo, que reconociera y compensara sus características específicas relacionadas con factores estructurales, como pueden ser la dificultad técnica o la responsabilidad; una disminución del peso de los factores relacionados con las condiciones en que se desarrolla el trabajo, como pueden ser la penosidad o la peligrosidad; un protagonismo importante de las retribuciones dirigidas a flexibilizar la prestación del servicio y la disponibilidad del factor trabajo; una mayor centralidad de las retribuciones ligadas al mérito y al reconocimiento de la competencia profesional y, también, de las relacionadas estrechamente con la mejora de la productividad y de la calidad en la prestación de los servicios públicos, retribuciones que tenderían a la individualización de la política retributiva y que se acreditarían a través de un sistema de apreciación o evaluación del desempeño.

36. Más allá de esta cuestión, se impone una reflexión sobre los llamados beneficios sociales propios de la negociación colectiva de nuestras Administraciones, que tienen como común denominador proporcionar a los empleados públicos ayudas económicas o servicios diversos no relacionados directamente con conceptos retributivos obligados y debidos, dependiendo su acreditación exclusivamente de la producción de una contingencia extraordinaria o de la existencia de una necesidad especial de tipo educativo, familiar o cultural, es decir, de una circunstancia extralaboral. De hecho, la negociación colectiva más reciente pone de manifiesto que los beneficios accesorios crecen significativamente como un componente más de las remuneraciones de los empleados. Nuestra reflexión sobre este tipo de beneficios parte de la base de su generalización indebida a todos los empleados públicos considerados genéricamente, y de su establecimiento con carácter fijo, periódico e incondicionado, lo que acerca estas percepciones al criterio de meritación propio de las retribuciones.

Aquí se impone un necesario cambio de rumbo que tenga en cuenta los elementos siguientes: a) el carácter selectivo de las ayudas, que se han de definir con criterios de política social y se han de condicionar al he-

cho objetivo de que no se supere un determinado nivel de renta o ingresos familiares, teniéndose en cuenta el número de miembros de la unidad familiar; b) también convendrá huir de la periodicidad y la univocidad de los conceptos, siendo especialmente cuidadosos en el establecimiento de condiciones de concesión y acreditación de la utilización de la ayuda recibida, que puede subordinarse a la obtención de un determinado resultado.

37. El umbral de horas trabajadas en el sector público español por semana es muy bajo y tiende a la disminución. En el año 2004, el número de horas trabajadas por semana era de 32,3, para el año 2008, el número de horas trabajadas por semana era de 31,2 (Laborista, OIT, base de datos sobre estadísticas del trabajo). Aún más, una jornada formal de 37,5 horas semanales, combinada con una pausa de media hora asimilada a tiempo de trabajo, más la aplicación del régimen de vacaciones, días de asuntos propios y fiestas legales, pueden suponer un promedio anual de 210-215 días laborables; si les aplicamos un régimen real de trabajo de 6,5 horas de promedio, comporta un total de jornada de trabajo anual de entre 1.365 y 1.397 horas totales de trabajo efectivo, lo que dividido por las 52 semanas de un año acaba por darnos entre 26,25 y 26,86 horas efectivamente trabajadas. Los referentes comparados nos dejan en evidencia: Alemania y Gran Bretaña han incrementado las horas de trabajo de sus empleados, pasando de las 38 a las 39 horas de trabajo, y países como Irlanda, Suecia y Holanda acercan las jornadas de trabajo de su sector público a las 38 horas por semana. Por tanto parece que el retorno a las 37,5 horas de trabajo semanales va a ser inevitable si se quiere incrementar la productividad y mejorar el crecimiento económico. Es más, la corrección horaria en algunas de nuestras Administraciones parece haber comenzado con la recuperación por ley de la jornada semanal de 37,5 horas (artículo 1 de la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas de Murcia), mientras que en otras Administraciones se ha optado por introducir una doble escala de jornadas ordinarias, de forma que los funcionarios ingresados antes de una determinada fecha consolidan un jornada de 35 horas, mientras que los seleccionados con posterioridad se incorporan a una jornada de 37,5 horas (Ayuntamiento de Igualada. DOGC TIC/2214/2003. Núm. 3931. 23.7.2003). Sin embargo, lo cierto es que en la mayoría de entidades locales han seguido una

