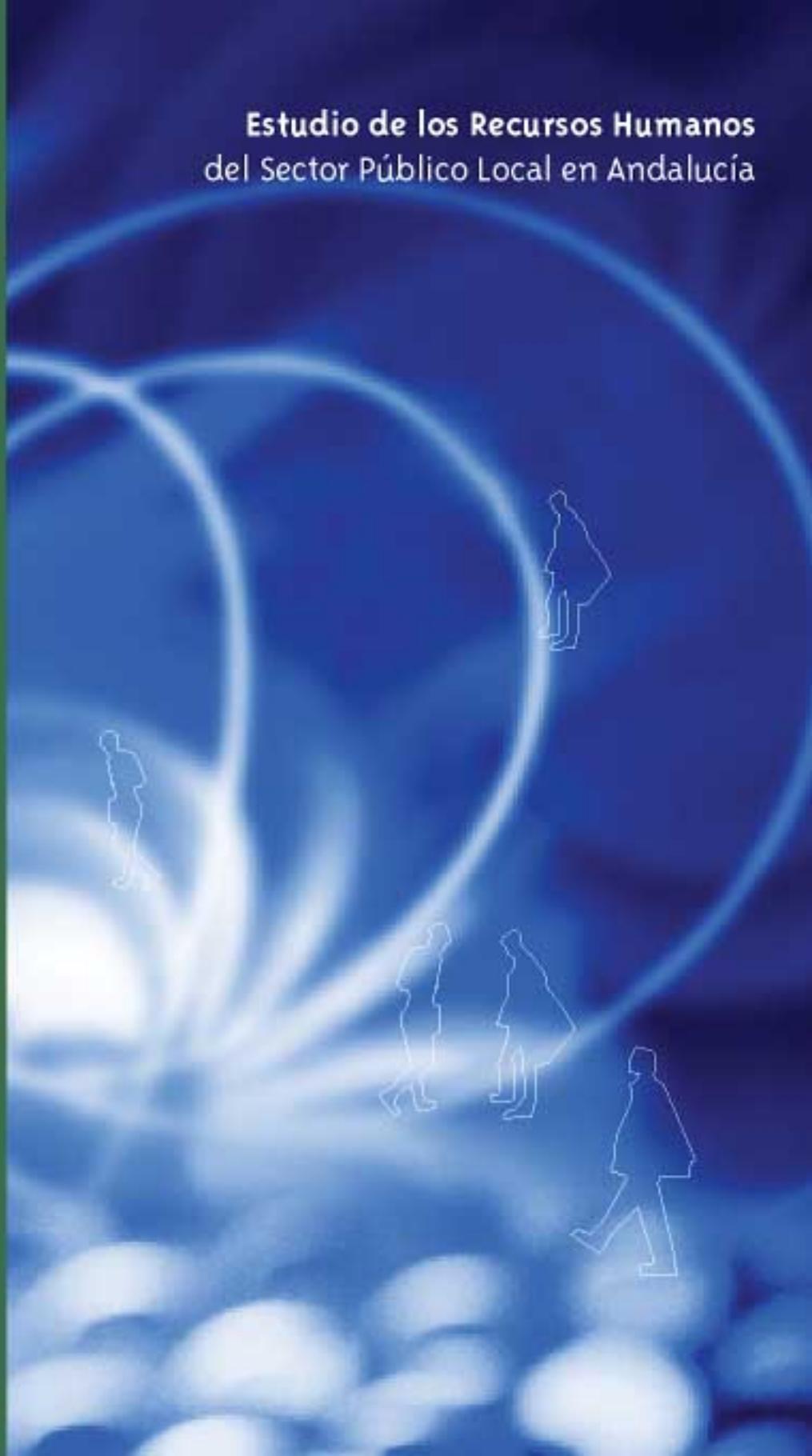


Estudio de los Recursos Humanos
del Sector Público Local en Andalucía



Estudio de los Recursos Humanos
del Sector Público Local en Andalucía

© Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación

Edición: Dirección General de Administración Local. Consejería de Gobernación

Coordinación del proyecto: Adela Ruiz Méndez

Consultoría y Asistencia Técnica: SOLUZIONA CONSULTORÍA Y TECNOLOGÍA, S.A.

