



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

LA CRISIS ECONÓMICA Y SU INCIDENCIA
EN LA RECONFIGURACIÓN DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:
PROBLEMAS DE GESTIÓN Y
PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Alumna: M^a del Carmen Gomariz Costarrosa.
Tutor: D. Miguel García Guindo.
Dpto: Derecho Público y Privado Especial

Mayo, 2016

PALABRAS CLAVE:

Crisis económica, crisis financiera, administración pública, entidades locales, funcionarios públicos, servicios públicos, reformas políticas públicas, ley general presupuestaria, reforma laboral, externalización de servicios públicos.

RESUMEN:

Este trabajo viene a ofrecer un análisis sobre cómo un fenómeno de crisis financiera y económica que tuvo su origen en Estados Unidos, y que afecta a todos los estados miembros europeos y, por tanto, a la economía de todos y cada uno de ellos, viene a incidir también en los sectores públicos y en particular en nuestro sector público estatal español, es decir, en nuestra Administración Pública, que une a sus problemas de funcionamiento de décadas anteriores, las consecuencias derivadas de esta crisis económica.

Podríamos indicar que la crisis afecta a la administración provocándole problemas de gestión y prestación de servicios y haciendo que ésta aplique reformas de diversa índole en todos sus niveles. Estas medidas de reforman tendrán como finalidad resistir a esta situación de crisis y, plantear un camino sólido que marque la redefinición de la Administración Pública. Se reflejará en este análisis cómo muchos de estos cambios están marcados por importantes reformas legislativas iniciadas por el ejecutivo español, que afectan directamente a la administración en su conjunto.

En este trabajo analizaremos y estudiaremos las principales reformas legislativas que afectan de forma más directa a la reconfiguración de la administración pública. También analizaremos con especial interés los efectos de la crisis en las corporaciones locales, tanto a nivel de organización; recursos y efectivos (procesos de selección y profesionalización), como a nivel de prestación de sus servicios; externalización y, priorización de objetivos y políticas públicas.

KEYWORDS.

Economic crisis, financial crisis, public administration, local entities, civil servant, public services, reforms public policies, General Budgetary Law, labour reform, Public Service Outsourcing.

SUMMARY

This work provides an analysis about how a phenomenon of financial and economic crisis, which was originated in The United State and which affects all the European Member States and thus, the economy of each and all of them, influences public sectors too; in particular our Spanish public sector that is to say Public Administrations, which joins

operational problems in the last decades, the consequences originated from this economic crisis.

To sum up, crisis affects the administration causing management issues, the provision of services and making this implements reform in all the different levels and nature in order to resist this crisis situation and raise a strong way which marks the redefinition of Public Administration. Many of these changes are marked by legislative reforms launched by the Spanish executive which affects the administration as a whole directly.

Thus, in this work will be analysed the main legislative reform which affects directly to the reconfiguration of public administration, paying special attention to the local corporations. Both organizational level, resources and forces (selection of processes and professionalization processes), and provision of service, outsourcing and prioritization of objectives and public policies.

ÍNDICE

0. INTRODUCCIÓN.....	7
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	9
2. ANÁLISIS DE LAS NORMATIVAS JURÍDICAS MÁS IMPORTANTES QUE HAN AFECTADO A LA RECONFIGURACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	11
2.1. LA REFORMA LABORAL APLICADA A LA AA.PP.	11
2.1.1. FORMACIÓN PROFESIONAL.	12
2.1.2. CONTRATO A TIEMPO PARCIAL.....	12
2.1.3. CLASIFICACIÓN PROFESIONAL.	12
2.1.4. MOVILIDAD FUNCIONAL Y GEOGRÁFICA.	12
2.1.5. MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO.	13
2.1.6. NEGOCIACIÓN COLECTIVA. CLÁUSULA DE DESCUELQUE.....	13
2.1.7. NEGOCIACIÓN COLECTIVA. CONTENIDO MÍNIMO DE LOS CONVENIOS.	13
2.1.8. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO.....	14
2.1.9. DESPIDOS ERES.	14
2.2. REFORMA ARTÍCULO 135 CE.....	14
2.3. REFORMA PRESUPUESTARIA.....	15
2.4. LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.	15
2.4.1. LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO DEL ESTADO.	15
2.4.2. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y CORRECCIÓN.	15
3. ANÁLISIS DE PARTIDA SOBRE LA PLANTILLA FUNCIONARIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	16
4 . POLÍTICAS DE AJUSTE Y DE REFORMA ANTE LA CRISIS.	17
5. POLÍTICAS ORGANIZACIONALES DE INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN.	19
6. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y CRISIS ECONÓMICA.....	20
6.1. EL CONTEXTO MÁS RECIENTE DE CRISIS FISCAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	22
7. MEDIDAS PARA AFRONTAR LAS SITUACIONES DE CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	23
8. POLÍTICAS DE AJUSTE LOCAL EN LA ORGANIZACIÓN DE SUS RECURSOS HUMANOS.....	25
9. LA FUNCIÓN DIRECTIVA MUNICIPAL DURANTE LA CRISIS.	25

10. LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL EMPLEO LOCAL. COMPETENCIAS DE UN GESTOR DE RECURSOS HUMANOS ANTE UNA ETAPA DE CRISIS FISCAL.....	27
10.1. SITUACIÓN INSTITUCIONAL DEL EMPLEO LOCAL.....	27
10.2. ¿UNA ADMINISTRACIÓN DIRIGIDA POR POLÍTICOS O MEJOR DIRIGIDA POR FUNCIONARIOS?.....	28
10.3. ¿CÓMO REALIZAR LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS ENTES LOCALES?.....	29
10.4. ¿CÓMO LLEVAR A CABO PLANES DE ORDENACIÓN?.....	30
10.5. NECESIDAD DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DIRECTORES DE RECURSOS HUMANOS Y, MÁS EN LA DELICADA SITUACIÓN ACTUAL.	32
11. MEDIDAS DE AJUSTE PARA HACER FRENTE A LA CRISIS EN EL EMPLEO LOCAL.	33
11.1. REPLANTEAMIENTO DE LA ESENCIA PÚBLICA.	34
12. RACIONALIZACIÓN Y REASIGNACIÓN DE PERSONAL: ANTE LA CRISIS EN LAS CORPORACIONES LOCALES.....	39
13. MODIFICACIONES EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y ALTERACIÓN DEL SISTEMA DE RETRIBUCIONES.	40
14. MEDIDAS DE AJUSTE EXTINTIVAS DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DE LAS ENTIDADES LOCALES.	40
14.1. SITUACIÓN RECIENTE DEL EMPLEO PÚBLICO LABORAL.....	40
14.2. MEDIDAS ESPECÍFICAS DE AJUSTE EN LAS PLANTILLAS DE PERSONAL LABORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. MEDIDAS EXTINTIVAS.....	40
14.3. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO POR CAUSAS ECONÓMICAS, TÉCNICAS Y ORGANIZATIVAS.....	41
14.4. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO AL AMPARO DE LOS ART 49 Y 50 DEL ET.....	42
14.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO POR CAUSAS DE FUERZA MAYOR.	43
14.6. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO EN LOS ENTES LOCALES POR DESAPARICIÓN DE INGRESOS EXTERNOS DE CARÁCTER FINALISTA.	43

14.7. PROBLEMÁTICA DE LOS TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO.	43
15. CONSECUENCIAS DE LA REDUCCIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS.....	44
15.1. PERSONAL EVENTUAL.....	44
15.2. RÉGIMEN LABORAL.	44
15.3. EMPLEO PÚBLICO LABORAL INDEFINIDO.....	44
15.4. EL EMPLEO PÚBLICO INTERINO.....	45
15.5. PERSONAL LABORAL FIJO.	45
15.6. PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA.	45
16. EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS ANTE LA CRISIS.	46
17. DURABILIDAD DE LAS REFORMAS. PACTO DE ESTADO.....	50
18. IMPORTANCIA DE LA CONDICIÓN POLÍTICA DE LOS FUNCIONARIOS Y LA CREACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN CON PESO INSTITUCIONAL.	50
19. CONCLUSIONES.	52
20. BIBLIOGRAFÍA.	62

0. INTRODUCCIÓN.

En la actualidad España, al igual que el resto de países europeos, se encuentra atravesando una profunda crisis económica y financiera. Esta situación no tiene ningún precedente en el tiempo, aunque hay algunos sectores económicos y sociales que intentan relacionar los efectos de esta crisis con los vividos durante el Crack del 29. Después de analizarlos podríamos indicar, que lo único que tienen en común, quizás, es que ambos pueden ser calificados como ciclos de crisis (financiera, económica o ambos), pero en realidad tienen orígenes, desarrollo y consecuencias distintas.

En palabras de González Márquez (2013:76), la actual crisis: “Es pues, una crisis sistémica y global, que afecta de manera diferente a la totalidad del planeta, sin alternativa creíble a la vista. Por tanto, sin comparación ni contraste ante sus fracasos y sus fallos. Y por primera vez, la imagen que el espejo devuelve es fea y decepcionante, una imagen de madrastra que exige correcciones contundentes”.

La actual situación de crisis a la que nos referíamos en el apartado anterior, antes de la definición expuesta por González Márquez, tuvo su origen según la mayoría de los estudios económicos en el año 2003, coincidiendo con la bajada del precio del dinero que realizó el Presidente de la Reserva Federal (*Alan Greenspan*), que promovió una reducción del precio del dinero hasta 1 %. Con esta decisión financiera, se inyectó una gran liquidez en la economía, provocando a su vez una relajación en los créditos. Ante esta oportunidad que ofrecían los mercados, todos los bancos europeos comenzaron a conceder una inmensa cantidad de créditos hipotecarios. Este aumento del crédito se debía a que el precio del dinero, era demasiado bajo y, por tanto, se generó una escasez de beneficios en las cuentas de depósitos al concederlos. En la búsqueda de una alternativa para arreglar la situación de ese momento (de falta de ganancia), provocó que el sector bancario buscase beneficios en otros productos como: los créditos hipotecarios. (Pardo, 2008).

El sector bancario comenzó a conceder los denominados “liars loans”; créditos mentirosos. Estos créditos recibían este nombre, al ser concedidos a personas que en realidad, no cumplían las condiciones para ser beneficiarios y, que además, también mentían sobre sus ingresos reales. El fervor del momento hizo incluso que en EE.UU por primera vez se contratasen créditos hipotecarios a interés variable (algo inusual en este país).

A finales del año 2006, en EE.UU ya eran también muchos, los que habían contratado los famosos créditos subprime (Alto riesgo). En esta época asistimos al desplome del sector financiero estadounidense y al negativo impacto en su economía, comenzando a producirse

las primeras avalanchas de impagos, que provocaron a su vez, una alteración en los sectores financieros europeos y las economías de los países miembros. (Aguado y Prada, 2013).

Así, a grandes rasgos y sin entrar en datos muy exhaustivos ni análisis económicos y financieros extensos, aunque sin duda interesantes, llegamos todos los europeos y, por tanto, todos los españoles (año 2008), a una situación financiera de contracción del crédito, de escasez financiera, que tiene un gran impacto en las economías de todos los países (coincidiendo con la caída del grupo Lehman Brothers), creando situaciones de recesión de las economías y de un gran aumento del déficit público. Por tanto, en este momento la crisis financiera se ve acompañada por la crisis económica (ante la falta de liquidez las economías no pueden seguir su funcionamiento, se desestabilizan, se apalancan y comienzan su decrecimiento).

La situación descrita hasta el momento, no es otra, que la que viene afectando durante varios años a los países, a sus economías, a sus ciudadanos y a sus organizaciones burocráticas estatales. Necesitaríamos muchos análisis, lecturas, comparativas sobre determinados parámetros económicos entre países, conclusiones de los impactos en distintos sectores, todo ello, para conocer realmente los impactos producidos por la crisis desde su origen al día de hoy, en las economías de distintos países europeos y en sus respectivos entornos.

En este trabajo de análisis se realizará un estudio de cómo la actual crisis económica y financiera, que ha afectado tan gravemente a nuestro país, ha impactado en el sector público español. Principalmente se analizarán las medidas tomadas por parte del ejecutivo. Las reformas formuladas por el ejecutivo están basadas en políticas de contención, austeridad y reformas de distinta naturaleza. Para poder extraer conclusiones sobre éstas y otras medidas, debemos comenzar analizando las distintas normativas jurídicas, que han supuesto en algunos casos, la renovación de supuestos tradicionales de gestión pública, otras que intentan diseñar nuevas situaciones laborales entre los trabajadores de las Administraciones Públicas, remodelando no sólo algunas condiciones de su relación laboral, sino también reconfigurando su estructura con la potencial innovación que se propone sobre los sectores tradicionales de recursos humanos de las Administraciones Públicas españolas. La finalidad, será poder extraer una serie de datos y conclusiones, para poder precisar cómo la crisis económica y financiera ha afectado a la reconfiguración de las Administraciones Públicas de nuestro país y extraer datos sobre los problemas de gestión provocados en las Administraciones Públicas en estos tiempos de crisis, y su impacto en la prestación de servicios.

Ante el entorno económico descrito y centrándonos en la finalidad expuesta, indicaremos en principio, como problemas de gestión influirán en las estructuras de las Administraciones Públicas y en la prestación de sus servicios, que se verán fuertemente afectados por las directrices presupuestarias. Se utilizarán una serie de argumentos extraídos de la investigación y del análisis para después de una manera más precisa centrarnos en la obtención de conclusiones sobre cómo afecta esta situación de crisis a la reconfiguración de nuestra Administración Pública española y a la actividad prestacional de los Entes Locales, con la redefinición del interés general, qué marcará prioridades en las nuevas políticas públicas locales, no sólo por la tradicional actividad política, sino también, por las directrices recogidas en las actuales normativas: Presupuestaría, Presupuestos Generales del Estado, Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Estabilidad Presupuestaria y, la última Reforma Laboral aplicada al sector público laboral, procedente de la Reforma Laboral recogida en el Decreto Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de Febrero de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”. Normativas, cuyo contenido, sin duda alguna, marcarán el diseño y consecución de muchas políticas públicas.

En este trabajo también se dejará constancia de cómo la realidad política y social generada con esta crisis, vuelve a afectar también a la imagen del sector público en su conjunto y de forma muy particular a la Administración Pública.

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN.

Sin duda alguna, sabemos que la crisis a la que nos referimos en este trabajo, antes de realizar cualquier análisis, traerá consigo cambios, políticos, institucionales, sociales, económicos, etc,..... Cambios, que afectarán a nuestra Administración Pública.

Nuestra Administración Pública por desgracia, ya antes de la crisis soportaba ciertas críticas por parte de la sociedad y, parece que los posibles cambios que puedan afectarla (cambios que se analizarán más adelante), son vistos con cierto optimismo por la gran mayoría de la ciudadanía, aunque sin saber muy bien lo que traerán consigo.

Quizás sea cierto que nuestra Administración Pública Española, necesitaba ciertas reformas o ciertos cambios, pero lo que si podemos afirmar es que los medios de comunicación y, la ciudadanía en general siempre han examinado de manera exhaustiva a la Administración Pública y, ahora más que nunca, se muestran interesados, en conocer los cambios que se producirán en ella con la crisis, cambios que sin conocerlos ven como optimistas, sin pararse a pensar que a nuestro aparato burocrático también le tocará sufrir los efectos de esta crisis, y que por tanto, se tomarán medidas principalmente de recorte, que se

traducen en un corto plazo, sino se acompañan de otro tipo de medidas, en una amenaza cierta que pone en peligro la esencia de lo público.¹

Actualmente, la Administración enfrenta con un grado alto de incertidumbre su futuro. Ahora mismo, es complicado poder asegurar que la Administración postcrisis tenga, el modelo y la capacidad necesaria que venía mostrando en años anteriores a la crisis y, más aún, ni tan siquiera tiene claro, que de cambiar el modelo, éste fuese adecuado a la sociedad española del futuro tras la crisis. (Matas, 2015).

No sólo la ciudadanía observa con cierto optimismo cualquier cambio que se produzca en la Administración. La clase empresarial de nuestro país, también quiere ver cambios en nuestras instituciones públicas. Ya era crítica antes de la crisis, pero ahora es aún más crítica. El empresario está obsesionado con la baja productividad española y por consiguiente, para mejorarla y hacer la productividad más competitiva le interesaría tener un menor número de empleados públicos. La clase empresarial piensa que ante esta situación la Administración Pública debería comenzar a realizar una masiva externalización de sus servicios. (Durán, 2009). Como observamos antes, al estamento empresarial tampoco le preocupan demasiado estas ideas sobre la esencia de lo público y los servicios de calidad, al igual que al ciudadano, sólo se centran en la pobre posición de realizar cambios, cambios sin más. (Trillo, 2014).

A este entorno hostil para el sector público, también hay que añadir los comentarios de los medios de comunicación, que confunden a las instituciones políticas con las instituciones administrativas, echando más fuego al debate y extendiéndolo.