política más pragmática, sencillamente se establece la jornada de 35 horas semanales, pero son muchos los empleados que mantienen una jornada de 37,5 horas o incrementan su jornada de trabajo hasta las 40 horas, lógicamente a cambio de la correspondiente adecuación salarial. Dicho de una manera simple: la reducción de jornada se transforma en un incremento retributivo directo, sin que su limitación se transforme en un instrumento de la política de empleo. Dado que, además, la mencionada reducción se ha producido sin una reordenación del tiempo de trabajo que pudiera minimizar sus efectos sobre los servicios públicos, el resultado acaba siendo una proliferación de jornadas y horarios especiales, cada una con su correspondiente proyección retributiva, que dificulta la gestión del escaso tiempo de trabajo disponible, de forma que los ajustes de cobertura en los diferentes servicios públicos se acometen con el único instrumento de flexibilidad que queda en manos de los jefes de servicio: la prestación de servicios extraordinarios; servicios que a menudo se pagan con un sobrecoste importante sobre el precio de la hora ordinaria de un empleado público. Por tanto, el problema no estriba solo en incrementar el tiempo de trabajo efectivo en los servicios públicos, sino en mejorar la gestión de su distribución y, sobre todo, en asegurar su disponibilidad y efectividad.

38. Lógicamente, el incremento de la jornada de trabajo de los funcionarios públicos es una decisión durísima que se puede querer evitar. Si esto es así y se admite que los aspectos cuantitativos de la jornada de trabajo se van a estancar, es evidente que los aspectos relacionados con la distribución del tiempo de trabajo adquieren una extraordinaria importancia, por lo que habremos de centrarnos en los temas relacionados con esta cuestión. Desde esta perspectiva queremos avanzar las siguientes reflexiones:

a) El primer mecanismo que las normas vigentes ofrecen es la distribución irregular de la jornada a lo largo del año, que admite diversas colocaciones e intensidades del tiempo de trabajo, siempre que no se supere el tope anual de 1.647 horas, resultante de promediar las 37,5 horas semanales de trabajo efectivo. Así se rompe la uniformidad de jornada, permitiendo un reparto más elástico de los tiempos de la actividad laboral adaptables a circunstancias estacionales (municipios turísticos) o locales (fiestas patronales); al respecto convendrá recordar que en el sector privado es frecuente fijar una jornada irregular distribuida temporalmente en dos periodos del año, uno en que la

jornada establecida para determinados meses es más larga de la habitual, y otro con una jornada en la que se trabaja menos horas, con períodos cortos de naturaleza singular en que se trabaja más.

b) Otro recurso para la distribución irregular del tiempo de trabajo consiste en establecer la jornada semanal y nada más, en cuyo caso se podrá distribuir desigualmente entre los distintos días de la semana, pero de forma que las jornadas ordinarias diarias no excedan de un número determinado de horas de trabajo o no desborden un determinado mínimo, por ejemplo, ocho y seis; una segunda opción en esta línea consiste en establecer una jornada ordinaria diaria más reducida, por ejemplo seis horas, pero admitir una distribución irregular de una parte de la jornada semanal a ubicar cuando las necesidades del servicio lo requieran, por ejemplo una tarde a la semana; en la misma dirección pueden introducirse mecanismos flexibilizadores, señalando que la jornada diaria de trabajo es de 6 horas, pero previendo una bolsa de horas flexible de cómputo mensual, cuatrimestral o anual, con la precisión de que tales horas flexibles nunca serán en festivo, excepto en circunstancias excepcionales que se deberán justificar y comunicar con una antelación mínima al empleado público.

c) En caso de que se proceda a la fijación de un horario de trabajo concreto y determinado, es esencial prever procedimientos de modificación del horario inicialmente fijado, distinguiendo entre cambios que podrían recibir la consideración de sustanciales y meras modificaciones accidentales que han de considerarse una manifestación del poder de dirección del jefe del servicio, sin requerir ningún procedimiento formalizado.