Dirección del Proyecto: Ricardo Cantón Paadín

Dirección técnica del Comité de Expertos: Federico Castillo Blanco

Coordinación del proyecto: M^a Cándida Prieto Barcia

Diseño y maquetación: Ade. Arte y diseño editorial, S.C.

Diseño de cubierta: Ade. Arte y diseño editorial, S.C.

Impresión: Coria Gráfica

I.S.B.N.: 84-931892-9-4

Depósito legal: SE-1266-03

PRESENTACIÓN

La mejora de los servicios públicos locales y la progresiva modernización de los procesos de gestión interna, resaltan la importancia del capital humano como factor estratégico del que dispone la Administración para hacer frente a las transformaciones que se han de producir, las cuales han de atender, por una parte, al crecimiento de nuevas funciones y servicios y, por otra, tanto a las exigencias de mayor calidad, eficiencia y profesionalidad en la prestación de los servicios públicos, como al cambio de papel de la Administración hacia la ciudadanía.

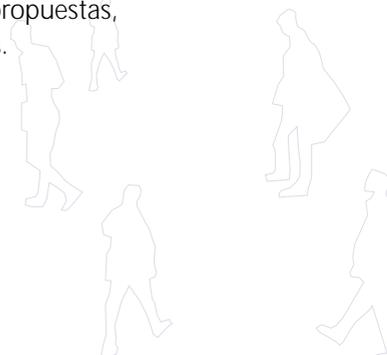
En este sentido, la Consejería de Gobernación, a través de la Dirección General de Administración Local, ha elaborado el «Estudio de los Recursos Humanos del Sector Público Local en Andalucía», con el ánimo de paliar el déficit de información existente sobre cuestiones que afectan a las entidades locales, a fin de permitir una mejor toma de decisiones, así como la implantación de soluciones que mejoren la prestación de estos servicios.

La gestión avanzada de los recursos humanos cobra especial importancia en este proceso de mejora de la gestión de la Administración y ha de partir de una adecuada información de base, que permita la identificación y satisfacción de las necesidades estratégicas, teniendo en cuenta no sólo su configuración actual, sino sus previsiones de cambio en cuanto a ámbitos de actuación, funciones y objetivos y considerando la existencia, dentro de la Administración, de un conjunto de organizaciones muy diferenciadas entre sí en función de las tareas que tienen encomendadas y cuya diversificación, con frecuencia, se extiende también a las condiciones de trabajo del personal.

Desde la Dirección General de Administración Local, queremos agradecer la participación de las entidades andaluzas, cuyo esfuerzo y colaboración ha facilitado la realización del presente «Estudio de Los Recursos Humanos del Sector Público Local en Andalucía», el cual, partiendo de la recopilación de la información de base oportuna, con el nivel de desarrollo y desagregación idóneo, ha profundizado en el conocimiento de la configuración actual del mercado interno de la Administración, el análisis de las políticas remunerativas que se aplican en las entidades públicas locales y la descripción de un marco de evaluación y propuestas, orientado a la mejora de la gestión de estos recursos humanos.