En palabras de Matas. (2015:38). “Un buen titular lo justifica todo y no se tiende a tener en cuenta el daño injusto e irreparable que se puedan hacer a estas instituciones en su desafección social. Si los medios de comunicación abordan con el mismo método a las instituciones administrativas que las instituciones políticas hay un problema serio. Además una buena parte de los medios de comunicación dependen de grandes corporaciones privadas y operan como instrumento de sus intereses que pueden enmarañar todavía más el debate.

Resumiendo el panorama social, la posición de los medios de comunicación y la actitud de la clase empresarial ante la actual crisis, también afecta a nuestra Administración Pública. La Administración, socialmente es un tema que interesa, aunque no se tenga

¹ El ciudadano con su actitud hacia la Administración Pública no percibe las consecuencias y la importancia de los cambios en las Administraciones Públicas. No entienden que la Administración Pública sirve al interés general y que conserva la esencia de lo público.

demasiado en cuenta, que con los cambios que se están realizando, lo único que se pretende es seguir conservando lo público.

La mayoría de los actores de nuestra sociedad piensan que la defensa de lo público sólo se trata de una operación de marketing ante la crisis del sector público. Al final de este trabajo reflexionaremos sobre este tema, que no es otro que la falta de legitimidad y la confusión entre institución administrativa y política.

De aquí en adelante, una vez realizado un breve resumen sobre el origen de la crisis económica que vivimos y una vez descrita la situación social actual de cómo se percibe al ente público y dejar constancia, del interés de ciertos actores en que se produzcan cambios en la Administración Pública, comenzaremos a analizar el impacto que tendrán los numerosos cambios originados por esta crisis económica en nuestras Administraciones Públicas. Comenzaremos analizando cómo muchos de los cambios que se van a producir han venido motivados por los articulados de algunos textos normativos.

2. ANÁLISIS DE LAS NORMATIVAS JURÍDICAS MÁS IMPORTANTES QUE HAN AFECTADO A LA RECONFIGURACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Haciendo referencia a la introducción planteada, en relación al entorno de crisis económica y financiera y, más en concreto a la difícil situación que atraviesa el sector público español en este momento (déficit), debemos reflexionar sobre algunas medidas jurídicas tomadas por el ejecutivo (algunas recomendadas por Europa) y, materializadas en reformas legislativas que han afectado a la reconfiguración de nuestra Administración Pública de forma general y, muy especialmente a la reconfiguración y prestación de servicios en la Administración Local, como: Reforma Art 135 CE, Ley de Reforma Laboral, Reforma Presupuestaria y Ley de Estabilidad Presupuestaria y Reforma Financiera.

Al analizar el contenido de las reformas en relación al ente público, podemos extraer tres líneas importantes, que pertenecen a la reforma varias leyes, que provocan unos impactos directos en la remodelación y reforma de la Administración Pública:

2.1. LA REFORMA LABORAL APLICADA A LA AA.PP.

Tiene un impacto directo en la Administración. (Es la primera vez que una reforma laboral ejerce tanta influencia en la relación laboral de ciertas categorías de profesionales públicos, llegando a provocar cambios en su relación laboral). Su contenido ha creado un gran diferencia entre personal funcionario de carrera y personal laboral. Diferencia que se pretendía reducir con la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público (2007), pero que debido a la neutralidad de la redacción del Art 7 del EBEP, hace que la reforma laboral tenga

un gran alcance al personal laboral, ya que el EBEP en su desarrollo indica, que al personal laboral le será de aplicación el contenido del EBEP y, el contenido de las disposiciones de las restantes normativas legislativas laborales de aplicación. En este caso estaríamos hablando de que a parte del contenido del EBEP, le sería de aplicación la reforma laboral. Reforma que además sienta bases para poder realizar políticas, que a su vez generaran reestructuraciones de personal, de instituciones (nivel jerarquía, competencias, presupuesto), y de servicios. (Bosch, 2013).

Entre los puntos más importante de la Reforma Laboral aplicada a las Administraciones Públicas, podemos hablar de los siguientes:

2.1.1. FORMACIÓN PROFESIONAL.

La reforma da un ligero retoque a los derechos de los trabajadores en relación a su ejercicio del derecho/deber de formación, aunque adaptándolo a las peculiaridades del Convenio Colectivo al que esté adscrito el personal laboral.

Para poder conseguir la aplicación y aproximación total al Derecho/Deber funcional, será necesario reproducir en los convenios colectivos lo que dice expresamente el EBEP y añadirlo al personal laboral.

2.1.2. CONTRATO A TIEMPO PARCIAL.

Se aplica de forma directa ya que además, el articulado del EBEP en cuanto a modalidad de contratación, así lo permite.

El Art 47 y Art 21 del Estatuto de Trabajadores también lo permiten.

Ocurren algunas incidencias que se deberán ser formalizadas y que están relacionadas con:

- Contrato de Relevo. En relación al relevista.
- Horas extraordinarias.
- Personal Laboral. Si las realiza conforme al ET. Máximo 80 anuales.
- Personal Laboral a Parcial: No pueden realizar horas extras.

2.1.3. CLASIFICACIÓN PROFESIONAL.

Objetivo: En el plazo de un año todos los Convenios deben contemplar en su clasificación los grupos profesionales, como medida de flexibilidad interna entre las empresas. Esta medida no está teniendo un efecto directo y ha creado muchos conflictos en los tribunales.

2.1.4. MOVILIDAD FUNCIONAL Y GEOGRÁFICA.

Objetivo: La reforma ofrece una nueva regulación de la movilidad funcional y geográfica, que está suponiendo un claro desequilibrio a favor de las atribuciones del

empresario y, en detrimento de los derechos de los trabajadores, al debilitar el control judicial y reforzarlo a favor de la decisión empresarial.

La aplicación de esta reforma en determinadas Administraciones Públicas dependerá del territorio y del convenio colectivo suscrito, si es de aplicación. Por tanto, se aplicará la normativa laboral y tendrá lugar la opción de negociación colectiva y, si no es de aplicación, se optará por lo que diga el Convenio Colectivo.

Se produce una clara modificación de las RPT. Aplicándose el Art 83 del EBEP: *“La provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera”*.

De lo visto en relación a los supuestos de movilidad funcional, parece que se está intentando modificar las (RPT).

2.1.5. MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO.

Antes sólo se atendían a lo pactado en convenio y, ahora puede alegarse cualquier causa basada, en cumplimientos de servicios y objetivos de eficacia y eficiencia. No se aplica la cláusula de producción y económica, pero si se aplica la cláusula técnica. Se aplicará aunque los convenios no recojan su aplicación.

2.1.6. NEGOCIACIÓN COLECTIVA. CLÁUSULA DE DESCUELQUE.

Resulta de aplicación directa. El EBEP no indica nada sobre esta cuestión. Aunque siempre cabe la negociación, pero si no la hay o no se llega a un acuerdo se podrá aplicar claramente.

2.1.7. NEGOCIACIÓN COLECTIVA. CONTENIDO MÍNIMO DE LOS CONVENIOS.

Objetivo de la reforma: reducir los Convenios Colectivos, eliminado todo lo relativo a la flexibilidad interna, negociación de un nuevo convenio, funciones de la comisión paritaria, es decir, sustituyendo la negociación colectiva por el imperativo legal.

Siguiendo el Art 32 del EBEP: “La negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se regirá por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos de este Capítulo que expresamente les son de aplicación. Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que suspendan o modifiquen el cumplimiento de

Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público”. En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación.

2.1.8. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO.

Objetivo de la Reforma: Corregir técnicamente los apartados del despido por fuerza mayor y el despido colectivo. Es aplicable el Art 49 del ET a:

Extinción del trabajo por voluntad propia.

A causas referidas de forma expresa en los contratos, siempre que sean temporales.

Expiración del tiempo convenido y en casos de sucesión de contratos temporales en la Administración Pública se tendrá en cuenta la disposición adicional decimoquinta del ET.

Dimisión se aceptará en la Administración Pública, atendido a los procedimientos que lo regulen.

Muerte e invalidez se aplicará a las AA.PP, aunque las situaciones de invalidez en la AP se tratan de manera diferente y a muchas veces ante estas situaciones se darán reclasificaciones de puestos por movilidad funcional.

Por Fuerza Mayor se acepta cuando hay plazas ocupadas susceptibles de ser ocupadas por los titulares que aprueben nuevos procesos selectivos.

2.1.9. DESPIDOS ERES.

Hacerlos extensivos al personal laboral fijo de las Administraciones Públicas, los despidos colectivos podrán estar fundamentados en causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, causas recogidas en el texto de la reforma laboral. En las Administraciones los despidos solo podrán ser extintivos.

2.2. REFORMA ARTÍCULO 135 CE.

Tiene como finalidad garantizar la estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas a su consecución. Asimismo también pretende reforzar los compromisos que España tiene con la Unión Europea y, además garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Este Artículo 135 de la CE, hace que todas las Administraciones Públicas, independientemente de su nivel, comiencen a ajustar sus actividades, servicios y políticas públicas a un déficit limitado.

En cuanto al Ente Local, deberá presentar presupuestos equilibrados.

La actual situación económica ha reforzado este principio en la actuación de las administraciones públicas. (Iglesias, 2009).

2.3. REFORMA PRESUPUESTARIA.

Reforma de la Ley General Presupuestaria: norma que regula en nuestro país el ciclo presupuestario y, que tiene la finalidad de exigir que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos entes, que conforman el sector público, sigan el principio de estabilidad tanto en una situación de equilibrio como en una situación de superávit.

De esta ley se extrae el mandato de la ejecución del presupuesto plurianual, siendo necesario justificar todas las situaciones de déficit que se produzcan al no cumplir los objetivos marcados para cada ejercicio fiscal, siendo necesario para ello, justificar la relación de ingresos y gastos que han generado el incumplimiento del presupuesto y la situación de déficit. Además serán necesarias una serie de propuestas, que permitan la formulación de un plan de saneamiento económico y financiero. Este escenario plurianual, viene acompañado de principios de eficiencia y transparencia.

Indicar que el grado de control en los presupuestos ya no solo será competencia del Ministro de Economía y Hacienda, sino que con esta Ley se traslada la responsabilidad del control presupuestario a los Presidentes y Directores de Organismos Autónomos.

De esta Ley se deduce que la Administración tiene que hacer lo necesario para cubrir sus objetivos a corto y largo plazo, de manera eficaz, eficiente y sin endeudamiento, gestionando sus recursos y cumpliendo sus objetivos. Para conseguir estos parámetros tendrá que adecuar su gestión o sus gastos e incluso seleccionar los servicios que puede ofrecer y las políticas públicas en las que puede intervenir. *(Iglesias, 2009)*.

2.4. LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

La Ley presupuestaria tiene como finalidad obligar a mantener unas finanzas públicas saneadas, intentando que se alcance una situación de equilibrio o superávit en el medio plazo.

Los rasgos más importantes a destacar de esta Ley son:

2.4.1. LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO DEL ESTADO.

Este instrumento es el más importante introducido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ya que ha contribuido a reforzar el control del gasto. Para poder estimar el límite de gasto no financiero será necesario, por una lado, estimar los ingresos, con previsiones económicas, elasticidades de impuestos y teniendo en cuenta las reformas tributarias y, por otro lado, adaptar este límite al fijado en los objetivos de estabilidad.

2.4.2. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y CORRECCIÓN.

La ley de estabilidad una vez aprobados los objetivos de estabilidad, se reserva una serie de medidas o garantías frente a las Administraciones Públicas, para garantizar la estabilidad.

Una de ellas está relacionada con la posibilidad de que el Gobierno, una vez apreciada una situación de incumplimiento de la política presupuestaria, obligue a la Administración responsable a realizar una serie de medidas correctoras.

Otra de ellas sería obligar a una administración a mostrar una memoria plurianual de la evolución de los saldos presupuestarios previstos, cuando por circunstancias económicas aprecie que la tasa de crecimiento se sitúe por debajo del límite establecido. Ante esta situación la administración tendrá que presentar un plan de reequilibrio.

Y, finalmente el último mecanismo reservado para las Administraciones de las Comunidades Autónomas, para cuando éstas incumplan un menor superávit del fijado, que será la obligación de presentar un informe que justifique el equilibrio económico en el ejercicio corriente. Este es un mecanismo de estabilidad aún cuando las condiciones sean favorables.

Estas leyes, junto a la reforma del Art 135CE, provocan cambios a nivel institucional en materia de presupuestación real y de análisis y priorización de gastos en relación a una programación pública y además provoca y abre la puerta a la obligación de desprenderse de ciertos recursos, en estos casos efectivos e incluso servicios, si para cumplir sus objetivos fuese necesario, en todos los niveles de nuestras Administraciones Públicas. A partir de aquí, comenzaremos a estudiar los efectos que ha tenido el articulado de las normativas expuestas anteriormente en la reconfiguración de las Administraciones Públicas, en sus modelos de gestión y por consiguiente en la prestación de sus servicios. (Iglesias, 2009).

3. ANÁLISIS DE PARTIDA SOBRE LA PLANTILLA FUNCIONARIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Siguiendo a Bosch (2013:35): “El conjunto de las Administraciones Públicas españolas representaban al inicio del año 2010 un volumen de personal que oscilaba entre 2,6 y 2,8 millones de empleados según las estadísticas cuyo porcentaje más importante correspondía a las Comunidades Autónomas, con el 50,6% de ese total. Mientras la Administración del Estado sumaba un total de 575.000 empleados (21,8%), el sector local alcanzaba el 23,8%, esto es, 629.505 empleados públicos. Es cierto, sin embargo, que desde esa fecha hasta el 2013 ha acontecido una cierta disminución, de tal manera, que según los datos facilitados por el Estado, los empleados públicos españoles se situaban en 2,57 millones, de los cuales 570.000 eran estatales (22,2%), 1,3 millones eran autonómicos (50,7%) y se concretaba un descenso en el ámbito Local, que había disminuido hasta 549 mil, esto es, un (21,3%)”.

Si además analizamos las circunstancias laborales de los empleados públicos a los que hacemos referencia, sin demasiada exhaustividad, podríamos indicar que de los 2.600.000 empleados públicos existentes en 2010, al menos un 26% estaba vinculado a la administración a través de un contrato de trabajo, indicando que en esta cifra no estaban contabilizados los contratos de trabajo de duración inferior a 6 meses, ni tampoco el grupo denominado “otro personal”; en el que se incluyen el personal que forma parte de las partidas variables. (*Bosch, 2013*).

Los datos anteriormente mostrados, aún aumentan más las cifras de empleados laborales, debido a que en las cifras mostradas anteriormente, no se contempla a toda la variedad de personal que trabaja para la administración. Aún así, podemos apreciar como el total de personal sometido a régimen laboral es alto y merece un estudio y análisis, más en la situación de crisis actual.

Actualmente y tras los recortes de partidas presupuestarias, las plantillas de personal laboral están disminuyendo en todos los niveles de la Administración, especialmente en aquel que más efectivos agrupaba: el sector local. Esta disminución es debida principalmente a la falta de liquidez de las Administraciones Públicas y de las medidas de gestión que están llevando a cabo para superar esta situación. Medidas que posteriormente analizaremos en este trabajo. Medidas respaldadas por la reforma jurídica de leyes laborales y presupuestarias como ya comentábamos anteriormente.

4 . POLÍTICAS DE AJUSTE Y DE REFORMA ANTE LA CRISIS.

Las Administraciones Públicas , se enfrentan a un ciclo de crisis fiscal y económico, que le hará tener que tomar serias decisiones en relación a la manera de llevar a cabo sus políticas. Podríamos completar esto indicando que de forma independiente si utilizamos una ó varios tipos de políticas (Ajuste sin reforma, reforma eficientista, de mercado o gerencial institucional), con cualquiera de ellas o con sólo una de ellas estaríamos adaptando a la Administración Pública a un nuevo entorno, en este caso de crisis y, sin duda alguna, también estaríamos provocando la reconfiguración de su estructura, de sus procedimientos, de sus servicios y, por supuesto de su cultura, acercándola a una redefinición del interés general en su actuación y funcionamiento. (*Asensio, 2010*).

Actualmente hoy día, la mayoría de las políticas reformistas están basadas en términos de ajuste y de recorte y, que no se plantean si el camino de ese ajuste o recorte, les servirá para poder hacer frente al presente y al futuro, ya que sólo tratan de justificar numéricamente cuadros y objetivos de reducción del déficit público.

Es necesario destacar que en otros niveles de la Administración, como es el caso de la Autonómica, algunas comunidades si se han atrevido a dar pasos importantes y adoptar medidas administrativas y de personal para hacer frente al gasto público, pero finalmente debido a los procesos electorales y cambios en los equipos de Gobierno, no han sido aplicadas². Indicar que los niveles de Gobierno intermedios ofrecen unos datos mejores en relación al estado de sus arcas y, por tanto, pueden plantear ciertas disminuciones de determinados servicios, pero que con una buena gestión, quizás no tengan que hablar de reducción o eliminación de algún servicio, sino tan sólo deban tener como prioridad reconfigurarlos.