d) Uno de los mecanismos de ajuste por excelencia es la realización de servicios extraordinarios, servicios que actúan como herramientas limitadas de flexibilidad para atender a las necesidades del servicio; esta posibilidad depende de que se entienda que los servicios extraordinarios son fundamentalmente un instrumento de distribución irregular de la jornada de trabajo. Para ello podemos considerar dos medidas esenciales: la primera, en aquellas corporaciones locales que tengan una jornada reducida de treinta y cinco horas, debería entenderse que las dos horas y media restantes hasta las treinta y siete horas y media son horas complementarias de obligada realización a solicitud de la Administración, que se compensan con tiempo de descanso a determinar por la misma Administración, entendiendo

que la determinación del período concreto en que ha de llevarse a cabo el descanso compensatorio debería quedar como decisión propia de la Administración, incluida en su poder de dirección. La segunda, conviene insistir en la desaparición de los incrementos o recargos por las horas comprendidas dentro de los servicios extraordinarios, y, en la medida de lo posible, en su compensación con tiempos de descanso equivalentes, admitiendo que cuando la Administración invoque y motive la existencia de una necesidad de servicio, la realización del servicio por el funcionario designado tiene carácter obligatorio y no se puede excusar, y que los períodos de recuperación se fijan por la Administración, previa consulta con el funcionario, con la voluntad de llegar a un acuerdo, pero siempre dentro del mes o de los dos meses siguientes a su realización.

e) Una de las preocupaciones más reiteradas en la implantación de los regímenes de trabajo, es la de garantizar la cobertura del puesto en los servicios continuados en aquellos casos en que no se presente el relevo, desde esta perspectiva las normas convencionales sobre ordenación del tiempo de trabajo han de prever que si el empleado público no es sustituido por retraso de su sustituto sin preaviso de este, deberá notificarlo a su superior, obligándose a proseguir en su puesto en la prestación de servicios extraordinarios, siempre que se trate de una actividad que a juicio del jefe de servicio no pudiese ser abandonada.

f) Debería revisarse la implantación de sistemas de horario flexible a todo tipo de actividad. A nuestro parecer, la viabilidad de un horario flexible está fuertemente condicionada por el sector de actividad de que se trate, siendo más factible cuanto mayor sea la autonomía de las actividades dentro del ciclo productivo, por no requerir una interdependencia con tareas distintas dentro del mismo área o sector, o con otras Administraciones Públicas con las que interactúan. También hay que tener en cuenta que el horario flexible es de más fácil acomodo cuanto más prolongadas sean las jornadas, pero tiene poco sentido en una jornada reducida, en la que además se cuenta con una pausa de media hora considerada de trabajo efectivo.

g) Más allá de las medidas de flexibilidad del tiempo de trabajo están las medidas que refuerzan su efectividad, es decir, su consideración de trabajo efectivo: ello quiere decir que el cómputo del tiempo de trabajo debe realizarse de modo que, tanto al comienzo como al final de la jornada de trabajo, el trabajador se encuentre en su puesto, por lo que no constituyen tiem-

po de trabajo los trayectos, cambio de ropa, aseo personal, tiempos de recogida de uniformes, instrumentos de trabajo o armas. En la misma dirección, parece que las pausas en la jornada de trabajo se han de producir dentro del mismo centro de trabajo, sin que proceda su fragmentación o el uso para finalidades distintas a las que satisface la pausa, pudiendo determinarse el momento exacto en que la misma se produce y sus márgenes de elasticidad.

h) Finalmente, conviene considerar que existen causas que legitiman una disminución del tiempo de trabajo, cuya concesión resulta exigible a la Administración; son, pues, reducciones de jornadas singularizadas que pueden impactar de manera considerable sobre un turno, un equipo o una actividad. Aquí convendría posiblemente concentrar en periodos concretos o en módulos ininterrumpidos el disfrute total de las horas reducibles, uniéndolas sin solución de continuidad, lo que seguramente mejoraría la gestión de la sustitución e incrementaría la satisfacción de los empleados públicos.