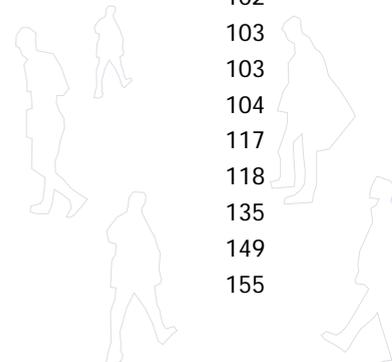
Alfonso Yerga Cobos

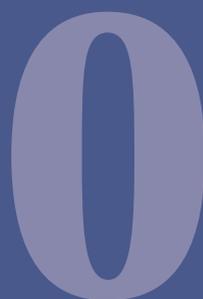
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	13
I. LA NECESIDAD DE CAMBIOS EN EL MODO DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE ANDALUCÍA	25
1.1. Una nueva sociedad, un nuevo estado, una nueva relación de empleo público	27
1.2. Elementos a considerar para una nueva definición del empleo público	31
II. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO	37
2.1. Sistemas de organización	39
2.1.1. La necesidad de mejora del sistema de organización y estructuración profesional del empleo público	39
2.1.2. Potestad de autoorganización y discrecionalidad de los Gobiernos locales: alcance y límites de carácter general	42
2.1.3. Estructuración de una dirección pública	51
2.2. Gestión y administración de personal: las unidades de Recursos Humanos	53
2.2.1. Aspectos de seguridad e higiene laboral	55
2.3. Desarrollo de RR.HH.: sistemas de selección y formación	56
2.3.1. Sistemas de reclutamiento y selección	56
2.3.2. Sistemas de formación	57
2.4. Sistema retributivo	67
2.4.1. Una reflexión previa: motivación y recompensa como elementos clave de la gestión de personas	67
2.4.2. Características generales del sistema retributivo de los funcionarios públicos	69
2.4.3. Reflexiones a la luz de los resultados del Estudio	75
2.5. Sistema de carrera administrativa	81
2.6. Sistema de negociación	83
2.7. Sistema de comunicación	89
2.8. Cultura organizativa	90
2.8.1. Sobre el concepto de cultura organizativa: el Modelo de las Cuatro Culturas	90
2.8.2. La caracterización cultural de las entidades locales	93
2.9. Calidad de servicio	95
2.10. Ambiente de trabajo	97
III. RETOS ESTRATÉGICOS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS: LÍNEAS DE ACTUACIÓN	99
3.1. Premisas necesarias para una nueva gestión de RR.HH.	102
3.2. Conclusiones del Comité de Expertos	103
3.2.1. Metodología TGN	103
3.2.2. Resultados (barreras/ planes de mejora)	104
3.2.3. Conclusiones	117
3.3. Retos estratégicos y líneas de actuación	118
IV. ANEXO: ANÁLISIS DETALLADO DE LA PARTICIPACIÓN	135
BIBLIOGRAFÍA	149
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	155





introducción



INTRODUCCIÓN

En 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el importante papel que desempeña la gestión de los recursos humanos en la Administración pública y la OCDE señaló, basándose en las encuestas por país, que una gestión más eficaz del personal daría como resultado organizaciones de servicios públicos más eficientes y eficaces.

Frieder Nachold¹, en su análisis de 1996 acerca de las tendencias y de las alternativas prevalecientes en el Estado y en los gobiernos locales en Europa, presenta una serie de hallazgos:

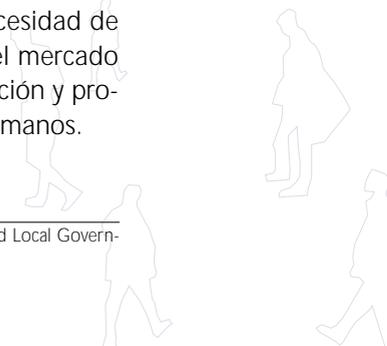
- Existen variaciones en cuanto al grado de introducción de estrategias del sector privado, instrumentos competitivos y orientación hacia los resultados.
- La combinación con la descentralización y la privatización selectiva, es uno de los elementos que contribuyen con la heterogeneidad.
- La cultura política, el marco económico y social.
- La disponibilidad de personal cualificado.

Al igual que en otros sectores de la economía, los cambios en la función pública son tributarios de los recursos humanos (RR.HH.) disponibles para concebirlos y llevarlos a cabo. Estos recursos humanos constituyen el potencial intelectual del que dispone la administración pública y que viene determinado por la experiencia y los conocimientos (competencias) individuales, la voluntad (motivación) y la habilidad de las personas.