En el ámbito local, son bastantes las administraciones que están organizando planes de ajuste, ya que su nivel de deuda es extremadamente alto. Y, en ellas, en la mayoría de los casos la reconfiguración por sí sola no garantiza el mantenimiento de la actividad prestacional, sino que deberá de desprenderse de ciertos recursos, que provocarán sin duda, eliminación de la prestación de determinados servicios (bien por ajuste competencial o bien, por políticas de recorte).

La realidad actual de la Administración Local, la podríamos resumir en seguir teniendo que prestar una cantidad importante de servicios, de forma eficaz y eficiente, con unos niveles altísimos de endeudamiento y con la presión de contribuir a la bajada del déficit público. Siguiendo a *Asensio, (2010;34-35): “ No se puede malgastar ni un solo euro de las arcas públicas municipales, puesto que todo lo que se ahorre en un ámbito servirá para mantener aquellos servicios y prestaciones públicas que persigan la cohesión social y la equidad, aspectos ambos imprescindibles en una crisis que está ahondando las diferencias entre los colectivos más ricos (cada vez menos y más poderosos) y pobres (cada vez más y más indigentes), así como expulsando a la marginalidad a centenares de miles de personas cada año.*

A las Entidades Locales no les queda otra salida que buscar nuevas fórmulas para distribuir sus recursos escasos. Tendrán que decidir si se inclinan por esas políticas de ajuste o

² En 2011, se celebraron elecciones en trece Comunidades Autónomas. De las trece CC.AA, tan sólo Cataluña ha llevado a cabo las medidas administrativas y laborales que anunció antes de las elecciones. Las demás Comunidades han intentado frenar su aplicación. Hay otras CC.AA como Castilla La Mancha o Murcia que han renovado equipos de Gobiernos y han tenido que tomar medidas de racionalización importantes, basadas en ajustes de efectivos.(Asensio, 2010).

recorte ó apuestan por medidas de reforma institucional, que sin duda, afectarán a sus efectivos, a la innovación de sus estructuras y también a sus procesos de gestión.

La Entidad Local no puede ni debe intentar salir de la crisis ejecutando sólo políticas de recorte, pues éstas no introducen incentivos en el sector de administración local y le hacen perder competitividad.

5. POLÍTICAS ORGANIZACIONALES DE INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN.

Con este tipo de políticas, la finalidad buscada por la administración es clara, dotar a nuestras entidades públicas y, muy especialmente al Ente Local, de parámetros de eficacia y eficiencia en sus políticas organizacionales (exprimir al máximo sus recursos para conseguir prestar sus servicios y políticas públicas en este entorno de austeridad).

A continuación, indicaremos una serie de políticas basadas en la innovación y modernización.

- Políticas de reforma presupuestaria y fiscal. Ponen especial énfasis en analizar el coste de los servicios públicos y realizar una escala de valoración en el presupuesto, proporcionándole la importancia que se merece e incluyendo parámetros de eficacia, eficiencia, rentabilidad y calidad en sus distintas partidas de valoración.

- Políticas de reforma de mercado. De éstas se desprende una esencia neoliberal y puede llegar a descapitalizar a la institución pública. En un contexto de crisis como el actual, un ejemplo claro, sería utilizar fórmulas de copago equitativo. Suelen también acompañarse de un gran aumento de externalizaciones de servicios públicos. (aproximación a comportamiento de empresa privada).

- Políticas de reforma gerencial. Con ellas se provoca un cambio cultura en la gestión pública, introduciendo de forma contundente la gestión por resultados (objetivos/plazos). Introducen y recogen todas las propuestas de reforma presupuestaria. Este tipo de reformas se pueden cumplir, siempre y cuando exista o pueda llegar a existir una Dirección Pública Profesional, dotada de un buen inmovilizado competencial y funcional. Esta es una de las políticas que junto a su combinación con las políticas de reforma institucional, pueden arrojar luz al futuro de la prestación de servicios públicos.

- Políticas de reforma institucional. Las podríamos definir como una prolongación en esencia de las políticas de reforma gerencia, pero profundizando y desarrollándose aún más en el campo de la innovación y de la modernización de los entes públicos. Su esencia o su punto fuerte es la búsqueda de la calidad y de la competitividad en los gobiernos locales y

provocar una buena imagen antes los administrados, además de fomentar, sin duda alguna, el desarrollo económico de los entes. Aspecto este último, que nos interesa de especial manera en un momento de crisis fiscal de las entidades locales.

Todas las Administraciones Públicas deberán ponerse en marcha para lograr el objetivo de salir de la crisis y de perdurar en el futuro, defendiendo esa esencia de prestar servicios que abarquen en lo posible el interés general, utilizando una o varias de estas políticas citadas anteriormente. Aunque es necesario precisar, que estas políticas siempre tendrán algún tinte político. De no aplicarse estas medidas la esencia pública y los servicios de los entes públicos se verán deteriorados, faltos de calidad y costándole un plus económico adicional al ciudadano.

6. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y CRISIS ECONÓMICA.

Desde hace unos años, la Administración Local tradicional, tenía como finalidad: realizar obras nuevas, mantener infraestructuras y, realizar otras acciones sociales compensatorias. Esta Administración Local tradicional que se define, estaba inmersa en un proceso de cambio, dejando atrás su estilo tradicional y adaptándose hacia el estilo de “Gobierno Local”; modelo que plantea una visión integral del Municipio e incorpora a la Administración Local, muchas más finalidades e intervenciones. (Durán, 2009).

Este nuevo modelo permite a la Administración Local, diseñar Municipios con futuro. Para ello, será necesario: reorganizar su estructura, incorporar nuevas Áreas de Gobierno y desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

La Administración Local, ha estado estos años ampliando sus horizontes de trabajo y, desarrollando sus estrategias. La Administración ha articulado políticas locales con otras autonómicas e incluso estatales, con la finalidad de adaptarse y responder lo mejor posible a las características de sus diversos entornos municipales.

Tras este análisis, se ve que la Administración Local estaba evolucionando de un modelo tradicional a un modelo Gerencial de Gobierno Local, pero en este proceso de cambio ha encontrado un nuevo obstáculo que salvar: la crisis económica y financiera que atraviesa Europa, España y todos las Comunidad Autónomas y Entes Locales españoles. (Durán, 2009).

Desde el pasado año 2010 a día de hoy, la mayoría de las Administraciones Locales, están atravesando una grave situación económica y financiera. Situación que ha provocado, que muchos entes locales estén en situaciones cercanas a la quiebra técnica, es decir, no pueden con su volumen de ingresos, soportar la cantidad de gastos a los que deben de hacer frente. Por tanto, vemos como la crisis actúa de catalizador para que las Administraciones

Locales, instauren modelos de Gobierno Gerenciales y emprendan el camino hacia nuevas reformas.

Los modelos gerenciales pueden transformar las demandas en respuestas, pero deberán de ir acompañados de reformas técnicas, reformas políticas, cambios en la transparencia, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Para conseguir instaurar un modelo gerencial será necesario, principalmente:

- Mayor coordinación intersectorial y articulación político administrativa.
- Cambio de cultura administrativa hacia la cultura de gobierno.
- Mejor uso técnico político de la comunicación. Poniendo atención a los medios.

El modelo gerencial, plantea entre otras cosas: eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión, como requisito indispensable para alcanzar una democracia participativa y la co-gestión, configurándose así, como una verdadera alternativa a las reformas que se están planteando ante esta crisis. Reformas, basadas en los recortes.

En todas las Administraciones y, en particular en la Administración Local, las políticas de recortes, no son suficientes para salvar y sostener la situación actual, ni tan siquiera, en el corto medio plazo.

La grave situación de las Entidades Locales, se debe principalmente a dos factores: los tributos locales han descendido y, también los ingresos que recibían de otras Administraciones Públicas (consecuencias directas de los recortes). Todo ello, junto con la políticas de austeridad que se mencionaban antes, parecen colocar a las Administraciones en general y a las Locales, en particular, ante un presente y futuro incierto, sino se toman medidas adecuadas. Medidas a las que haremos referencia más adelante en este trabajo. (Asensio, 2010).

Aunque se realicen determinadas actuaciones, lo que si es necesario marcar es que las Administraciones Públicas Locales tendrán que revisar sus efectivos y elegir o priorizar sus políticas públicas. Para ello, será necesario que en ocasiones tengan que tomar decisiones muy duras, teniendo en cuenta que en su actuación siempre deberá regir el interés general, pero que al mismo tiempo tendrán que defender la existencia del servicio público.

Las corporaciones locales, a la hora de tomar decisiones, les quedará aún algo más difícil que lo expuesto anteriormente, que será explicar o transmitir al ciudadano el ¿por qué? y, finalidad de los resultados que se esperaran de dichas actuaciones en sus entornos. (Durán, 2009).

Las medidas y decisiones también afectarán a la propia estructura de la administración, ya que la escasez generará principalmente cambios en la estructura de sus recursos humanos.

La reformas que se planteen no sólo debe pretender saldar criterios numéricos a corto plazo, sino sentar las bases para que los cambios aseguren la salida de la crisis de una administración pública reforzada, que perdure en el tiempo, competitiva y que siga sirviendo a la ciudadanía con eficacia y eficiencia manteniendo siempre su esencia de actuación en beneficio del interés general.

Las reformas puestas en marcha deben ser rápidas y, sobre todo deben tener en cuenta el grado de evolución de la sociedad, para que no se produzca un desfase entre los objetivos que pretenden las reformas y el tipo de prestación de servicios que esperan los ciudadanos: accesibilidad, rapidez y calidad. (*Durán, 2009*).

En definitiva, que el desfase que pudiese existir en las Administraciones Locales, se ha agravado con esta crisis económica y, todas las medidas, modificaciones y replanteamientos ahora, tienen la finalidad de conservar la institución pública y sus servicios públicos. Ya no sólo hablamos de evolución, sino más bien de resistencia a la crisis actual y del objetivo de perdurar en el tiempo.

6.1. EL CONTEXTO MÁS RECIENTE DE CRISIS FISCAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Actualmente son muchas las Administraciones Locales que no pueden hacer frente a sus obligaciones financieras y al cumplimiento del interés general en su arraigada actividad prestacional. No debemos olvidar que es la entidad más cercana al ciudadano y, por tanto, la primera administración en ser evaluada y cuestionada, transmitiéndole sus administrados el descontento, al considerar éstos, que se está produciendo un mal funcionamiento de los servicios públicos de la Entidad Local. (*Matás, 2015*).

El día a día de la Administración Local, lo podríamos resumir en incumplimiento de pagos, problemas con proveedores externos que dejan de servir a la entidad local, impagos de las nóminas de sus propios empleados, fuertes y alejados debates y posturas entre la clase política y sindical en la toma de decisiones, falta de inversión, disminución en la calidad de los servicios y en ocasiones pérdida de la prestación de algunos servicios.

De lo expuesto anteriormente, cabe destacar que en ocasiones el incumplimiento de pagos de salarios a personal del Ente Local, pone de manifiesto una situación que lleva tiempo sin analizarse y sin ajustarse, que no es otra, que el exceso de personal que arrastran y que generan un gasto desproporcionado. Situación que a día de hoy no se arregla y, solo se

analiza y debate sobre ella como problema laboral y no como un problema a nivel de entidad o de corporación. (Pino, 2007).

A la Administración local, la crisis también le ha agudizado un problema estructural relacionado con la extensión administrativa en general. Estaríamos hablando del inframunicipalismo. Podemos tomar como ejemplo, el inframunicipalismo, para ver cómo actualmente las medidas de reforma no deben de realizarse a la ligera y tener sólo en cuenta la situación actual, ya que en muchas Administraciones hay problemas que vienen del pasado y, ahora existe una oportunidad para planificarlos, reconsiderarlos y renovarlos, para no trabajar en otras reformas, que quizás no sean acertadas para el futuro de nuestra administración local. (Bosch, 2013).

Siguiendo a Jiménez Asensio (2010;54-55): “Si tomamos cifras globales de empleados públicos, obtenidas de acuerdo con lo recogido en un reciente estudio, el sector público español cuenta con más de tres millones doscientos mil empleados públicos (se puede aproximar en estos momentos a 3.300.000), lo que implica casi el 18% de la población ocupada, porcentaje que aparece fuertemente inflado, como es obvio, dado el alto número de desempleados que tiene actualmente nuestro país. Esto puede dar la equívoca imagen de que disponemos de un número de empleados públicos desorbitado, lo cual es absolutamente incierto, España se mueve entre la cifra intermedia de los países de la OCDE; aunque es constatable que en la última década el número de empleados públicos en el sector público español ha crecido en un total de 700.000 efectivos, y de ese total han sido 150.000 empleos locales los que se han incrementado entre los años 2000 y 2010; esto es, el 21,5 por ciento de esa cifra total, lo cual no es poco teniendo en cuenta que el empleo público local representa una cifra de 630.000 efectivos y un porcentaje sobre el total del empleo público de 19,5%.

Otro problema a destacar es la temporalidad del empleo público. La Administración Local tiene entre sus filas alrededor más de un 30% (datos de 2009) de personal laboral (Durán 2009; 113). Estas cifras pueden deberse a que los Ayuntamientos habían venido disfrutando en épocas anteriores de multitud de recursos procedentes de transferencias de otros niveles de gobierno o subvenciones.

7. MEDIDAS PARA AFRONTAR LAS SITUACIONES DE CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Aunque el apartado de personal laboral de la Administración Pública, siempre ha sido regulado por leyes rígidas y goza por naturaleza de una serie de garantías o condiciones

propias, en este contexto se verá alterado por las consecuencias legislativas provocadas por el articulado incluido en la última Reforma Laboral.

La gestión pública local de recursos humanos en la crisis, debe tener como finalidad, ayudar a los Gestores Públicos Locales, a adaptar el número de efectivos (medios para remunerarlos y gestionarlos), en relación no sólo a las necesidades actuales de la crisis, sino también ante futuras necesidades.

Las medidas deben poner énfasis, fundamentalmente en ajustar el personal de las Administraciones Locales a los servicios prestados, para cumplir así los objetivos planteados en sus políticas públicas y conseguir paralelamente cubrir también los objetivos de contención fiscal y estabilidad, que tan importantes son en momentos como el actual.

También será necesario que las medidas tengan la finalidad de crear y potenciar nuevas estrategias de productividad y eficiencia, aunque ello suponga en algunos casos la reestructuración o eliminación de efectivos.

Toda medida que se tome ante esta crisis, debe tener dos finalidades: (Durán, 2009).

- Asegurar la prestación de los servicios con calidad.
- Tener unos empleados públicos motivados y cualificados, que asuman de forma activa las reformas.

A continuación se detalla la intensidad provocada por los efectos que tendrán la aplicación de algunas de las medidas incluidas en las políticas de recursos humanos, plateadas ante esta crisis (Asensio, 2010):

- Medidas calificadas con efectos de intensidad grave. Reducción temporal o definitiva de efectivos (no afectaría al funcionario de carrera), pues solo le alcanzaría el efecto de la excedencia forzosa.
- Medidas calificadas con efectos de intensidad media. Reasignación de efectivos en el seno de la propia organización y/o utilizando el recurso de la transferencia.
- Medidas calificadas con efectos de intensidad baja. Actúan sobre la modificación de las condiciones de trabajo y las retribuciones percibidas. Respetan la estabilidad del empleado público, pero cambian o alteran sus condiciones de trabajo (jornadas, licencias, teletrabajo), es decir, hablaríamos de modificaciones sustanciales tal y como así lo indica el Estatuto de Trabajadores, impidiendo así los efectos de la reforma laboral ante determinados despidos en determinadas clases de personal. (Asensio, 2010).

8. POLÍTICAS DE AJUSTE LOCAL EN LA ORGANIZACIÓN DE SUS RECURSOS HUMANOS.

Sin duda alguna, la finalidades de este tipo de medidas serán las de reducir o en algunos casos ajustar los gastos a los niveles de ingresos. Actúan sobre la organización y, sobre sus recursos humanos. Serían las siguientes (*Asensio, 2010*):

- Políticas de ajuste institucional. Se basan en la eliminación de cargos eventuales y de confianza y suelen llevar aparejadas en algunos casos la disminución de las retribuciones de la clase política.
- Políticas de reducción de estructuras instrumentales. No son muy utilizadas al considerar que los preceptos sobre los que actúan al utilizarse en la Administración Pública, provocan huídas del Derecho Público.
- Políticas de simplificación de procedimientos y de trámites. Pasar a una administración moderna, simplificando estructuras e reeducando al personal. Son políticas que reducen la burocracia. Tiene una gran eficacia a la hora de reducir el gasto.
- Políticas de racionalización de recursos humanos frente a un contexto de crisis fiscal. Su finalidad es la reasignación de efectivos. La reasignación conlleva: incorporaciones mínimas, inversión en formación, promover el uso de interinos por programas, reducciones o ampliaciones de jornada y reducción de las retribuciones, modificación de las condiciones de trabajo, racionalizar los procesos de negociación colectiva, jubilaciones, ERE y eliminación de contratos temporales.