39. La jornada a tiempo parcial, entendida como la prestación de una actividad de duración inferior a la jornada a tiempo completo de referencia, se considera como la medida de flexibilización del tiempo de trabajo por excelencia. Dicha jornada permite un amplio margen de distribución flexible del tiempo de trabajo, por la amplitud de posibilidades de reducción y por los diversos módulos temporales de referencia. Normalmente el trabajo a tiempo parcial es un instrumento de flexibilidad que permite suplir las eventuales carencias distributivas del tiempo de trabajo, que no se alcanzan a través de otras opciones. Por tanto, en entornos rígidos de gestión del tiempo de trabajo, como puede ser la Administración Pública, la jornada a tiempo parcial se considera indispensable para dotar al sistema de márgenes de adaptación y flexibilidad. De hecho, la modalidad de prestación de servicios a tiempo parcial permite contratar actividad para cualquier tiempo de trabajo y para cualquier frecuencia de servicio, pudiendo incluso sumarse la cobertura de necesidades no previstas mediante el establecimiento de una bolsa de horas complementarias para ampliar el número de las previstas. Sin embargo, la jornada a tiempo parcial no encuentra un fácil acomodo en la Administración. Por definición, el régimen funcional ha implicado hasta fechas muy recientes la prestación de servicios efectivos a jornada completa, sin que se deban confundir las jornadas reducidas con la jornada a tiempo parcial, ya

que la reducción implica siempre la existencia de una jornada establecida que se disminuye, mientras que la modalidad de tiempo parcial implica la individualización de horas y módulos en función de las necesidades de servicio, sin olvidar el factor de flexibilidad que suponen las horas complementarias. De hecho, la STS de 5 de febrero de 1991 (RJ/1991/3173), confunde la jornada a tiempo parcial con una reducción de jornada, para acabar prohibiéndola, lo que ha llevado a entender que la jornada a tiempo parcial está vedada a los funcionarios, y más concretamente a los funcionarios de la Administración local, que deben mantener un principio de equivalencia con los funcionarios de la Administración del Estado en torno a las distintas modalidades de jornadas ofrecidas por el ordenamiento jurídico. Con esta perspectiva, hay que partir de la base de que la jornada a tiempo parcial es un tipo específico perfectamente admitido en la legislación estatal. Precisamente, el artículo 18.2 LMRFP, aún vigente, nos recuerda que los planes de empleo podrán contener como medida la prestación de servicios a tiempo parcial, y el artículo 47 EBEP enuncia que la jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo y a tiempo parcial. Aún más, no sería inconveniente tener en cuenta que existe en nuestro ordenamiento de empleo público una configuración más acabada de la jornada a tiempo parcial en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, donde se prevén nombramientos de personal funcionario, permanente y no permanente, para la prestación de servicios en dedicación parcial, en el porcentaje, días y horario que, en cada caso y atendiendo a las circunstancias organizativas y funcionales, se determinen, con el límite del 75 por ciento de la jornada ordinaria en cómputo anual. Por tanto, no existen excepcionales dificultades para que las entidades locales puedan nombrar funcionarios, de carrera o interinos, con dedicación a tiempo parcial.

40. Uno de los factores que explica el actual proceso de petrificación de la gestión de las condiciones de trabajo de nuestras entidades locales es, sin duda, una negociación colectiva que se concibe como un derecho sin límites. Hoy parece haberse olvidado que el derecho a la negociación colectiva en la función pública es un derecho de configuración legal, que solamente puede ser ejercido en los términos establecidos por el legislador, por lo tanto la ley puede establecer límites a la negociación colectiva, puede, igualmente, reservarse determinadas materias que quedan excluidas de la

negociación colectiva, y aun más, puede penetrar en la norma pactada modificando su contenido sin que ello suponga desconocer el derecho de libertad sindical de los funcionarios. La negociación colectiva no puede entenderse como excluyente e inmodificable, y ha de atenerse a las condiciones e intervenciones de la norma legal que la reconoce. Además, de acuerdo con el artículo 38.10 EBEP, los órganos de gobierno de las Administraciones pueden suspender o modificar el cumplimiento de pactos y acuerdos, ya firmados, por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público, y con el único trámite de informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación. Por tanto, es posible desvincularse unilateralmente de lo pactado como medida excepcional, fundada en una causa grave de interés público producida por la "alteración sustancial de las circunstancias económicas", cumpliendo un trámite de información, trámite que ha de utilizarse para justificar la decisión, concretar el alcance de la supresión o modificación, y, si se considera necesario, negociar alguna medida que se pueda entender como compensatoria.