En la capitalización de este potencial debe considerarse como un factor básico, las políticas de racionalización de los recursos humanos, que redundan en una mejora del servicio ofrecido por la administración pública al ciudadano y a la sociedad. El diseño e implantación de prácticas y políticas en aspectos como la formación, motivación, las condiciones de trabajo, protección social y la creación de unas relaciones de trabajo sanas, contribuyen al desarrollo de los recursos humanos. La integración de estos aspectos en el contexto global del servicio público, es la que permite aumentar la productividad y eficacia de los servicios ofrecidos.

Dentro del proceso de modernización y mejora de los servicios ofrecidos por los gobiernos locales de Andalucía, se plantea la necesidad de profundizar en el conocimiento de la configuración actual del mercado interno de las entidades locales y describir un marco de evaluación y propuestas, orientado a la mejora de la gestión de los recursos humanos.

¹ NASCHOLD, F. «New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe» 1996. Berlin-New York.

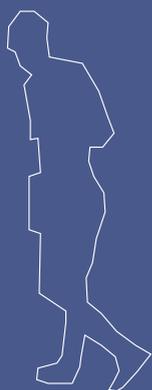


En este contexto, en septiembre del 2001, la Dirección General de Administración Local, de la Consejería de Gobernación, de la Junta de Andalucía pone en marcha la elaboración de un «Estudio de los Recursos Humanos del Sector Público Local en Andalucía».

Esta iniciativa está dirigida a todas las administraciones locales y recoge información sobre aspectos clave, tales como: organización, gestión y administración de personal, negociación, política retributiva, gestión y desarrollo de RR.HH., comunicación, cultura organizativa, calidad de servicio y ambiente de trabajo.

El Estudio pretende facilitar una base sólida sobre la que apoyar futuras decisiones a los agentes que tienen la responsabilidad de situar a la administración pública local andaluza en una referencia (best practice) en materia de ordenación, administración y gestión de los recursos humanos que dispone.





1

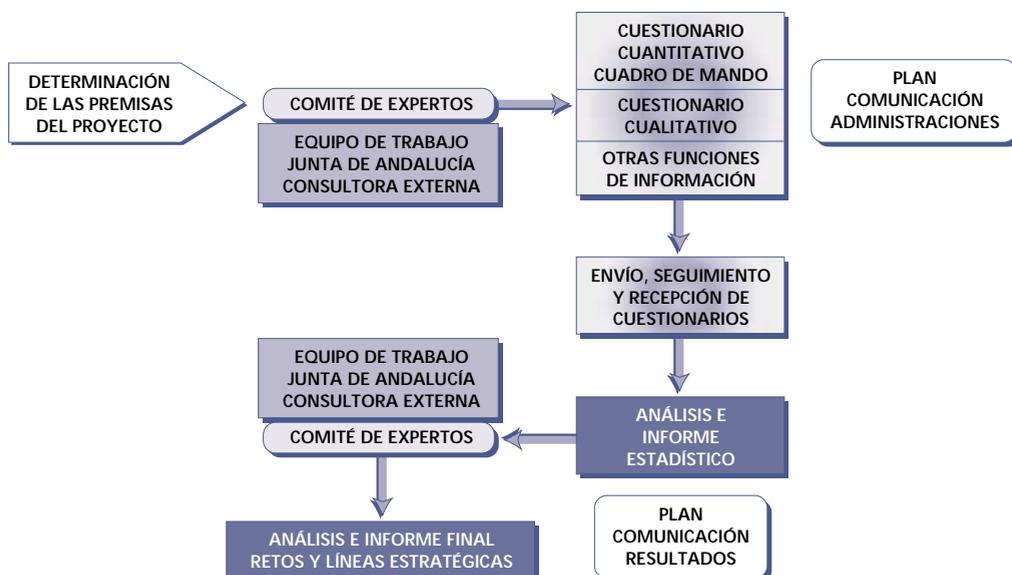
consideraciones metodológicas



CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El equipo de trabajo del proyecto ha recopilado información de máximo interés para todos aquellos agentes relacionados con la gestión de los recursos humanos del sector público local y que ahora se expone en este Estudio.