Llegado a este punto, sabemos que es esencial, que la mayoría de las Corporaciones Locales, realicen reformas. Pero lo más importante es que, dichas reformas basadas sobre todo en ajustes, no se hagan a la ligera y estén definidas y encuadradas con sentido y coherencia en una planificación de Recursos Humanos adecuadas a las situaciones o distintos entornos institucionales donde se pretendan llevar a cabo. (*Bosch, 2013*).

9. LA FUNCIÓN DIRECTIVA MUNICIPAL DURANTE LA CRISIS.

El Comité de Gestión Pública de la O.C.D.E, ya venía señalando la necesidad de delimitar claramente la separación entre función política y administración, pero ahora también recomienda la necesidad de crear Directivos Públicos en la Entidad Local.

La figura del gerente público es esencial, para conseguir una mejor gestión pública, cuyas características esenciales sean: agilidad, eficacia y eficiencia. En un momento como el que atraviesan nuestras administraciones se deben optimizar los recursos al máximo, pero

siempre manteniendo la calidad en la prestación de servicios públicos en un entorno marcado ahora por la escasez de recursos. (Durán,2009).

Por tanto, en un momento de crisis como el actual, la Administración Local se enfrenta a dar respuesta a dos tipos de demandas:

- * El ente local debe impulsar la competitividad de las empresas. Facilitar la actividad de las empresas para mejorar la creación de empleo.

- * Una administración productora de diversos servicios para el administrado.

En esta crisis, la figura del gerente, ha adquirido aún más relevancia. Actualmente, los servicios públicos locales son medidos por criterios como: función de una administración más eficiente, de la introducción de nuevos mecanismos de mercado y de una mayor participación ciudadana en la vida pública. Todos estos parámetros deben ser manejados por los gerentes o directivos públicos, que transformen las decisiones políticas en actuaciones en estos tiempos de crisis.

Esta necesidad de Directivos Públicos o Gerentes, nos lleva a plantearnos una cuestión. ¿Son necesarios para momentos puntuales como este ó, por el contrario, es necesaria su presencia y profesionalización? Y por otro lado, ¿Debe este puesto ser ocupado por personal de carrera ó pueden ocupar estos puestos personas que demuestren las tareas, competencias, habilidades y conocimientos necesarios, aunque no sean funcionarios?.

Quizás todo lo expuesto anteriormente dependa del contexto o la situación en la que se encuentre la corporación local, pero lo que sí es cierto es que habría que delimitar claramente sus funciones en el futuro.

Cada modelo de organización exigirá un tipo de modelo directivo.

Entre las funciones que debe cumplir el director o gerente estarían (Durán, 2009):

- Asesoramiento a la clase política y en la toma de decisiones en las políticas públicas.
- Competencia en la planificación estratégica, asignación de recursos y medios para la ejecución de políticas públicas.
- Identificación de los objetivos generales de la corporación con los sectoriales de la corporación local en la que desarrolla su tarea.
- Toma de decisiones responsables.
- Capacidad de innovación.
- Actividades orientadas a resultados, aplicando principios de eficacia y eficiencia.

10. LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL EMPLEO LOCAL. COMPETENCIAS DE UN GESTOR DE RECURSOS HUMANOS ANTE UNA ETAPA DE CRISIS FISCAL.

10.1. SITUACIÓN INSTITUCIONAL DEL EMPLEO LOCAL.

La Administración Local es compleja y está formada por muchos entes muy pequeños, pero que sumando al personal que trabaja para ellas, abarca una cuarta parte del sector público, marcando además que casi un 40% de los empleados están unidos a la administración local a través de una relación laboral.

Desde su origen, la entidad local, está sometida a la politización, creando esta un elevado número de personal laboral, en la mayoría de los casos con condiciones un tanto precarias y fomentando disfunciones en las prácticas de gestión de las entidades.

La figura de laborización en efectivos, no ha sido utilizada por el aumento de los servicios públicos, sino que ha sido utilizada para encontrar una mayor flexibilidad en los sistemas de reclutamiento en su organización. Esta situación ha puesto en muchos casos de manifiesto la incapacidad de gestión con sus propios recursos de personal. Y lejos de resolver el problema, esta situación ha ido creando una gran carga de recursos y poca eficacia.

La Entidad Local, también ha abusado de la técnica de subvención condicionada a cargo de otros entes superiores (Autonómicos), generando una categoría de servicios, que recibe el nombre de Servicios Impropios; categoría de servicios no competencia del ente local, pero donde se sitúan como empleadores.

La gestión de personal en las Entidades Locales es inadecuada, son muchas las que centran sus políticas de gestión de recursos humanos, mediante el consenso político. Los responsables de gestión de recursos humanos de los entes locales, no centran sus decisiones en buscar un equilibrio entre el coste económico y el alcance del objetivo prestacional real del servicio, sino que lamentablemente se ven obligados a realizar sus actuaciones en la mayoría de las situaciones bajo la presión de los intereses políticos. En ocasiones, hasta la negociación colectiva se encuentra limitada por la actividad política. (*Bosch, 2010*).

La negociación colectiva plantea, peculiaridades en la Administración Local, ya que en muchas ocasiones es complicado encontrar un equilibrio razonable entre las exigencias del interés público y los servicios que presta a la ciudadanía con las demandas reales de personal. (*Dios, 2009*).

La Administración Local en la gestión de sus efectivos ha olvidado las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), aquel instrumento puesto a disposición de la administración, donde se concretaba de manera efectiva la retribución y promoción de los empleados públicos.

Desde hace un tiempo los Entes Locales se organizan de manera propia sin elementos sólidos de gestión y mezclando con otras tareas o actividades al Derecho Público y a la Gestión de Recursos Humanos.

En palabras de Cervera, (2010:96): “Las normas que explican fines y facilitan instrumentos, pero, en un contexto de autonomía, las “reglas del juego” son únicamente eso, el marco de la gestión. Desde una perspectiva propia de las ciencias sociales (North, 1993; Ostrom, 2005), el rendimiento institucional debe analizarse a la luz de cómo se estructura el intercambio de unos “jugadores” concretos (cargos electos, sindicatos, otras instituciones, habilitados) que no han sido capaces de producir las capacidades necesarias para una gestión eficaz y rigurosa).

10.2. ¿UNA ADMINISTRACIÓN DIRIGIDA POR POLÍTICOS O MEJOR DIRIGIDA POR FUNCIONARIOS?.

Tradicionalmente se ha defendido en el campo de la administración, la postura separatista entre las áreas de dirección y gestión de las administraciones públicas. Esta postura está basada en la teoría de reservar el cómodo y ansiado ámbito de dirección a la clase política y el ámbito de gestión a la clase funcionarial. Esta postura aparentemente ha caído en desuso en la última década a nivel autonómico y local, aunque ha creado el fenómeno denominado “Administración Pública Paralela”, que ha provocado la creación de puestos de confianza y de carácter de asesor, con fuerte poder en la gestión y que en ocasiones ha deslegitimizado la actividad de la administración. (Bosch, 2010).

En el ámbito local estos cargos de confianza y de asesoría presentan pocos conocimientos técnicos y, ello unido a la escasez de recursos y a la gran demanda de servicios públicos motivada por la crisis, genera y pide una urgente reforma. También hace una llamada de atención al término de “profesionalización”, en ciertos grupos y escalas de la administración. (Baena, 2013).

La decisión de reforma entorno a la cuestión planteada será difícil, pero sin duda mejorará la gestión pública hacia una Administración Local más moderna. Los funcionarios de las Corporaciones Locales, al igual que los funcionarios de cualquier otro nivel de la administración pública, deberán:

- Ser seleccionado por sus experiencias y cualidades.
- Asegurar al funcionario su labor con independencia de la ideología política de turno, para así no perder la calidad y la profesionalidad que aporta el funcionario/profesional al servicio.

- Asegurar la actuación de la gestión por parte del funcionario y no permitir intrusismos políticos.

La reforma además para ser más completa y eficaz, deberá crear un estrato más dentro de la clase administrativa, que no es otro que el Directivo Público, con suficientes cualidades, capacidades y neutralidad, para transformar objetivos y programas políticos genéricos en objetivos, planes y programas concretos. (Baena, 2013).

10.3. ¿CÓMO REALIZAR LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS ENTES LOCALES?.

En esta etapa actual marcada por la crisis fiscal, es necesario realizar cambios en las Administraciones Locales, respetando sus principios de actuación de acuerdo a: transparencia, equidad y gestionando con acertados valores de gestión.

Estamos actualmente ante una moderna gestión pública que no potencia el “compromiso” del empleado público en relación a la esencia pública. Para que los empleados adopten acciones encuadrables en la llamada “conducta de ciudadanía organizacional”, también llamadas conducta de “extra-rol”, será necesario que asimilen una conducta que vaya más allá de las condiciones que marca el puesto de trabajo. Este cambio en la conducta puede provocar a su vez un aumento de la efectividad y de la calidad de la prestación de los servicios públicos.

Además este cambio de conducta, tiene la finalidad de buscar talento entre sus efectivos (capacidades y habilidades) y no limitar sus efectivos a un número.

Para poder llevar a cabo este proyecto de planificación de recursos humanos, será necesario en la Administración Local (Bosch, 2010):

- Mandos intermedios verdaderamente cualificados.
- Capacidad de dirigir a las personas de acuerdo con unas políticas de condiciones de trabajo (transparentes y justas).
- Planificación de los Recursos Humanos de acuerdo a los objetivos de la organización.

Los actuales planes de empleo pueden recordar a los planes de ordenación, pero los planes de empleo tienen una finalidad de ajustar de manera provisional la necesidad de un número de efectivos a un coste razonable.

La mejor gestión de recursos humanos debe hacerse respetando la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), analizando las necesidades y buscando alternativas a los supuestos de movilidad, carrera, políticas retributivas, etc. Y, también será necesario gestionar la cantidad

de efectivos en relación a la capacidad o a la carga de la prestación del servicio, para adaptarlas a la consecución de objetivos de las políticas públicas locales.

Una de las finalidades de las reformas en el marco del empleo público 1993-2007, es crear y consolidar en la Administración, un sistema capaz de permitir la previsión y la anticipación en la gestión de recursos humanos. La gestión a la que nos referimos es complicada y dinámica. Por primera vez a las entidades locales se le proporcionan dos instrumentos, para poder ayudarlas a realizar una mejor gestión de los recursos humanos. Uno de estos instrumentos le permitirá poder concretar las necesidades y el otro, les permitirá poder llevarlas a cabo. (Cervera, 2010).

Con la reforma el año 2007, se le plantea a la administración una posibilidad más, para resolver situaciones coyunturales, que no es otra, que la aparición de la figura del interino por programas y, el interino por acumulación de tareas. Con estas dos opciones el gestor público podrá resolver situaciones como esta de crisis fiscal conservando la eficacia y la eficacia de la gestión y de la prestación de servicios. (Cervera, 2010).

Es necesario destacar que los planes de recursos humanos en las administraciones deben poner una especial atención a la gestión y, más en situaciones de este tipo, pues una mala gestión podrá provocar la ineficacia del plan. Para conseguir el éxito en la gestión será necesario:

- Valorar las necesidades coyunturales de personal. Las partidas permanentes deberán ser modificadas y las variables eliminadas o sustituidas por una nueva contratación.
- Respetar los procedimientos de contratación y la causalidad y justificación real.
- Establecer mecanismos que aseguren el mérito en la selección y, que además sean dinámicos (no deben ser iguales).
- Revisar continuamente las prácticas de gestión para evitar la ineficiencia del personal.

10.4. ¿CÓMO LLEVAR A CABO PLANES DE ORDENACIÓN?.

En tiempos de crisis no es una tarea sencilla utilizar el instrumento del plan de ordenación, ya que requieren una formulación e implantación y, éstas no son dos fases directamente proporcionales. Podemos tener una idea de formulación maravillosa, pero con escaso o nulo poder de implementación.

Podríamos barajar otra alternativa, una buena formulación y con una implementación eficaz y eficiente, pero podemos chocar con la terrible y enemiga decisión política en la mayoría de los casos y, que la implementación, por tanto, no sea aplicada.

Es necesario resaltar que las formulaciones deben ser compartidas por todos los actores que conforman en ámbito local, requieren diálogo y justificación y, esto es lo que tendrán que comenzar a trabajar los entes locales.

Serán los Directores locales y, más en concreto los Directores de Recursos Humanos, los que intenten estructurar las estrategias y coaliciones necesarias, que hagan posible las propuestas de planificación de una forma adecuada. Las propuestas a las que nos referimos sin duda alguna, deberán ser debatidas por parte de los actores implicados. De cualquier modo, será el Directivo Local de Recursos Humanos, el que debe coordinar los intereses de los distintos actores que intervendrán en el ámbito local en la planificación de Recursos Humanos y, adecuar los diálogos y objetivos a la planificación de las políticas que más se ajusten a cada Administración”.(Cervera, 2010).

Los planes de Recursos Humanos y, más en la situación actual deben de centrarse para conseguir las finalidades que persiguen (modernizar la administración y disminuir sus gastos), en las siguientes actuaciones (Cervera, 2010):

Actuaciones a medio plazo.

- Priorizar los objetivos de la política de recursos humanos.
- Objetivos y ejes fundamentales del trabajo a seguir.
- Balance del punto de partida y propuesta por parte de los Recursos Humanos.
- Incluir en las políticas públicas consideraciones de los actores organizacionales más relevantes.

Actuaciones ante el dimensionamiento de efectivos.

- Evaluar los problemas de precariedad laboral.
- Posibilidades de flexibilidad y movilización interna, que se puedan aplicar.
- Situación real de la plantilla en relación al entorno (generaciones y demografía), para poder saber si poner en marcha ciertas políticas de servicios locales.

Actuaciones encaminadas hacia la construcción de un plan de mejora.

- Fijar los proyectos y programas básicos que garanticen la eficacia de las plantillas, y establecer los medios jurídicos adecuados.
- Fomentar la movilidad interna, flexibilizando con ello el contenido de los puestos de trabajo, con la finalidad de buscar la polivalencia de los empleados y fijar unos complementos específicos que no provoquen problemas a la hora de cambiar a un empleado de funciones. Establecer planes de formación que acompañen la fácil adaptación al cambio de funciones.

- Adecuar las herramientas de gestión a las verdaderas necesidades organizativas: acuerdos en de condiciones de trabajo, convenios colectivos, cuadrantes laborales o otros instrumentos reguladores del tiempo de trabajo.
- La Entidad Local, necesita en tiempos como los actuales de crisis realizar análisis basados en la calidad para poder alcanzar con éxito los objetivos de los planes de ordenación. Para conseguirlo deberán evaluar y llevar a cabo (*Cuenca, 2010*):
 - Inventarios de servicios públicos. Demanda (público objetivo, tipo y perfil) y coste y condiciones de la revisión en relación a la reordenación.
 - Analizar los gastos de personal en conjunto, no de forma aislada.
 - Determinar la composición no sólo cuantitativa sino cualitativa de los efectivos existentes: situaciones temporales, absentismos y encadenamientos de contratos en fraude de ley que encubren situaciones permanentes.
 - Análisis de las condiciones de trabajo, horarios y turnos en relación al servicio prestado.
 - Revisar las prácticas de gestión y evaluarlas. Realizar un seguimiento de las rutinas y modos de decisión de las políticas retributivas y de selección, en relación a la promoción del personal. Además también de revisar la formación de los efectivos y analizar la gestión disciplinaria.
 - Verdadera unidad del departamento de recursos humanos. Tener un buen nivel de perfiles profesionales y buen nivel de conocimiento, profesionalidad y competencial, afectará de manera muy positiva no sólo a la gestión de recursos humanos, sino a toda la institución.
 - Necesidad de utilizar metodologías de análisis en niveles técnicos y políticos. Bien DAFO o Diagrama Causa- Efecto.
 - Prestar mucha atención a los aspectos jurídicos.

10.5. NECESIDAD DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DIRECTORES DE RECURSOS HUMANOS Y, MÁS EN LA DELICADA SITUACIÓN ACTUAL.

Realizando una lectura, que comienza en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, pasando por el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (EBEP) y por la Ley de Reforma de la Administración Pública de 1993, podemos extraer lo siguiente: en ninguno de los articulados antes mencionados, se pone énfasis a la necesidad de potenciar los valores del management público, es decir, no se ha profundizado en la cuestión sobre la profesionalidad, que deben llevar aparejada los Directores de Recursos Humanos. (*Cervera, 2010*).

La técnica del management se basa en la profesionalidad, como elemento fundamental en un Director de Recursos Humanos, entendiendo la profesionalidad a través de la medición de una serie de criterios:

- Capacidad de puesta en práctica de un conocimiento específico.
- Ser capaces de desenvolverse en el entorno organizacional (público y privado).
- Tener cualidades de directivo.
- Acreditar sus habilidades y destrezas, además de las académicas.

Los nuevos directivos de Recursos Humanos de las Administraciones pertenecen al “circulo de dirección político-administrativo”, tal y como así lo definen Jiménez Asensio y Longo.