41. La ley no es el único límite existente a la negociación colectiva. El artículo 97 CE reconoce el poder de dirección de los órganos de gobierno sobre la Administración como una consecuencia del principio democrático. De ahí deriva el poder genérico de dirigir y controlar la actividad de los empleados públicos, incluyendo la potestad disciplinaria. Dicho poder es irrenunciable, como irrenunciable es el poder de dirección y control del empresario sobre la actividad laboral que se deduce de la libertad de empresa, que encuentra su fundamento en el artículo 38 CE. La negociación colectiva, que es básicamente un sistema de producción de normas sobre las condiciones de trabajo, puede ser también un sistema de introducción de límites al poder de dirección de los órganos gestores del empleo público, pero esa capacidad tiene también vedada la facultad de restringir el poder de dirección en cualquiera de sus manifestaciones cuando este viene regulado en preceptos legales, y, lo que es más importante, la imposición de límites no puede acabar en la sustitución de poderes, es decir, en la obtención de una situación en la que el poder de organización, dirección y control se "cogestiona" y, en función de las cláusulas de un acuerdo colectivo, se acaba desplazando individualmente hacia los propios empleados públicos, que

están en disposición de determinar sus condiciones de trabajo decidiendo sobre las necesidades de los servicios, la jornada o el régimen de turnos. Precisamente, la necesidad de garantizar una cierta "intangibilidad" del poder de dirección sobre el trabajo público en una época de crisis, es esencial, y dicha preservación puede conseguirse con un uso racional y adecuado de unos derechos colectivos que no pueden considerarse absolutos, o puede conseguirse a través de la ley, es decir, determinando por ley las condiciones de trabajo de los empleados públicos y sustrayéndolas al ámbito de la negociación colectiva. La opción es simple: frente a una negociación colectiva fuera de control, el imperio de la ley. Experiencias recientes en el tráfico aéreo o en algunas comunidades autónomas van en esta dirección, pero asumir dicha perspectiva presupone el reconocimiento de un cierto fracaso, el fracaso en la función pública de la negociación colectiva como vehículo idóneo para la determinación de las condiciones de trabajo, de una negociación colectiva que no sirve solo para multiplicar los derechos de un colectivo de trabajadores, sino que también ha de contribuir necesariamente a la consecución del interés general, así como a la adaptación de las estructuras y los servicios públicos a los principios de eficacia y economía propios de la gestión pública.

42. Más allá de esta cuestión, lo cierto es que es francamente difícil desarrollar una política de gestión de personas en las corporaciones locales de pequeña y mediana dimensión. Desde esta perspectiva se puede coincidir en la necesidad de gestionar funciones y servicios desde el ámbito más adecuado, y, por tanto, en la necesidad de articular modelos de gestión asociada del personal para las entidades locales. Entiéndase bien: lo que ha de ser objeto de asociación no es el propio personal de las entidades locales, lo que ha de ser objeto de asociación es la función de personal, y más concretamente, un servicio de personal dotado de los correspondientes medios para garantizar un cierto nivel de especialización y de capacidad técnica para la gestión, en campos ciertamente problemáticos como pueden ser la selección, las retribuciones, la ordenación de puestos, la prevención de riesgos laborales y las relaciones laborales. Este es un reto pendiente que es necesario abordar y plantearse seriamente con ayuda de las instituciones supramunicipales y de las comunidades autónomas, ya que sin una función de personal profesionalizada difícilmente obtendremos la función pública profesional que necesitamos para una época de crisis.

## Bibliografía

ALONSO, Pamela, TÁURIZ, Gabriel, CHORAGWICKA, Beata, "Valoraciones de méritos en la Administración Pública y la empresa: fiabilidad, validez y discriminación de género", *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 25/3/2009, p. 245-258.

BAYLOS, Antonio, "Sobre la reducción salarial de los empleados públicos", *Informes de la Fundación 1º de Mayo*, 19/2010, p. 1-8.

BEJARANO HERNÁNDEZ, Andrés, "Irrenunciabilidad del poder de dirección del empresario y límites convencionales al mismo", *Revista Española de Derecho de Trabajo*, 147/2010, p. 639-659.

BOLTAINA BOSCH, Xavier, "Recursos Humans", en MARGRE FERRAN, Jaume (ed.), *Informe de l'Observatori de Govern Local*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, 2006, p. 11-154.

BOLTAINA BOSCH, Xavier, "La jornada de treball i el temps de treball a la funció pública local catalana", Barcelona, CEMICAL, p. 1-46.