Con el propósito de lograr los objetivos planteados, el equipo técnico procedió a trazar una metodología específica para el desarrollo del Estudio, que permitiese la mayor optimización y agilidad posible en el proceso de análisis y diagnóstico. La metodología seguida se refleja en el gráfico siguiente:



En esta metodología se han utilizado tres sistemas de trabajo, todos ellos imprescindibles para el desarrollo del proyecto:

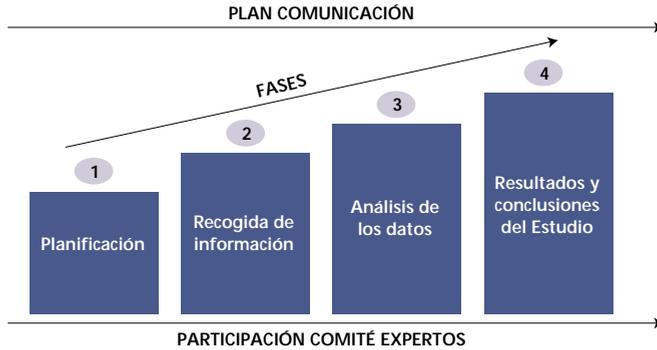
- **Trabajo de gabinete:** a partir del cual se definió la organización del proyecto y la metodología a utilizar, identificación y recogida de la información necesaria, creación del Comité de Expertos y elaboración de los borradores preliminares de los documentos de trabajo, así como del instrumento de recogida de información.

- **Trabajo con expertos:** en el marco del cual se mantuvieron una serie de reuniones de trabajo tanto individuales como colectivas con profesionales de reconocido prestigio en el ámbito del sector público. Los expertos han aportado sus conocimientos y experiencia a la hora de revisar, modificar y validar al ámbito del universo a estudiar, los apartados e ítems a incluir en las herramientas de captura de datos, la elaboración del Informe y la propuesta de estrategias y líneas de actuación.

- **Trabajo de campo:** a través del cual se llevó a cabo una aproximación a las entidades locales identificadas previamente y que conforman la

muestra del Estudio, con el fin de disponer de información válida y suficiente sobre la gestión de los recursos humanos, y que permita realizar un diagnóstico a partir del cual establecer pautas de actuación futuras.

Siguiendo este planteamiento, a lo largo del Estudio se fueron completando una serie de fases:



Estas fases tuvieron correspondencia directa en las actividades y tareas que se comentan a continuación.

1. Fase de Planificación:

- Constitución del Comité de Seguimiento.
- Creación del Comité de Expertos.
- Definición del universo del Estudio.
- Elaboración de las bases de datos con la identificación de las entidades locales a participar.
- Comunicación del inicio del Estudio.

La puesta en marcha del proyecto requirió, con anterioridad a cualquier otra actividad, la constitución de un Comité de Seguimiento formado por técnicos de la Dirección General de Administración Local y el equipo de profesionales de la consultora contratada a tal efecto. Este Comité se encargó de planificar el desarrollo del proyecto, revisar el trabajo y los documentos elaborados y tomar las decisiones puntuales que se considerasen oportunas. Una vez establecido el equipo y sentadas las líneas maestras de la metodología y operativa de trabajo a seguir, se identificó a los profesionales que constituirían el Comité de Expertos, estando éste constituido por personas reconocidas en los ámbitos académicos y profesionales de la Administración.

La Dirección del Comité de Expertos ha sido asumida por:

- D. Federico Castillo Blanco. Director adjunto del CEMCI.
- D. Daniel Carrasco Díaz. Catedrático Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Málaga.