Actualmente delimitar el régimen jurídico de estos nuevos directivos es complicado, formando parte de una asignatura pendiente para las próximas reformas de empleo públicas, ya que normalmente, se clasifica a estos directivos dentro del capítulo de cargos de confianza y asesoramiento. Sería necesario como antes comentábamos crear dentro de clase administrativa un cuerpo de Directores Públicos, entre los que debería destacar la figura del Director de Recursos Humanos. Por tanto, se podrían emprender reformas ante esta situación y aprovecharlas para gestionar bien y eliminar vicios institucionales.

En la actualidad existen muchas corporaciones locales, que han modificado sus sistemas de trabajo y han contratado a Gerentes especializados, dando un paso más hacia adelante en los modelos Gerenciales, ya que no sólo crean la figura dentro de la clase administrativa, sino que además son ajenos a la Administración Local.

11. MEDIDAS DE AJUSTE PARA HACER FRENTE A LA CRISIS EN EL EMPLEO LOCAL.

Sin duda alguna la actual situación económica y financiera de las administraciones en general ya mencionadas y, en particular de la Administración Local, han paralizado el buen desarrollo del Estado de Bienestar.

Esta situación ha afectado a la Administración como institución, pero no ha dejado indiferente a su personal. Todas las Administraciones como instituciones y sus efectivos se han visto afectados por la normativa de la Ley de Reforma Laboral, de Sostenibilidad y de Presupuestos en el desarrollo de su día a día como organización o como empleados.

El empleo público ha dejado de crecer y debe dejar de crecer. Esta situación de crisis invade al sector público con medidas de ajuste, pero debemos reflexionar y analizar qué

podemos sacar de ellas, debemos de encontrar su aspecto positivo e intentar utilizarlas para innovar y modernizar nuestras instituciones, para fortalecerlas y no extinguirlas.

11.1. REPLANTEAMIENTO DE LA ESENCIA PÚBLICA.

Es urgente recobrar la especial importancia del concepto de lo público y, que en las políticas prime la necesidad frente a los privilegios.

Los ajustes inmóviles sin alternativas no son eficaces ni eficientes, ni tan siquiera ofrecen calidad, es más, podrían crear serias disfunciones. La Administración Local, debe afrontar ajustes que establezcan además, mecanismos para evaluar la productividad. (Majós, 2010).

En cuanto a los mecanismos de gestión de la entidad local, será necesario dotarlos de mayor flexibilidad, situándonos en un punto de acercamiento a objetivos propios del sector privado, pero sin evitar olvidar la esencia pública de nuestra administración.

El empleo local está supeditado al servicio del interés general y de una economía de resultados. Por ello, será necesario analizar la legislación pública para saber si existen mecanismos suficientes para, mantener un interés general y una economía de resultados. Debemos analizar si se puede proyectar una nueva política de modernización, o por el contrario, si sólo son necesarias algunas reformas que garanticen el empleo público y la prestación de servicios (poniendo énfasis en el derecho al trabajo y no al puesto).

Los objetivos que persiguen los procesos de flexibilidad es favorecer la reasignación al trabajo y la adaptación al factor trabajo, algo imprescindible en la Administración Local actual.

La flexibilidad desde el punto de vista numérico, conforme así lo establece el Art 14 del EBEP, no se puede aplicar al personal de carrera y, por tanto, no permite reducir el gasto público, aunque cabe destacar que en el ámbito autonómico, hay algunas iniciativas planteadas, que rompen el Estatus Quo de los funcionarios de carrera. Un ejemplo podríamos encontrarlo siguiendo a Majós (2010; 167-168): *“Plan de modernización de la Comunidad de Navarra, que afirma como uno de sus objetivos: suprimir el carácter vitalicio de sus funcionarios”*. Indicar que con la actual legislación en relación a esta materia a día de hoy es imposible eliminar ese carácter vitalicio. Actualmente a este tipo de funcionarios sólo se le puede aplicar la figura de los Planes de Empleo.

Otra medida a tener en cuenta sería la utilización de servicios prestados por ETT (empresas de trabajo temporal), para realizar sólo labores que no estén directamente adscritas a la figura concreta de un funcionario público.

En cuanto a las modificaciones sobre acuerdos, será necesario que en los procesos de negociación intervengan los agentes sociales y hacerles entender la premisa siguiente: “la mejor defensa del empleo público y de los servicios públicos, no es otra que, intentar que se sigan manteniendo ambos. Para seguir con la continuidad de los servicios y el empleo público será necesario mantener un equilibrio fiscal y presupuestario, hecho que pone de manifiesto, la necesidad de una urgente adaptación de los Recursos Humanos de las entidades públicas locales.

El empleo público local debe ser reformado y cohesionar su normativa, incorporando y teniendo en cuenta las nuevas competencias necesarias para poder modernizar los nuevos sistemas de gestión de personas que prestan sus servicios en los entes públicos en general y , en los entes locales en particular.

En los próximos años veremos, como en el sector local se aplican una serie de medidas de reforma, encaminadas a (Majós, 2010):

- Ajustes de cartera de servicios de las administraciones públicas. Reducirán servicios que no tengan una base fiscal sólida, que provocará la no renovación de muchos contratos temporales.
- Ajustes de provisión temporal, sin incumplir los efectivos autorizados.
- Intentar estabilizar las situaciones de interinidad en los servicios de carácter estructural.

El empleo temporal se verá reducido por la utilización de los mecanismos previstos en el articulado del EBEP: interino por ejecución de programas o por acumulación de tareas (de 6 a 4 meses).

- La externalización de servicios con terceros (empresas o autónomos es cada vez más utilizada), y solventan la necesidad de ampliar plantillas.

Sustituir los modelos de plantillas de los entes locales, con escala, subescala y clases y su combinación a efectos selectivos por ámbitos funcionales será complejo, pero necesario. Consiguiendo lo expuesto anteriormente los accesos se seleccionarán para una determinada área funcional, incluyendo en ellos una prueba o ejercicios específicos, que permitan valorar el grado de desempeño y adaptación de los futuros candidatos.

En cuanto a la fase de valoración de méritos, se podrán incluir experiencias y méritos específicos y determinados. Todo ello, evitará el abusivo uso del concurso-oposición, basado en decisiones políticas, que pretenden con este tipo de pruebas no abrir el concurso a

personal externo, hecho que podría provocar falta de dinamismo e innovación en las competencias de los empleados públicos locales que prestan servicios públicos.

El Art 74 del EBEP, sólo exige que la relación de puestos de trabajo comprenda una denominación de los puestos, grupos de clasificación profesional (cuerpos y escalas a los que estén adscritos), sistemas de provisión y retribuciones complementarias. Esto hace que no exista una definición detallada y deja una puerta abierta a la libre voluntad del ente para definir las tareas a desempeñar por el empleado (se aceptan sólo tareas previamente asignadas y se rechazan todas aquellas que no tengan descripción, impidiendo con ello la movilidad funcional y la alteración de tareas en la administración.

En la situación actual que vivimos en la entidad pública, será necesario insistir en la modificación de la prestación de trabajo, de un cambio en las condiciones de trabajo dentro de una misma administración más que de modificar la movilidad.

La organización del trabajo en la Administración Pública condiciona, los cambios en sus estructuras organizativas básicas. Mientras los sistemas de clasificación sigan siendo tan rígidos y específicos, le será muy difícil al Director de Recursos Humanos, adaptar las plantillas existentes a las nuevas tareas de la Administración. El Art 73 del EBEP hace referencia a un cambio en la atribución de funciones: “Atribución Temporal de Funciones”. A este supuesto se podría llegar a través de un acuerdo entre la Administración y el funcionario sin modificar sus retribuciones. Se debería intentar que en las condiciones de trabajo de los funcionarios, se acepten las modificaciones del puesto de trabajo expuesta en el Art 41 ET.

Los sistemas de Recursos Humanos, no deben basarse exclusivamente en la discrecionalidad de una Administración Pública en la libre designación de efectivos, ni tampoco en los derechos de los funcionarios a la promoción. Los sistemas de Recursos Humanos no pueden dejar de lado, el verdadero objeto en el que deben de poner énfasis, que no es otro que, adecuar los sistemas de Recursos Humanos a las verdaderas necesidades de los servicios. (Majós, 2010). Es por este motivo, por lo que será necesario establecer otras formas de provisión que tengan como finalidad distribuir a las personas ante las cambiantes necesidades de la prestación de servicios, añadiéndole a la provisión un carácter flexible.

En cuanto al apartado de traslados, la administración, podrá trasladar por necesidades de servicio a sus funcionarios a otros departamentos o bien realizar una nueva adscripción a otro puesto. De esta manera se le concede a la administración la posibilidad de imponer cambios en los puestos de trabajo, a través de una decisión administrativa unilateral.

El Art 81.3 del EBEP añade a la administración pública una cobertura de contingencia para poder atender a las necesidades de servicios, más en los tiempos actuales.

La movilidad interadministrativa se contempla más como un derecho del funcionario, que como un mecanismo para reajustar efectivos. Ya que finalmente, habrá movilidad si hay voluntad por parte del funcionario.

En la Administración Pública existen tres tipos de situaciones administrativas: excedencia forzosa, expectativa de destino y excedencia voluntaria incentivada. Estas tres situaciones son mecanismos en manos de la entidad, que son utilizados por razones de interés público y, no como actos voluntarios de los empleados. Estas medidas organizativas tienen la finalidad de suprimir o reajustar efectivos según las necesidades de prestación de servicios.

El legislador básico dota a las leyes de la función pública, a crear otros supuestos de situaciones administrativas: “cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte imposible asignarle personal a un puesto de trabajo e incluso la necesidad de incentivar el cese al servicio activo.

Expectativas de destino

- No puede ser superior a un año.
- Funcionarios procedentes de la supresión de puestos de trabajo debido a planes de empleo y no hayan sido reasignados (6 meses) o en otras administraciones dependientes (3 meses). Transcurridos estos plazos mencionados, se encontrarán en una situación de excedencia forzosa.

Excedencia forzosa

Se produce cuando se modifican las plantillas o se suprimen plazas. Dicha amortización de plazas debe estar suficientemente documentadas.

Excedencia voluntaria incentivada

Tendrá una duración de 5 años y no se podrá desempeñar otro puesto de trabajo en el sector público. De no solicitarse el ingreso concluyendo el plazo, se pasará a la excedencia voluntaria por interés particular.

Otro instrumento destacable es la existencia de incentivos a la jubilación anticipada, dentro de un plan de racionalización de recursos.

En los procesos de selección será necesario introducir un factor de motivación, que nos garanticen a unos empleados públicos más competentes y, también que replanteen el inicio de posibles procesos de retribución individual en base al mérito. (*Majós 2010*).

La implantación de los sistemas de evaluación por desempeño en resumen, provocan:

- Sólo son utilizados para personal de carrera.

- Los modelos de carrera profesional parte de la no reversibilidad del nivel, salvo por expediente disciplinario.
- Otros modelos si aceptan la reversibilidad (en 3 años se puede solicitar la anterior).
- También existen modelos de reversibilidad relativa. Los primeros grados tienen carácter irreversible y, en los últimos grados se establece la reversibilidad por evaluación no superada.
- En los nuevos sistemas de evaluación por desempeño, el objeto de la evaluación no es el puesto, sino los conocimientos, experiencia, conducta profesional, implicación y compromiso en el desempeño del puesto. Es cierto que existe la discrepancia entre quién debe realizar la evaluación, si el superior jerárquico o dejar también al propio funcionario explicar mediante documentación su actuación.

En palabras de Majós, (2010; 225-226): “El sistema retributivo de los funcionarios de la administración local presenta signos de agotamiento. De hecho, el devengo de retribuciones complementarias relacionadas con el puesto de trabajo, el complemento destino y el complemento específico, requiere previamente que los puestos de trabajo sean valorados y catalogados, lo que no ocurre siempre, teniendo en cuenta que, cuando ocurre, el proceso de catalogación puede convertirse en una mera formalidad, o en 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 de adaptación; a partir de aquí, la asignación de complementos es el resultado de la toma 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 casual 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.”

12. RACIONALIZACIÓN Y REASIGNACIÓN DE PERSONAL: ANTE LA CRISIS EN LAS CORPORACIONES LOCALES.

Ante esta situación de escasez financiera el Ente Local y, como ya adelantábamos en el apartado anterior, se ve obligado a la reducción de la actividad prestacional, bien a través, de externalización de servicios; que en muchos casos genera una pérdida de calidad, o bien, a través, de procesos de reasignación de efectivos, que conllevan en ocasiones la adopción de medidas de movilidad funcional y territorial. Todas las medidas a las que nos referimos tienen la finalidad de estar encuadradas en un Plan de Ordenación de Recursos Humanos o de Optimización.

Siguiendo a Asensio (2010;79): “El soporte de la planificación es, como venimos insistiendo, de primera importancia para tales fines, ya que en todos los casos el legislador básico lo exige, como se comprobará de inmediato”.

Debemos destacar que la utilización de este plan de Ordenación de Recursos Humanos, debe utilizarse para la reasignación de efectivos y no con finalidades de reducción.

En su origen es un procedimiento de aplicación funcionarial, que suprime puestos de empleo dentro de un plan, aunque sea de forma transitoria. Este procedimiento se realiza a través de varias fases. El Art 20 de la Ley 30/1984, establece: *“En las Administraciones Públicas la reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo se llevará a cabo, garantizando los criterios sobre, plazos, retribuciones, movilidad y situaciones administrativas”.* Como vemos otorgando flexibilidad.

De esta regulación se desprenden importantes consecuencias:

- Provoca largos plazos para dar respuesta a situaciones inmediatas. Instrumento poco ágil y poco operativo.
- Es necesario vincularlo a un mismo ejercicio presupuestario.

Uno de los principales criterios que se siguen en la reasignación es la antigüedad, sin evaluar la formación.

Siguiendo el contenido del Art 83 del EBEP, podemos ver cómo la provisión de puestos de trabajo y los supuestos de movilidad se regirán en principio por lo marcado en los diferentes convenios colectivos, pero seguidamente también tendrán en cuenta y se regirán por las normas aplicables al personal funcionario de carrera. La redacción del contenido de este Art 83 del EBEP, ofrece una oportunidad razonable que permita una homogeneidad en los supuestos de provisión y movilidad entre el personal laboral y el funcionario de carrera. (Asensio, 2010).

13. MODIFICACIONES EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y ALTERACIÓN DEL SISTEMA DE RETRIBUCIONES.

En determinados momentos como este que analizamos las Administraciones Locales, pueden tomar medidas relacionadas con la reducción de retribuciones de determinados complementos o condiciones de trabajo (horarios, permisos, licencias, teletrabajo, etc), con el propósito de mejorar la productividad del empleado y evitar así contrataciones nuevas. Este tipo de situaciones se producirán cuando las situaciones de las corporaciones locales, sean graves o muy graves, debiendo estas, ser diagnosticadas por los representantes políticos y sindicales y realizándose por negociación colectiva o mediante un recurso excepcional, Art 30 del EBEP. Aún así debe estar muy bien fundamentada y reflejarse de forma expresa la imposibilidad de realizar el acuerdo por vía acuerdo sindical. En estos momentos son escasas las entidades que han utilizado esta opción.

14. MEDIDAS DE AJUSTE EXTINTIVAS DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DE LAS ENTIDADES LOCALES.

14.1. SITUACIÓN RECIENTE DEL EMPLEO PÚBLICO LABORAL.

Los Entes Públicos Locales dan empleo 632.719 efectivos, mayoritariamente concentrados en Ayuntamientos (556.568), seguidos por las Diputaciones, Cabildos y Consejos, con un total de 76151 empleados (con un descenso de 4000 empleados nada desdeñable entre Enero de 2009 y Julio de 2010). Aquí la laboralización alcanza su mayor relevancia. (*Bosch, 2010*).

14.2. MEDIDAS ESPECÍFICAS DE AJUSTE EN LAS PLANTILLAS DE PERSONAL LABORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. MEDIDAS EXTINTIVAS.

El EBEP, aún teniendo como finalidad dar un trato lo más equitativo posible al personal de carrera y laboral, olvida regular el despido del personal laboral y remite las condiciones de su despido al artículo 52 ET.

El EBEP sólo hace referencia al procedimiento disciplinario antes del año 2007, en el que se podía elegir entre indemnizar o reingresar y, tras el año 2007 sólo se puede reingresar.

En la empresa privada el despido improcedente es una fórmula para regularizar plantillas.

14.3. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO POR CAUSAS ECONÓMICAS, TÉCNICAS Y ORGANIZATIVAS.

Esta cláusula no se puede aplicar al personal funcionario, pero si al personal laboral y, además como despido objetivo. (Uno de los principales puntos que afecta a determinados empleados públicos).

Para los funcionarios la medida más cercana a esta situación sería la excedencia forzosa. (La reforma laboral no les afecta).

Matizaciones a la aplicación del despido objetivo:

- La mayoría de los convenios colectivos de las Entidades Locales, no regulan este despido; quizás para evitar un tema muy conflictivo.
- Los convenios colectivos si aceptan otras posibilidades de despido o extinción del contrato de trabajo: razones económicas, técnicas y organizativas.