COLETTI, Diego, PEDERSINI, Roberto, "La flessibilità numerica nei settori privato e pubblico fra strategia e contingenza", *Giornali di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 124/2009, p. 673-706.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *La temporalidad en el empleo en el sector público*, Madrid, CES, 2005.

CUETO, Begoña, SÁNCHEZ-SÁNCHEZ, Nuria, "Diferencias salariales entre empresas públicas y privadas. El caso español", *Fundación Cajas de Ahorros. Documentos de Trabajo*, 346/2007, p. 1-22.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, *La movilidad en la función pública: entre la estabilidad y la eficacia en la gestión*, Madrid, Ediciones Cinca, 2004.

FERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ, Marcos, DÍAZ-FUENTES, Daniel, "Empleo público y temporalidad: ¿Es el sector público parte del problema?", *Temas Laborales*, 102/2009, p. 51-87.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A. Xavier, *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, INAP, Madrid, 2002.

FORMEZ, *La mobilità nel lavoro pubblico*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, 6/2004.

FORMEZ, *La gestione associata del personale negli enti locali*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, 7/2005.

FUENTES MORENO, Antonia, "La gestión del conflicto en la implantación de la carrera horizontal", *VI Con-*

*greso Internacional sobre la Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública*, Vitoria, 9 de junio de 2010, p. 1-31.

GORRITI BONTIGUI, Mikel, TOÑA GÜENAGA, Fernando, "El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Presupuesto y Gasto Público*, 41/2005, p. 245-270.

GORRITI BONTIGUI, Mikel, *Modelo de proceso selectivo por grupos de clasificación*, Barcelona, CEMICAL.

LÓPEZ GANDÍA, Juan, TOSCANI GIMÉNEZ, Daniel, *El personal interino de las Administraciones Públicas*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2010.

MONEREO PÉREZ, José Luis, "Para una crítica de las soluciones iusliberales a la crisis económica en el derecho del trabajo", *Lan Harremanak*, 20-21/2009, p. 51-136.

PALOMAR OLMEDA, Alberto, "La desvinculación de lo pactado en el Estatuto Básico del Empleado Público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 144/2009, p. 623-665.

QUESADA LUMBREERAS, Javier Eduardo, "Modelos autonómicos de carrera profesional en el sistema nacional de salud", *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 1 de abril de 2009.

RAMIÓ MATAS, Carles, SALVADOR SERNA, Miquel, GARCÍA CODINA, Oriol, *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autònom*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, *El fenomen de la successió empresarial en l'Administració pública: contingut i conseqüències de l'aplicació dels articles 42, 43 i 44 de l'Estatut dels Treballadors*, Barcelona, Federación de Municipios de Cataluña, 2010.

SALGADO, Jesús F., MOSCOSO, Silvia, "Selección de personal en la empresa y las AAPP: de la visión tradicional a la visión estratégica", *Papeles del Psicólogo*, 29 (1)/2008, p. 16-24.

SALGADO, Jesús F., *Selección de recursos humanos por competencias en las Administraciones Públicas: evidencias basadas en la investigación*, Barcelona, CEMICAL.

SCHWARTZ, Remy, "Le pouvoir d'organisation du service", *L'actualité Juridique. Droit Administratif*, spécial service public, 1997, p. 47-54.

TALAMO, Valerio, "Pubblico e privato nella delega per la riforma del lavoro pubblico", *WP CSDLE "Massimo d'Antona". IT*, 90/2009, p. 1-14.

TALAMO, Valerio, "La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico", *WP CSDLE "Massimo d'Antona"*. *IT*, 96/2010, p. 1-22.

TUDELA CAMBRONERO, Gregorio, VALDEOLIVAS GARCÍA, Yolanda, "Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral", *Fundación Alternativas. Documento de Trabajo*, 75/2005, p. 1-72.

VALDÉS DAL-RÉ, Fernando, LAHERA FORTEZA, Jesús, "La flexiseguridad laboral en España", *Fundación Alternativas. Documento de Trabajo*, 157/2010, p. 1-58.

VÁZQUEZ BELTRÁN, Ana, "Tiempo de trabajo y personal estatutario de los Servicios de Salud: la problemática de la jornada a tiempo parcial", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 129/2006, p. 111-142. ■