Los restantes miembros del Comité han sido:

- D. Juan Antonio Varona Arciniega. Jefe de Servicio de Personal. Diputación de Almería.
- D. Venancio Gutiérrez Colomina. Secretario General. Ayuntamiento de Sevilla.
- D. Antonio Cáceres Mora. Coordinador de las Mancomunidades de Desarrollo de la Provincia de Huelva. Diputación de Huelva.
- D. Luis Miguel Arroyo Yanes. Profesor Titular Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz.
- D. Luis Ángel Hierro Recio. Profesor Titular Política Económica. Universidad de Sevilla.
- D. Antonio López Hernández. Catedrático Administración Pública. Universidad de Granada.

La colaboración del Comité de Expertos ha sido de gran importancia en todo el Estudio, especialmente en dos momentos muy concretos:

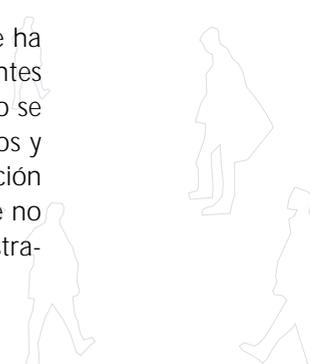
1. Exploración: en el momento en que se procuró obtener una primera información completa sobre una serie de aspectos vinculados con la administración local en Andalucía.
2. Validación: para garantizar la rigurosidad, exactitud y fiabilidad del resultado final del Estudio en sus diferentes apartados.

Los directores del Comité de Expertos y el Comité de Seguimiento han desarrollado a nivel individual los análisis y conclusiones derivados de los resultados obtenidos. Este trabajo ha sido complementado con posterioridad y validado por los restantes miembros del Comité de Expertos, que disponían a su vez de los datos del Estudio.

Los aspectos concretos que fueron objeto de trabajo por parte del Comité de Expertos han sido:

- Explorar y validar el universo del estudio.
- Explorar y validar los aspectos a estudiar en cuanto a las prácticas y políticas de recursos humanos.
- Explorar y validar los análisis, retos, estrategias y líneas de actuación.

Uno de los aspectos de mayor importancia en esta primera fase ha sido la de delimitar el universo a estudiar, es decir, identificar los agentes que conformaban la población objeto de estudio. Desde un principio se consideró que el universo debería estar formado por los municipios y Diputaciones Provinciales, que constituyen el grueso de la Administración local. A estos agentes se añadieron finalmente otros que a pesar de no tener la relevancia de los anteriores, la Dirección General de Administra-



ción Local consideró la posibilidad de incluirlos para que los resultados del Estudio pudiesen ser reflejo fiel de la situación actual del sector público local en Andalucía.

La definición final del alcance del Estudio, esto es, el universo a estudiar lo constituyen las entidades locales andaluzas desglosadas por:

- **Municipios**²: este colectivo se ha segmentado por nº de habitantes tal y como sigue:
 - Más de 50.000 habitantes.
 - Entre 20.000 y 50.000 habitantes.
 - Entre 5.000 y 20.000 habitantes.
 - Menos de 5.000 habitantes.
- **Diputaciones Provinciales.**
- **Entes Asociativos:** mancomunidades y consorcios.
- **Organismos Administrativos:** organismos autónomos (Patronatos) y gerencias.
- **Sociedades** (municipales y provinciales).
- **Fundaciones.**

La última actividad realizada en esta etapa ha sido recopilar la información sobre la localización física de todas las entidades que constituían el universo, esto es, disponer en base de datos Access de las denominaciones de las entidades, dirección, teléfonos de contacto, ...tarea necesaria para remitir los cuestionarios, que constituían una de las fuentes de información del Estudio.

Esta tarea de localización no ha presentado ninguna dificultad en lo que respecta a municipios y Diputaciones Provinciales, ya que los datos estaban disponibles desde el inicio del Estudio. Sin embargo, en el resto de entidades (sociedades, entes asociativos, etc.) sí ha supuesto un mayor esfuerzo, puesto que no se disponía de información veraz y completa, por lo que se ha recurrido a fuentes de información alternativas, como Informes de las Cámaras de Comercio, Internet, Instituto Andaluz de Estadística, listados de las entidades locales dependientes de municipios y diputaciones, etc., cruzando las diferentes fuentes utilizadas para comprobar la fiabilidad y validez de los datos de localización obtenidos.