Los requisitos para poder aplicar esta cláusula de razones económicas, técnicas y organizativas son:

- Establecer medidas de racionalización que deben servir para mejorar y mantener el servicio público. Además no se utiliza en situaciones individuales.
- Será la Entidad Local a la que le recaiga la obligación de probar los factores que le ocasionan pérdidas de rentabilidad o eficiencia.
- Para aplicar estas medidas será necesario que la Entidad Local, justifique las medidas adoptadas, bien por situaciones de insolvencia o por tener que tomar medidas de equilibrio y, entre éstas está, la reducción de jornadas laborales o de ciertos servicios públicos. También pueden aplicarse cuando haya que aplicar reducción de gastos de personal aplicando despidos a puestos de trabajo no imprescindibles, que de seguir sosteniéndose provocarían un aumento del déficit, llegando a afectar hasta los puestos de trabajo justificados.(*Bosch, 2013*).

La jurisdicción considera que las causas económicas, técnicas y organizativas o de producción no pueden contemplarse solo bajo una perspectiva puramente economicista sino, que además deben hacer superar un momento financiero negativo y garantizar el futuro de la prestación de servicios y del empleo.

La jurisdicción no considera justo que en el caso de negociación de un ERE en la administración local, los despidos sean indemnizados con 20 días de salario por año trabajado hasta un máximo de 12 mensualidades, ya que si se utiliza este procedimiento, es porque

estamos ante una situación grave de la administración en la que puede estar en juego sus servicios, es decir, sus intereses y los fondos públicos.

14.4. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO AL AMPARO DE LOS ART 49 Y 50 DEL ET.

Debido a la redacción del Art 7 del EBEP, estos dos artículos del ET son perfectamente aplicables al personal laboral de la administración, pero con algunos matices (*Bosch, 2010*):

- Los dos primeros apartados del Art 49 ET, tienen aplicación en el ámbito público siempre y cuando no constituyan un abuso de la administración.
- Existe una modelación que está relacionada con el acuerdo que sea firmado con el órgano competente y la transacción económica estará limitada por la LGP.
- La validez de las cláusulas del contrato son propias de la empresa privada.
- Sólo se podría aplicar esta cláusula a la interinidad.
- La cláusula por expiración del tiempo convenido en la realización de la obra o servicio objeto del contrato”, aunque con ciertas reservas, también se podría aplicar al personal laboral.
- En cuanto al apartado 47.1.g del ET, relacionado con la dimisión del trabajador. Este claramente no se podrá aplicar en las Administraciones Locales, ya que será los convenios colectivos vigentes los que establezcan los preaviso determinados para dar por finalizado el contrato de trabajo.
- En relación al mismo Art anterior del ET, que habla de la extinción del contrato por muerte, gran invalidez, o invalidez total o absoluta del trabajador, también se aplicará a los trabajadores de las Administraciones Locales.
- La extinción por muerte del empresario no se puede aplicar en la Administración Pública Local, aunque si daría lugar a la disolución del Organismo Autónomo, Consorcio o Mancomunidad.
- La extinción del contrato de trabajo por voluntad del trabajador es aplicable, aunque es extraña esta situación en la administración, aunque sí es cierto, que durante la crisis han sido numerosos los casos que han provocado que más de un trabajador acumule nóminas impagas por alto valor y por tanto, este precepto cobraría importancia.

14.5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO POR CAUSAS DE FUERZA MAYOR.

La causa mayor es un término complicado de definir en la Administración Pública en general, aunque si puede cobrar cierto sentido en el ámbito de la Administración Local, ya que debido al panorama de crisis y de políticas de recortes o de restructuración de competencias, puede darse la situación de perder por una ley, una serie de competencias que pueden dar lugar a la pérdida de la prestación del algún servicio. (Aquí también se podría aplicar la lógica y ejecutar un supuesto de subrogación empresarial).

Si es cierto, que podemos encontrar una excepción a la fuerza mayor, en el caso de que hubiese un procedimiento selectivo para contratar a un trabajador fijo y el contrato ya estuviese firmado, será plenamente anulado, por la jurisdicción contencioso-administrativa, basándose en el Art 24 del ET, ya que existe una causa efecto entre las dos situaciones.

14.6. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO EN LOS ENTES LOCALES POR DESAPARICIÓN DE INGRESOS EXTERNOS DE CARÁCTER FINALISTA.

Consiste en el despido objetivo de empleados laborales para programas públicos financiados con cargo a partidas presupuestarias.

Cabe destacar varios aspectos:

1. Pueden afectar a cualquier administración pública, incluso a talleres y programas de empleo.
2. Este despido se trata en realidad de una causa económica y, habrá que seguir el Art 51 del ET, en el caso de que el procedimiento afecte al límite de los empleados públicos que fija el mismo artículo y, podrá considerarse despido colectivo, sin tener la administración pública que alegar ninguna causa.
3. Esta medida no es muy utilizada por nuestras Administraciones Públicas.

14.7. PROBLEMÁTICA DE LOS TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO.

El Art 11 del EBEP no dice nada en relación a este tipo de trabajadores. El único precepto relacionado que se puede aplicar a esta situación sería la disposición adicional 15ª del ET, que aplica la concatenación de contratos a trabajadores con más de 3 años en la prestación de servicios en las Administraciones Públicas, *“sin perjuicio de los preceptos constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público”*, por lo que no será un obstáculo para proceder a la obligación de la cobertura de los puestos de trabajo

de los que se trate, a través de procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo que establece la normativa aplicable”.

En definitiva podemos concluir, que en el momento en que la necesidad pública se acabe se procederá a la amortización del puesto (Causas objetivas Art 53 ET).

15. CONSECUENCIAS DE LA REDUCCIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS.

15.1. PERSONAL EVENTUAL.

Esta es una de las medidas que más se baraja, pero su aplicación ha sido más ruidosa que real. Desde el punto de vista económico no favorece demasiado, pero lleva aparejada una aceptación bastante positiva en la opinión pública, que traduce esta medida como empatía hacia el contribuyente por la situación actual.

La nómina del personal eventual en ocasiones crece, pero no lo hacen sus funciones. Esta situación afecta a una serie de cargos políticos y de confianza que además interfieren en la organización administrativa.

En este apartado será necesario redefinir las cualidades del personal eventual, de tal manera que, quizás no deban tener la categoría de empleados públicos, evitando con ello que esta figura sea mal utilizada con fines puramente políticos.

15.2. RÉGIMEN LABORAL.

La temporalidad en el régimen laboral ha aumentado en los últimos tiempos y sigue existiendo en la actualidad una temporalidad alta. La Entidad Local, alberga en sus plantillas a la mayoría de efectivos de personal laboral. Este personal puede salir en la actualidad y en el futuro gravemente perjudicado al aplicársele los efectos que al principio de este trabajo resumíamos procedentes fundamentalmente de la última reforma laboral y de la ley presupuestaria. Destacar que además de efectos perjudiciales sobre los efectivos, éstos llevarían aparejados otros como: alteración o desaparición de los servicios prestados. Esta situación puede provocar un margen de maniobra político, con el que sólo se pretenda aliviar la carga económica del Ente Local, es decir, de tan sólo ajustar, sin ir más allá y sin tener en cuenta los efectos de dicha decisión en el medio largo plazo. (Durán, 2009).

15.3. EMPLEO PÚBLICO LABORAL INDEFINIDO.

La reforma laboral, aunque considera a este personal (laboral indefinido), con la categoría de trabajador funcionario, lo coloca ante el objetivo de fuertes medidas de reestructuración de las Administraciones Públicas en general y, más concretamente en las llevadas a cabo en el inmediato y corto plazo en la Administración Local. Ejemplo: aplicación de expedientes de regulación de empleo.

15.4. EL EMPLEO PÚBLICO INTERINO.

Antes de realizar comentarios en este apartado, será necesario a priori definir dos situaciones de interinidad; por un lado, los interinos que ejecutan programas de carácter de empleo temporal y, por otro lado, los interinos que ejecutan tareas cuya finalidad no es otra, que la de hacer frente a situaciones concretas de acumulación de tareas, éstas siempre en función de tareas que el EBEP, no adjudique como propias a empleados públicos de carrera.

Se pone de manifiesto al realizar esta distinción, que no tienen los mismos efectos la reducción de efectivos en una y otra de las situaciones descritas anteriormente. En la primera situación, será necesaria para la reducción una decisión política para eliminar el programa, mientras que en la segunda situación, será necesaria la decisión de la gestión o de dirección de recursos de la administración de no contratar a este tipo de personal o bien, de suprimirlo si afectará a la prestación de determinados servicios.

15.5. PERSONAL LABORAL FIJO.

En esta crisis disponer de este tipo de personal ofrece una buena posibilidad para reducir plantillas, aplicándole tal y como indica la reforma laboral, despidos por causas objetivas y, más concretamente por razones económicas, técnicas y organizativas o, mediante previo expedientes de regulación de empleo. Todas estas medidas instrumentos de reducción están respaldados por su sujeción a la normativa del Estatuto de Trabajadores.

En todo caso lo que si será necesario será asegurar, es que la reducción vaya acompañada de un plan de recursos humanos bien diseñado y exhaustivo, siempre teniendo en cuenta y guardando relación con la Administración Local sobre la que se actúe. En estos planes se debe motivar también la intervención, justificando en todo caso la gravedad de la situación del ente, resaltando los motivos de paralización o incluso si se diera el caso, de la amenaza de su cierre.

15.6. PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA.

Ante una posible reforma ante la crisis en las administraciones locales, es necesario destacar, que aún con las reformas procedentes de distintas leyes, la legislación aplicable al personal funcionario de carrera y las reglas de Derecho Administrativo, no han sido modificadas. Por tanto, este tipo de personal, sigue siendo inamovible, excepto por razones disciplinarias.

Si es necesario recordar que hay un grupo de medidas que si pueden afrontar la racionalización de este tipo de personal, (Ley 30/1984 de 2 de Agosto, conforme a la reforma de la Ley 22/1983 de 29 de Diciembre). Esta normativa se aprobó para hacer frente a un

contexto de crisis económica y para preparar la entrada del sector público español en el espacio europeo.

Las medidas necesarias para poder optimizar los costes de personal en este tipo de empleados son:

- Utilizar la figura de los planes de empleo.
- En relación a la provisión de puestos de trabajo, utilizar la reasignación de efectivos, antes de crear nuevas figuras.
- Incentivar las jubilaciones anticipadas así como las reducciones de jornada.

Estas medidas, aun existiendo el EBEP, mantienen una vigencia transitoria, mientras que la legislación de la función pública no regule todas las situaciones relacionadas con la permanencia de los puestos de trabajo.

16. EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS ANTE LA CRISIS.

En ocasiones, las Administraciones Locales, debido a su cercanía con el ciudadano y a su espacio competencial, se ven inmersas en la prestación de muchos y variados tipos de servicios y, no encuentran dentro de su propia estructura organizacional, los recursos necesarios para ponerlos en marcha y poder prestarlos al administrado.

Como antes comentábamos a veces es necesario cierta capacidad y conocimientos ante un ambiente cambiante y, como ya sabemos nuestra administración es lenta y poco ágil a la hora de ofrecer cambios, capacidad e incluso en un cierto grado, conocimientos específicos. Situación con la que ya contaba en el pasado reciente nuestra administración y, que ahora se ve acentuada por la situación de crisis.

La crisis pone en una situación peor a las Administraciones Locales, que tienen reducidas capacidades. En nuestro país esta situación local tiene un hondo calado, pues el inframunicipalismo en nuestro país, provoca que un gran número de administraciones públicas, no sólo no puedan afrontar nuevos retos, sino que no tan siquiera pueden hacer frente a su propia gestión diaria. (Matas, 2015).

Ya desde hace un tiempo y, ante esta situación de crisis que analizamos, podemos observar como el panorama de la Administración Local ha cambiado y se ha remodelado y, en la prestación de servicios, encontramos a varios actores: corporaciones locales, empresas privadas y empresas públicas, además de otras combinaciones.

Para poder explorar el sentido adecuado de los partenariados que utilizan las administraciones locales para sobrevivir en su complejo entorno actual (crisis), necesitaremos tener en cuenta una serie de precisiones (Matas, 2010):

- La administración ante una restricción del gasto, de congelación de empleo público y de gran complejidad y variedad a la hora de satisfacer necesidades de los administrados con servicios, ha visto una luz o posibilidad de seguir prestando servicios con las limitaciones que exponemos, usando la externalización de servicios (contratar parte de la producción o prestación de servicios a agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, con el objetivo de ser eficaces y eficientes en su tarea prestacional). La externalización es una vía intermedia entre la prestación pública y la privada.

- Lo destacable de la externalización no es su uso en estos tiempos de crisis, sino más bien que ha pasado de ser una alternativa de gestión a una estrategia modernizadora de la administración.

En resumen podríamos indicar que la decisión de externalización, que no debe sólo basarse en situaciones económicas, sino que también debe basarse en el estudio y análisis de otros enfoques, tenga como finalidad la búsqueda de eficiencia y de especialización. Por ello cada administración, debe analizar su estructura para delimitar sus actividades y su rendimiento organizativo y, así asegurarse de que la elección de externalización no supondrá un desequilibrio para la organización a largo plazo.

La administración local debe encontrar en la externalización una alternativa para encontrar innovación y calidad en los servicios prestados, ganando siempre eficacia y eficiencia.

Siempre que se produce una externalización, la acción inmediata es la de un claro descenso de costes y además los proveedores compiten por esos servicios ofreciendo calidad e incentivos añadidos, algo que puede resultar muy atractivo para el producto final o servicio prestado. En definitiva esta técnica ahorra coste y puede aumentar la calidad y rendimiento.

Lo expuesto anteriormente, podríamos decir que es el aspecto teórico de la externalización, la teoría, pero en nuestro caso debemos analizar también la práctica en este entorno de crisis, que más bien ofrece una realidad muy distinta. En el día a día las decisiones de externalización son tomadas en base a escenarios administrativos y políticos, hecho último que pone en peligro la eficacia y eficiencia y, la finalidad de la externalización, ya que en ocasiones la reducción de costes no se ve demasiado clara y el valor añadido resulta escaso o casi nulo, volviéndose la externalización en contra de la propia imagen de la administración. Cuando en una administración una decisión de externalización se ve envuelta, no en los criterios de análisis antes expuestos, sino que en tales decisiones se mezclan las alianzas de poder de las élites políticas y burocráticas, o las restricciones económicas o legislativas, los

indicadores de ahorro, calidad, eficacia y eficiencia, se ven abocados a un claro desastre a corto y largo plazo.

La figura de la externalización, provoca en el seno de las Administraciones Públicas, cambios en la estructura organizativa y cambios de rol en las administraciones como entidades prestadoras de servicios. Con la utilización de este proceso las entidades públicas se encuentran en determinados momentos prestando servicios en el sector público y privado, provocando con ello, un aumento del número de gestores. Con este proceso, la administración pasa de un estilo burocrático basado en la ética pública (se debilita el rendimiento de cuentas y al aumentar la discrecionalidad), a un modelo de estilo estratégico. (Matas, 2015).

A continuación expondremos los puntos principales en los que actualmente se están basando las líneas de externalización en nuestra administración y sus inconvenientes (Matas, 2015):

- Las Administraciones Locales actualmente utilizan la externalización para aligerar sus inversiones en materia tecnológica y de comunicación.
- Las Administraciones Locales deben de gestionar bien la administración para no tener que tener destinados recursos y efectivos a servicios externalizados, pues entonces estaríamos ante unos efectos totalmente contrarios a la calidad pública, eficacia y eficiencia y además estaríamos sobrecargando de costes a la administración, resultando dañado no sólo el servicio externalizado sino los demás, a los que no se le podrán redirigir recursos.
- Actualmente la Administración Local se enfrenta a una gran demanda de servicios que, además está limitada a cantidad de restricciones (legislativas, económicas, culturales, etc), a su vez la administración esta presionada por la escasez de especialización de sus efectivos. Estos hechos hacen que deba de analizarse muy bien el camino de la externalización.
- En cuanto a los altos cargos políticos que son, sobre los que recae directamente la labor de externalización, no priorizan y ante cualquier situación de prestación de nuevo servicio o no renovación de un servicio, deciden externalizar sin antes analizar y gestionar. Este tipo de externalizaciones son reactivas, no le hacen ningún bien a la entidad pública y son las que se están llevando a cabo en estos momentos (sólo intentar huir de los problemas internos reales sin saber o pararse a pensar los problemas que están creando a largo plazo). Además los altos cargos políticos creen que es difícil crear una administración con recursos especializados en ámbitos dispares.

- En los procesos de externalización no se suelen tener en cuenta los costes de transacción, planificación y evaluación. En estos procesos deben imputarse los costes reales totales. De no imputarse los costes reales, obtendremos la mayoría de las veces una rentabilidad poco clara, que no nos ayudará demasiado en la decisión de externalización y, más en la actualidad con la escasez de fondos, en los que una mala decisión puede abocar en la desaparición de un servicio.

- Debemos también hacer referencia a las limitaciones de la externalización en tiempos de crisis. Si bien la externalización no está limitada, si es cierto, que puede romper con la esencia pública, ya que a veces, los servicios públicos, poseen un valor social alto en términos de soberanía y ciudadanía, servicios que deben llevar aparejados muchos y precisos controles y restricciones. Un ejemplo sería la prestación de servicios sociales en la actualidad.

En definitiva, eficiencia y calidad deben ser dos adjetivos que acompañen al concepto de servicio público. Estos parámetros eficiencia y calidad junto a otros, deben servir para mantener el control y la frontera entre lo externalizable y lo no externalizable. La externalización nunca debe basarse sólo y exclusivamente en las ventajas de gestión externas, sino que deben tenerse en cuenta también, los posibles problemas de control público que pueden provocar y sus consecuencias en la prestación de los servicios. (*Matas, 2015*).

A la hora de externalizar hay que tener en cuenta que el proceso garantice en todo momento los derechos de los ciudadanos y, que la administración siga manteniendo su control y su poder, y siempre salga ganando en especialización y en valor añadido de los servicios.

En las Administraciones españolas en general y, más concretamente en las Corporaciones Locales los procesos de externalización sufren una gran ausencia de mecanismos de control sobre las organizaciones que prestan los servicios. En la mentalidad local no se invierte en este aspecto. Olvidan que los criterios de evaluación y control son un elemento fundamental para garantizar la prestación de los servicios por la entidad externa. Esta situación se agrava de forma aguda en esta crisis en la que la externalización pocas veces es reflexionada y sólo desgraciadamente limitada a su vez por otro tipo de restricciones como antes comentábamos. (Una opción más para justificar o emprender recortes).

A día de hoy con las circunstancias económicas, institucionales y legislativas tan limitadas podemos encontrar dos tipos de externalizaciones:

- * Una reactiva. La actual situación de nuestras administraciones, especialmente la local, que solo externaliza para cubrir objetivos de déficit y en la que la administración no ejerce sus prerrogativas.

* Una Proactiva. Busca los errores de modelos anteriores, que responde a un enfoque neo-público, regido por eficacia y eficiencia y que conserva la esencia pública.

17. DURABILIDAD DE LAS REFORMAS. PACTO DE ESTADO.

Ante la necesidad de realizar reformas en la organización y prestación de servicios de las Administraciones Públicas, empujada no sólo por motivos estructurales sino también por el actual entorno económico y jurídico tras las últimas reformas normativas, nos llevan a la necesaria situación de lograr no sólo reformas de corta duración o inestables en el tiempo, sino a la necesidad de asegurar las reformas en un escenario de consenso y colaboración de todos los actores implicados en el ámbito de la Administración Pública.

Los actores interesados en esta reforma abarcan tanto a políticos, funcionarios como agentes sindicales. De ellos depende realmente dotar a las reformas de unos verdaderos mecanismos de colaboración, cumplimiento y vigilancia. Tras las reformas emprendidas deberán expresar su voluntad de cumplimiento y ejecución. Deberán pactar medidas relacionadas también con aspectos fundamentales que garantizarán la calidad, eficacia y eficiencia de las reformas como son: medidas relacionadas con el control de cuentas, relacionadas con la corrupción y con el cumplimiento del régimen disciplinario.

En cuanto al punto relacionado con el régimen disciplinario, indicar que es estrictamente necesario que se cumpla íntegramente, y no sólo se actúe frente a la irresponsabilidad, sino que se ejerza un verdadero poder de corrección frente a los malos hábitos de los servidores públicos y se utilice para reforzar al mismo tiempo como efecto motivador del buen empleado público. (*Baena, 2013*).

Emprender reformas contra la corrupción no es sólo una materia reservada a los políticos, muy a pesar de que a día de hoy esté de moda. La corrupción afecta también a muchos empresarios relacionados de alguna manera con la prestación de servicios a las Administraciones Públicas.

Lo cierto es, que en la realidad ningún empresario podría ejercer corrupción sobre las Administraciones Públicas. Para poder realizar corrupción, se necesita de un político o incluso de un funcionario. Por esta razón las reformas llevadas a cabo deben también incidir en medidas de anticorrupción sobre los empleados públicos.

18. IMPORTANCIA DE LA CONDICIÓN POLÍTICA DE LOS FUNCIONARIOS Y LA CREACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN CON PESO INSTITUCIONAL.

La Administración Pública que surja tras la crisis, deberá establecer los mecanismos necesarios para que los funcionarios puedan ejercer sus actividades en el seno de las

Administraciones reservándose sus simpatías políticas. Es un hecho difícil y complicado poder establecer una clara línea entre la influencia o no de los funcionarios en las políticas públicas o en las decisiones diarias sobre prestación de servicios públicos, pero hay que luchar contra la clase funcionarial politizada.

Esta crisis nos puede servir para eliminar ciertas malas costumbres del pasado y así romper con las tradiciones, convirtiendo el mérito y la capacidad en filtros de selección que nos permitan tener una Administración más especializada, neutral y flexible.

En palabras de Nieto, (2013:275): *“El mérito y la capacidad que, hasta ahora siempre han sido letra muerta y que exige grandes dosis de sinceridad que entre nosotros nunca ha existido porque supone tratar igual a los amigos y a los enemigos políticos”*.

Es necesario buscar unas líneas claras de actuación funcionarial y, después, plasmar esas posiciones en medidas concretas.

Debemos evitar que los políticos sigan teniendo a su alrededor a su séquito de turno, que les acompañan allá donde van, de una administración o ministerio a otro, de cargo en cargo, sin tener en cuenta y dejando de lado al funcionario profesional.

Como ya mencionábamos antes el ciudadano a veces confunde la administración institucional con la política, ésta última vista como un mero juego de interés en el que sólo ganan unos cuantos. Pues bien, esto es lo que hay que evitar, confundir el cuerpo político con el cuerpo funcionarial. A veces vemos como los gobiernos establecen cambios en los ministerios y tan pronto un político es ministro de Sanidad como de Agricultura, bien, pues eso es lo que hay que evitar con los cargos politizados, que vayan de un lado a otro desplazando a la clase funcionarial.

Siguiendo en este asunto, cada vez será más necesario y sobre todo tras salir de esta crisis, contar con funcionarios elegidos por sus competencias, destrezas y habilidades, es decir, por verdaderos méritos, que creen un verdadero inmovilizado personal en la futura Administración Pública poscrisis.

El contar con una administración profesional nos lleva a otro asunto que es el peso institucional que debe tener la Administración Pública, es decir, como una entidad legitimada por su valor de capacidad técnica y de gestión. La Administración debe tener la suficiente fuerza para seguir ejerciendo la presión necesaria sobre la política. Ya desde hace una década venimos asistiendo a una concepción separatista entre el Gobierno y la Administración Pública y, quizás sea esta la posición errónea que ha hecho perder a nuestra Administración Pública legitimidad. La Administración no puede estar apartada del gobierno, debe en todo momento tener lazos de comunicación con él, pues la Administración se encuentra muy

cercana a la realidad, es decir, a la ciudadanía y, es por ello, que siempre dará datos razonables, creíbles y adecuados ante determinadas actuaciones y políticas públicas.

La Administración Pública en ningún momento puede controlar al Gobierno, pero si puede y debe actuar como equilibradora. Actualmente estamos viendo como el Gobierno está bastante poco comunicativo y solo. Ni tan siquiera el poder legislativo, que en realidad es su propia voz y, además tiene a su aparato y brazo ejecutor, la Administración Pública, que está limitada y ha adoptado en esta crisis una labor de sumisión y, por tanto, sólo hace lo que el ejecutivo ordena, sin pensar y proponer, solo obedece. *(Baena, 2013)*.

Un Gobierno que no se apoye en la Administración, es un Gobierno inseguro y poco sólido, pues necesita de la administración para tomar las decisiones con apoyo técnico. *(Nieto, 2015)*.

La Administración por su cercanía a la sociedad mide muy bien los resultados de la actividad pública (experiencia) y sabe muy bien observar cuando algo se está haciendo bien o se está haciendo mal. Estamos perdiendo esta ventaja, anulando a la Administración y dejándola en manos de la clase política.

19. CONCLUSIONES.

La actual crisis económica y financiera ha influido en la Administración Pública, provocando cambios culturales, cambios institucionales, replanteamientos estructurales, replanteamientos de políticas públicas y reformas legislativas. Es decir, la crisis ha servido como catalizador de una reforma de la Administración Pública, que ya se venía solicitando por parte de algunos sectores de la propia Administración.

La transformación de culturas burocrática, ha creado la posibilidad de introducir controles de gestión y responsabilidad en nuestras Administraciones Públicas, especialmente en la Local.

Además de los cambios señalados anteriormente, la crisis no sólo ha afectado a la estructura de la Administración Pública sino también, a un factor clave que es su fortaleza institucional. La administración Pública se ha visto salpicada por los escándalos de corrupción política.

Se afianza más aún, en estos momentos el eterno problema política-administración. Cargos de confianza y políticos en exceso “la Administración Paralela”, que interfieren en la naturaleza de las funciones y en la eficacia y eficiencia del buen funcionamiento de la Administración Pública. Para solucionar estos problemas, se rediseñan las estructuras organizativas, realizando divisiones y revisiones de los sistemas de control para crear la figura de los gestores o directivos públicos, para responsabilizarlos de la gestión.

Los medios de comunicación y la clase empresarial también se unen para examinar la fortaleza institucional de la Administración Pública. La imagen de la Administración en estos momentos está deslegitimizada.

A esta situación tan delicada, se está uniendo la situación estructural que ya venía viviendo nuestro aparato burocrático, desde hace una década, que no es otra que, la de estar en el punto de mira del ciudadano. Ya por entonces, era objeto de sus críticas; unas razonables y otras muchas no tan razonables y tampoco, gozaba de simpatía entre la clase empresarial. La actual situación tampoco está siendo generosa con la Administración Pública, sino que le está provocando que sea más examinada y despierte más interés que de costumbre.

El ciudadano y la clase empresarial quieren que se le demuestre que a las instituciones públicas también ha llegado la crisis y, quiere ver como éstas afrontan cambios. Aunque es necesario precisar que quieren ver cambios pero no con una amplitud de miras o por la generosidad, de que de esos cambios se deduzcan mejoras o tengan la finalidad de asegurar el interés general, sino que quieren ver cambios por egoísmo y por complejo, queriendo que la Administración Pública se adapte a la nueva situación económica sin más, sin tener en cuenta, que de ella depende el interés general y la prestación de servicios públicos de calidad.

Como vemos y tras realizar este estudio y análisis, las reformas en general, sin ceñirnos a un caso concreto, suelen chocar con resistencias culturales, partidistas o burocráticas y también con los actores sociales.

Ante el panorama descrito al inicio de este trabajo de análisis, hay un hecho cierto en todo esta gran explosión de incertidumbre e inestabilidad provocada por la crisis económica y, no es otro que, la crisis ha impactado en nuestro sector público. Además en un mal momento, quizás en el peor de ellos, ya que está empujado en ocasiones a la Administración Pública a emprender transformaciones a las que ya venía siendo empujada (motivos estructurales), transformaciones que sin duda alguna requieren de un gran análisis, previsión y trazado de un guía en las que no se pierda el valor de lo público y se asegure el futuro de la Administración Pública.

Como observamos nos situamos ante el importante y urgente hecho de reformar nuestra Administración Pública Española, conservando sus rasgos de legitimidad y su marcada finalidad de defensa del interés general, pero ante un entorno de muchas dificultades. Sin duda, los cambios se deben analizar de forma exhaustiva, prudentemente y, sobre todo con perspectivas a largo plazo. Perspectivas que tiene que ver con el futuro de la Administración tras la crisis.

De este análisis y antes de entrar en otro tipo de conclusiones, se puede extraer la necesidad de realizar potenciales reformas a emprender, en la que en todas y cada una de ellas, se incluyan acuerdos de cumplimiento honestos y la ejecución de todos los actores implicados en el ámbito público. La finalidad será volver a conseguir la legitimidad de la que debe gozar lo público.

Llegado este punto, vemos como actualmente el escenario en el que se afronta la reforma y reconfiguración de las Administraciones Públicas es muy complicado. Por un lado, en esta crisis el ciudadano reclama a la Administración cambios, pero por otro lado, la sigue encontrando como un padre de familia, que ante situaciones de adversidad, le reclama constantemente cobertura. Los políticos se sienten presionados tan sólo por el déficit a la hora de realizar políticas públicas y los funcionarios siguen queriendo conservar su Status Quo. Claramente muchos actores implicados en un cambio, con unas posturas muy lejanas que no son eficaces y eficientes para lograr el fin de conservar la Administración Pública tras la crisis.

Ante este panorama, el ejecutivo de nuestro país que está viviendo en primera línea la batalla de la crisis, se ha visto obligado a emprender muchas reformas para intentar controlar la situación económica y financiera, vivida en el estado español.

Entre las reformas llevadas a cabo, destacan las medidas para controlar el déficit público y el recorte del gasto, también las acciones que se han emprendido a través de importantes reformas legislativas que afectan al sector público como son: la Reforma de la Ley General Presupuestaria, impidiendo el endeudamiento de las instituciones y el cumplimiento del presupuesto y, la Reforma Laboral aplicada a la Administración Pública, que abre la posibilidad a las Administraciones de descargarse gastos de efectivos, sino puede mantenerlos o bien, si no son necesarios, ofreciéndole la posibilidad de plantear reformas de diversa índole en su seno e incluso llevar a cabo mecanismos de extinción de efectivos propios de la relaciones laborales basadas en el Estatuto de Trabajadores.

Las reformas iniciadas por el ejecutivo, han sido muchas, pero en este trabajo sólo analizaremos las más importantes que han influido en el sector público y, más concretamente en la reconfiguración de nuestra Administración Pública.

El Estado español, comenzó con la reforma del Art 135 de nuestra CE, con la finalidad de crear una imagen de estabilidad y para frenar más recortes, incluyendo además, el concepto de actuación de todas las Administraciones Públicas según el principio de estabilidad presupuestaria.

Con la creación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, el ejecutivo antepuso el pago de la deuda pública como prioridad ante cualquier otro gasto, intentando transmitir a los mercados y a Europa estabilidad y, además intentando conseguir con ello el saneamiento de nuestras Administraciones Públicas. Este hecho provocará cambios en la estructura de las Administraciones Públicas y redefinirá la forma de prestación de los servicios, sobre todo a determinados niveles. Con esta Ley se marca la prioridad económica en el funcionamiento de las Administraciones, frente a cualquier otro tipo de cuestión. Esta ley provocará cambios en la gestión, estructura de efectivos y prestación de servicios.

Otra reforma importante que hemos analizado en este trabajo y, que quizás sea la fundamental es la Reforma Laboral aplicada a nuestra Administración. Esta medida legislativa de Reforma laboral afecta en gran medida al personal laboral de nuestra Administración Pública, que como ya hemos visto reflejado en este trabajo, es elevado, sobre todo en determinados nivel administrativos. La reforma puede ser aprovechada por la Administración como un arma económica para reducir sus partidas de gasto. Lamentablemente si los responsables que siguen esta línea de actuación, no acompañan a esta medida, de otras que supongan un paso hacia adelante, no estarán mostrando ningún tipo innovación y sólo estarán tratando de buscar soluciones a corto plazo. Siguiendo este tipo de actuaciones seguro que no se podrá salir del problema en el que nos encontramos. Esta medida económica sólo servirá para salvar el corto plazo de la situación. Lo más grave es que se ejecutará, sin prestar atención a los errores y problemas de fondo. De hacerse bien y ser realmente aprovechada, podría utilizarse para realizar correcciones y sentar las bases de un nuevo modelo de efectivos públicos (tanto a nivel de selección, contratación temporal, movilidad y profesionalización), creando la posibilidad de reclutar a gestores públicos especializados. Nuestra Administración Pública necesita nuevos perfiles de personal, en los que se reconozca el verdadero mérito orientado a las competencia y habilidades y para ello, será necesario modificar algunos criterios de los procesos selectivos y, también evaluar la necesidad de contrataciones temporales para determinadas tareas e incluso en determinados momentos, externalizar servicios, pero sin perder la evaluación y el control sobre ellos.

Otra importante reforma emprendida y que también afecta a nuestra administración sería, la reforma de la Ley Presupuestaria, que la podemos traducir como el mensaje del Gobierno a sus instituciones, para llamarlos al cumplimiento de los objetivos programados y no desviar los presupuestos a otros fines que no sean los marcados y cumplir los objetivos con austeridad y disminuyendo el endeudamiento público. Sin duda alguna, provocará cambios en la manera de prestar los servicios de las Administraciones Públicas y tendrá un gran impacto

en la labor de gestión presupuestaria de la Administración. En determinados casos esta ley puede hacer que se amorticen determinados puestos de trabajo e incluso que se tengan que dejar de realizar algunos servicios. Esta ley también incidirá en la relación de los gestores públicos de la Administración y con la clase política.