² En este colectivo se habían establecido previamente segmentaciones por: nº de habitantes, localización, sector de actividad y provincia. Sin embargo, a efectos de resultados del Estudio, únicamente se proporcionan datos por nº de habitantes, puesto que los resultados en los otros segmentos no han sido representativos.

De esta manera, el número de entidades locales objetivo del Estudio fue incrementándose paulatinamente hasta alcanzar la cifra de 1.193 y desglosadas como sigue, para el año 2001 en función de su tipología:

Entidades Locales	Nº objetivo
Diputaciones Provinciales	8
Municipios	769
Entes Asociativos: Mancomunidades y Consorcios	160
Sociedades (municipales y provinciales)	116
Organismos administrativos: patronatos y gerencias	103
Fundaciones	37
	1.193

Un aspecto fundamental para el buen desarrollo del proyecto ha sido conseguir que las entidades locales participasen activamente en el Estudio, por lo que se planteó la necesidad de potenciar y fomentar el interés de las mismas hacia esta iniciativa. En esta fase se diseñó el Plan de Comunicación del Estudio, cuyas actividades básicas en este primer hito del proyecto fueron:

- Sesiones informativas con la FAMP y los sindicatos. La Dirección General de Administración Local organizó dos reuniones en las que se proporcionó a los agentes implicados (FAMP y sindicatos) la información sobre el objetivo, alcance, metodología y aquellas cuestiones de interés relativas al Estudio.
- Web de la Junta de Andalucía, página de la Dirección General de Administración Local. Se ubicó en esta dirección de Internet información sobre la puesta en marcha del Estudio, a través de un mensaje del Director General de Administración Local.
- Artículos en la revista «Gobierno Local» de la Dirección General de Administración Local.

2. Fase de Recogida de Información:

- Recogida de información (fuente primaria): elaboración de cuestionarios ad hoc para las diferentes tipologías de entidades locales que constituyen el universo.
- Prueba piloto y validación del cuestionario.
- Envío y seguimiento de la recepción y cumplimentación de los cuestionarios.

- Recogida de información (fuentes secundarias): información Junta Andalucía, Cámara de Cuentas, Registros, benchmarking de iniciativas similares, etc.

La recogida de las fuentes primarias de información se realizó a través de un trabajo de campo, que pretendió llevar a cabo una aproximación de tipo masivo sobre el universo a encuestar y cuyo objetivo fundamental era recoger información de primera mano sobre la situación actual de la gestión de los recursos humanos.

Teniendo en cuenta este objetivo de partida, se realizó el diseño del instrumento de recogida de información, esto es, el Cuestionario «Inventario 2001 de RR.HH. del sector público local en Andalucía».

Este Cuestionario solicitaba información referente al año 2000, sobre aspectos cuantitativos (datos) y cualitativos (percepciones). El Comité de Seguimiento y el Comité de Expertos acordaron que el Cuestionario contendría los siguientes factores:

Datos	Percepciones
1. Distribución de la plantilla 2. Gestión y administración de personal 3. Política retributiva 4. Carrera administrativa 5. Organización 6. Negociación 7. Gestión y desarrollo de RR.HH. 8. Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ambiente de trabajo ■ Calidad de servicio percibida ■ Cultura organizativa ■ Aspectos cualitativos sobre gestión de RR.HH.

Debido a la heterogeneidad del universo en cuanto plantilla, sectores de actividad, etc. se decidió elaborar un cuestionario ad hoc para cada tipología de entidad. Es decir, se diseñaron seis cuestionarios que recogían los factores (datos y percepciones) arriba indicados, aunque modificados y adaptados a las peculiaridades de los distintos tipos de entidad (municipios, diputaciones, sociedades, etc.).