Todo este tipo de medidas son las responsables, normativamente hablando de los cambios y reconfiguración de nuestras Administraciones Públicas. De no ser por ellas, el actual marco normativo del empleo público apenas recoge medidas o alternativas efectivas para hacer frente a una situación de crisis como esta. La Ley 30/1984, reformada en el año 1993 y junto con las demás legislaciones de empleo público, no ofrece a los gobiernos estatales, autonómicos y mucho menos a los locales muchas posibilidades para establecer mecanismos de reacción ante la crisis. Existe un silencio legislativo en este sentido. Tras este análisis solo se ha visto ofrecer alguna alternativa a través de la normativa de la Ley General Presupuestaria, última Reforma Laboral y Ley de Sostenibilidad, ya antes mencionadas.

Antes de comenzar a extraer conclusiones sobre el impacto concreto de la crisis en nuestras administraciones públicas, debemos precisar que todos estos cambios requerirán de muchos esfuerzos por parte de todos para poder mantener nuestras Administraciones Públicas y, es por ello, que las organizaciones sindicales, también deben plantearse cambios de postura en relación a algunos de los cambios que la crisis está provocando en el seno de las organizaciones en relación al tema de número de efectivos. Los cambios que están provocando este debate, no sólo deben verse como un problema numérico de negociación, sino más bien, como un problema de supervivencia, pues quizás sea necesario en determinados momentos reducir efectivos, antes que acabar con la totalidad de un servicio público. En ningún momento pretendo hacer una crítica a su comportamiento, pues entiendo que su lucha es honrada y su finalidad no es otra que la defensa del interés del trabajador-funcionario, pero sí creo que estamos en unos momentos muy críticos. Actualmente estamos hablando de pérdida de calidad en las negociaciones, pero deben tener también responsabilidad en su actuación los agentes sociales, pues esta situación de crisis que a nadie le gusta, está poniendo en peligro la existencia de la Administración Pública, de sus servicios y por consiguiente de sus efectivos y, del mantenimiento de la esencia pública. Esta crisis por primera vez, está poniendo en tela de juicio el número de efectivos de las Administraciones.

Como hemos estudiado, la crisis y la reforma laboral están abriendo un camino de reflexión sobre el escenario funcional español y, más concretamente en el ámbito local, haciendo un llamamiento a la reflexión y la reforma inmediata solicitando: temporalidad en el empleo, si la situación lo requiere, modernización de perfiles profesionales, una nueva gestión

en la planificación de recursos humanos y especial apego a la RPT en todo momento, además de una importante modernización de los procesos de selección. Aspectos a los que más adelante se les dedicará un apartado en el que se analizarán una serie de conclusiones más detalladas.

Antes de seguir con más conclusiones, es necesario resaltar que actualmente como consecuencia de la situación de crisis económica y de déficit del sector público, las plantillas de personal están sufriendo de manera general un gran descenso desde el año 2010, aunque si relacionamos este dato con lo que está ocurriendo a nivel estatal en otros sectores, sigue siendo los datos un poco desconcertantes. España destruye millones de empleos en el sector privado, mientras crea un aumento de empleo público de entre 240.000 y 250.000 efectivos, de los cuales alrededor de unos 26.000 proceden de las administraciones locales frente a 19.000 de la administración central. (Asensio, 2010).

Es cierto, que en muchas ocasiones los recursos públicos han sido muy abundantes y han provocado la creación y proliferación de demasiadas entidades públicas con sistemas de reclutamiento que en ocasiones han huido del control público y que además no perseguían la finalidad de incorporar empleados públicos en razón de sus verdaderas habilidades y profesionalidad directamente evaluadas para un puesto en concreto. Esta crisis, ha generado el clima idóneo para que con esfuerzo y tiempo se estudie la posibilidad de poder reducir este tipo de situaciones, sólo si es verdaderamente necesario. En una situación como la actual será necesario profundizar en este problema, además servirá como un ejercicio de transparencia de la Administración Pública.

A nivel estatal se critica demasiado la extensión vertical de nuestro entramado institucional y, son muchas las voces que inmediatamente intentan suprimir organismos para reducir esa extensión vertical (sobre todo en estos tiempos de crisis), sin darse cuenta que haciéndolo, puedan afectar al desequilibrio de importantes servicios y competencias, condenándolos en muchos casos a la desaparición y al deterioro del interés general (figura de las Diputaciones Provinciales). Quizás sea más acertado analizar la extensión horizontal de las instituciones y ver si hay servicios duplicados que puedan ser fusionados o servicios prestados de manera aislada que claramente no son rentables y que en una situación como la actual están poniendo en juego el futuro de muchas Administraciones (Fusiones territoriales de municipios). (Matas, 2015).

Antes de comenzar a analizar las reformas y el tipo de políticas que se están poniendo en práctica para llevarlas a cabo, se debe indicar que en esta reconfiguración a la que estamos

asistiendo, son muchos los actores interesados: ciudadanos, funcionarios, políticos, organizaciones sindicales, medios de comunicación y clase empresarial.

Comenzando con los cambios provocados por las políticas de ajuste, debemos señalar que con ellas la Administración Pública pasa a otro entorno y provoca de inmediato cambios en su estructura, procedimientos y cambios en la prestación de sus servicios, pero es cierto que estos cambios no conllevan ninguna innovación ni llevan a conseguir ningún tipo de evolución positiva, pues están basados, en ajustes y recortes. La única finalidad de estas políticas es controlar el gasto. Para salvar la situación podrían ser una solución, pero dado la gravedad del tema que nos ocupa, quizás no se deban tener en cuenta como una alternativa de futuro de la Administración. Estas políticas están influyendo mucho en el número de efectivos de las Administraciones. Tema además muy espinoso, dentro del seno organizacional de nuestra Administración Pública.

Estas políticas de ajuste sin innovación y efectuadas sobre una generalidad están condenadas al fracaso rotundo, pudiendo provocar la descapitalización de recursos de las Administraciones Públicas, además de una anomia organizacional grave que le impedirían progresar y adaptarse al contexto de esta crisis y más aún a la administración poscrisis.

La Administración Pública en esta crisis puede optar por otro tipo de políticas como son las de innovación, ya que con ellas lo que se pretende conseguir, no es sólo reducir por reducir los gastos, sino buscar parámetros de eficacia, eficiencia y calidad en las Administraciones. Este tipo de políticas nos abre el debate de una cuestión importante que se debe tener clara antes de iniciar las reformas. ¿Debe ser la Administración gestionada por políticos o por funcionarios?. Si nos inclinamos por la segunda opción, se deben establecer los mecanismos necesarios para eliminar los rastros e influencia de la “Administración Paralela”. Práctica muy difícil de erradicar puesto que está muy arraigada en el seno de cualquier Administración. Además este tipo de cargos son un lastre para la organización y no aportan especialización alguna a las tareas. También provocarían este tipo de medidas unas renovaciones estructurales que junto al recorte, si serán capaces de mejorar el funcionamiento de las Administraciones, especialmente el de las Entidades Locales. La Administración Local no solo atraviesa un momento de tensión por la situación de endeudamiento y escasez de ingresos en sus arcas, sino que además está actualmente en tela de juicio, como organización, está siendo cuestionada su actuación desde el punto de vista institucional, planteándose en muchos casos la transferencia del ejercicio de determinadas competencias a ámbitos provinciales o autonómicos. Resumiendo lo dicho, podríamos concluir expresando que la

autonomía de la Administración Local está desgastada y derrumbándose y este tipo de políticas podrían ser una oportunidad para recobrar legitimidad.

La Administración también puede optar por políticas de mercado que están claramente basadas en los conceptos antes mencionados, son parámetros que proceden del ámbito privado y que vienen a fortalecer la entidad pública y a legitimarla. Con estas medidas la administración mantendrá sus prerrogativas y la naturaleza de sus actividades pero acercándose a la efectividad y eficiencia de los modelos privados.

En cuanto a las medidas calificadas como gerenciales, se debe señalar que pueden llegar a provocar grandes cambios en la gestión de la administración, pero es necesario para ello, contar con una Dirección Pública Profesional. Este tipo de políticas si pueden formar parte del futuro de las Administraciones Públicas. Para ello será necesario como indicábamos antes replantear los méritos y competencias que se evalúan en los procedimientos selectivos.

Una vez analizadas estas políticas que afectan a las Administraciones Públicas, debemos acercarnos aún más a nuestra Administración Local. Esta administración es la que está más en contacto con el ciudadano, sobre todo debido a la naturaleza de servicios que presta. Actualmente esta Administración está endeudada, tiene problemas para sostener sus efectivos, falta de inversión e incluso se enfrenta a la pérdida de la prestación de algunos servicios debido a la crisis y a la escasez de presupuestos que esta trae consigo. La crisis ha hundido el sistema fiscal de la mayoría de los Ayuntamientos, que venían recaudando grandes cifras durante la burbuja inmobiliaria.

En la Administración Local se está viviendo un momento crítico, en el que si no se toman medidas basadas en políticas de reforma de los servicios públicos, éstos se desgastarán, comenzarán a funcionar mal, y con el paso del tiempo dejarán de ser públicos, y el ciudadano tendrá que pagar un coste adicional y, finalmente se perderá la legitimidad institucional del Ente Local.

El saneamiento económico de los Entes Locales es esencial, pero debe hacerse desde un punto de vista cualitativo y no cuantitativo, si no estaríamos ante otra medida errónea para mejorar la situación de la Entidad Local y su futuro.

La figura del interino por programas se sitúa, como un instrumento eficaz y eficiente que puede aliviar la presión económica de la Entidad Local, influyendo positivamente más que otras alternativas de reforma en la prestación de servicios.

El replanteamiento de la reconfiguración del personal de la Administración Local no debe de llevarse a cabo examinando sus tipos de personal, sino que deben de encuadrarse la reestructuración en un plan global de recursos humanos y, no intentar realizar esfuerzos con

poca eficacia y eficiencia en resultados, basándonos en ciertos casos por regímenes jurídicos. El replanteamiento debe afectar a todo el personal y a su profesionalidad.

La planificación debe entenderse como la principal herramienta de gestión de personal en la Administración Local. La planificación también debe entenderse en su vertiente de racionalidad económica de dimensionamiento de plantillas.

La gestión de la entidad pública está necesitada de profesionales, por tanto, será necesario evaluar ideas y capacidades, teniendo en cuenta competencias, destrezas y habilidades (DAFO), de la persona encargada de diseñar políticas públicas. Al empleado público se le empieza a pedir las mismas cualidades que al empleado de la empresa privada. Asistimos también a la búsqueda de nuevos mecanismos que aseguren el mérito en los procedimientos de selección. No todos los procedimientos pueden ser iguales.

La crisis es profunda e intensa y en el corto plazo será necesario: replantear servicios, externalizar actividades, replantear el funcionamiento de la organización y de sus plantillas.

La crisis hace que no podamos conservar el sistema público como hasta ahora, pero nos da la oportunidad de sostenerlo. En momentos como el actual se necesita dotar a la Administración Pública de flexibilidad en la gestión, acercándola al modelo privado, pero sin renunciar a su naturaleza y a su esencia.

Es muy importante ante esta situación conservar los servicios públicos, pero no para prestar servicios de manera intermitente, sino con la finalidad de cubrir necesidades presentes y futuras. En determinadas ocasiones, será necesario anteponer el servicio público, al personal de la Administración.

En relación a la externalización de servicios, sobre todo en el entramado local, hay que precisar que está siendo un poco caótica, puesto que una vez más no se está analizando la medida en su origen, ni estudiando el acomodamiento que puede producir en la entidad pública. Se está utilizando por presión del déficit, sin gestionar a los efectivos y lo que es peor, sin analizar la rentabilidad real e incluso poniendo de manifiesto en muchos casos la pérdida de evaluación y control del servicio externalizado por parte de la institución pública provocando con ello, la falta de calidad y rendimiento que en su origen pretende esta medida. En ningún caso se debe basar una decisión de externalización sólo en pensar que tiene un menor coste.

En definitiva, se espera que la crisis sea capaz de llevar a cabo las reformas necesarias para crear una Administración competitiva, transparente, ágil y moderna que sea capaz de funcionar sin duplicidad ni solapamientos. Además también se espera que sea capaz de ayudar y fomentar el desarrollo económico.

La crisis hace que no podamos conservar el sistema público como hasta ahora, es por ello, que será necesario hacer muchos esfuerzos para poder defenderlo. Es necesario que las Administraciones Públicas sigan existiendo, que sean modernas, que estén bien gestionadas y con efectivos con talento y profesionalidad.

En resumen, la crisis ha impactado en el las Administraciones Públicas, provocando:

- Cambios normativos que han afectado a la configuración de las Administraciones Públicas. A nivel económico, estructural, de gestión y de competencias.
- Cambios culturales en las relaciones de trabajo en el seno de la Administración Pública. Funcionariado frente a clase política. (En especial a las Entidades Locales).
- Cambios en modelos de gestión presupuestaria, con la finalidad de tener administraciones más saneadas y no endeudadas. (Afecta de manera especial al ámbito local).
- Cambios en las estructuras de efectivos. El número de efectivos debe ajustarse en relación a las competencias de las administraciones y en relación a los servicios públicos prestados.
- Replanteamientos en la concepción del mérito en los procesos de selección de personal.
- Profesionalización de los altos cargos de las administraciones públicas.
- Supresión de niveles administrativos horizontales en las administraciones.
- Ajustes en contrataciones temporales. La figura de contratación del interino por programas aliviando la tensión económica en algunas administraciones públicas. (Sobre todo en el ámbito local).
- Cambio en los planes de ordenación de recursos humanos buscando contribuir a la eficacia de los servicios públicos.
- Creación de políticas de recursos humanos que generen valor añadido a los Ayuntamientos.
- Mejora en la prestación de servicios. Búsqueda de parámetros relacionados con la gestión privada. (eficacia, eficiencia, calidad y transparencia).
- Estudiar la prioridad y necesidad de determinadas políticas públicas buscando siempre el interés general.
- Reconsideración de las posturas de la negociación colectiva.
- La Administración debe ser más receptiva y debe abrirse a la sociedad, orientación de los servicios públicos al ciudadano cliente, introduciendo mecanismo de marketing y calidad total.

20. BIBLIOGRAFÍA.

- Agudo Sebastián, S., Rodríguez Prada, G. (2013). *La crisis financiera y la gran recesión en Estados Unidos: desde los orígenes al abismo fiscal*. Editorial Instituto Universitario de Investigación en Estudios Norteamericanos "Benjamin Franklin", Alcalá de Henares (Madrid).
- Almonacid Lamelas, V. (2008). *Manual práctico de entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración Local*. Editorial Bosch, Barcelona.
- Baena del Alcázar, M. (Dir.) (2013). *La reforma del Estado y de la Administración Pública Española*. Editorial Instituto de Administraciones Públicas, Madrid.
- Boltaina Bosch, X. (2013), *El personal laboral y medidas de adecuación a la crisis en la administración local*, Editorial Fundación Democracia y Gobierno Local, Granada.
- Boltaina Bosch, X., Cuenca Cervera, J., Jiménez Asensio, R., Mauri Majós, J. y Palomar Olmeda, A. (2010). *El empleo público local ante la crisis*. Editorial Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.
- Blanco Moreno, A., e Iglesias Quintana, J. (Coords), (2009). *Manual Didáctico sobre los Presupuestos Generales del Estado*. Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Dios Durán, R. (2009). *La Dirección de la Administración Municipal. La Ejecución y Evaluación de las Políticas Públicas de Personal Directivo Profesional*. Editor Instituto Andaluz de Administración Pública Sevilla.
- García Montero, L., y Trillo, F. (Coords.). (2014). *En defensa de lo común: lo público no se vende, lo público se defiende*. Editorial Bomarzo, Albacete.
- González Márquez, F. (2013). *En busca de respuestas: el liderazgo en tiempos de crisis*. Editorial Debate, Barcelona.
- Pardo, B. "Borrachera de dinero". *El mundo*.(2008), recuperado en: <http://www.elmundo.es/especiales/2008/10/economia/crisis2008/lascausas/index.html>
- Ramíó Matas, C. (2015). *Administración Pública y Crisis Institucional. Estrategias de Reforma e Innovación para España y América Latina*. Editorial Tecnos, Madrid.
- Ulrich, Losey y Lake. (1997). *El futuro de la dirección de recursos humanos*. Editorial Gestión 2000-Aedipe, Barcelona.
- Villoria, M y del Pino, E. (1997). *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Editorial Tecnos, Madrid.

Normativa Jurídica.

Constitución Española de 1978.

Estatuto de trabajadores de 1980, modificado en sucesivas ocasiones y actualmente regulado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 47/2003, de 26 de Noviembre General Presupuestaria.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de Febrero de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Ley 18/2011 de, de 12 de Diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Ley orgánica 5/2001, de 13 de Diciembre, que introduce la estabilidad presupuestaria en nuestro ordenamiento jurídico.