Previamente al lanzamiento definitivo del cuestionario se realizó una prueba piloto para validar la longitud, comprensión y pertinencia de los aspectos tratados en el mismo. Para tal fin, se remitió el cuestionario por e-mail y correo ordinario a diversas entidades que representaban el universo del Estudio. Una vez adaptado el cuestionario a los comentarios y sugerencias extraídas de la prueba piloto, se procedió a su lanzamiento definitivo.

El cuestionario se remitió por correo desde la Dirección General de Administración Local a las entidades identificadas en la fase anterior,

adjuntando una carta del Director General dirigida al máximo responsable de cada entidad, explicando la necesidad, objetivos del estudio y solicitando su participación en esta iniciativa.

Buscando dotar al cuestionario de la agilidad proporcionada por las nuevas tecnologías, se decidió ubicarlos también en la página web de la Dirección General de Administración Local, en la sección informativa del estudio, facilitándose la posibilidad de su envío a la dirección de e-mail facilitada por la Dirección General de Administración Local.

El envío del cuestionario fue acompañado de una línea gratuita de atención telefónica, en la que se proporcionaba ayuda para solventar las dudas y comentarios surgidos durante la cumplimentación. Paralelamente se realizó una campaña de seguimiento telefónico para asegurar su recepción y potenciar la participación de las entidades locales.

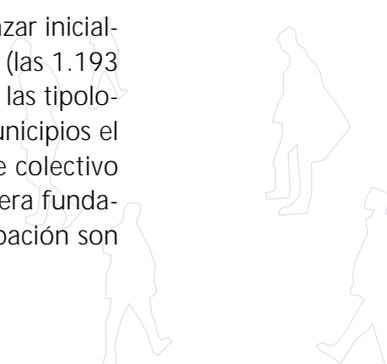
Igualmente se realizaron visitas personalizadas a unas 100 entidades (aproximadamente un 8% del universo) en las que se recogía personalmente el cuestionario, al mismo tiempo que se extraía información complementaria (de tipo cualitativo) sobre los aspectos estudiados.

De forma paralela a la recogida de información de fuentes primarias, se abordó la recopilación y análisis de las fuentes secundarias, que permitiese contar con los datos suficientes para su correcta y completa utilización en el contexto del estudio. En este sentido, se llevó a cabo la identificación, selección, recopilación, clasificación y análisis de la información relativa a los aspectos vinculados al ámbito del estudio. Es preciso señalar que han sido múltiples las fuentes de información analizadas (informes no publicados, información extraída de Internet, etc.) No obstante, una de las fuentes de información principales la constituyen los conocimientos y experiencia aportados por los miembros del Comité de Expertos.

3. Análisis de los datos:

- Control de calidad de la información recogida.
- Tabulación y tratamiento estadístico de los datos.

Por lo que se refiere al diseño de la muestra, se decidió lanzar inicialmente la encuesta a la totalidad de la población de referencia (las 1.193 entidades identificadas), sin embargo, el peso de cada una de las tipologías sobre el total de la población varía, constituyendo los municipios el 64,5% del universo a encuestar. Por ello, el esfuerzo en este colectivo ha sido muy importante ya que obtener su representatividad era fundamental para la validez de los resultados. Los datos de participación son los siguientes:



■ Participación por Tipologías de Entidades

	Total	Muestra	% participación
Municipios	769	299	39%
Diputaciones Provinciales	8	7	88%
Entes asociativos: Mancomunidades y Consorcios	160	39	24%
Sociedades (municipales y provinciales)	116	30	26%
Org. Administrativos: patronatos y gerencias	103	16	16%
Fundaciones	37	15	41%
Total	1.193	406	34%

La solidez de los resultados totales obtenidos es significativa, lo que estadísticamente implica (teniendo en cuenta la participación y la muestra y población a encuestar) un error muestral del 3,7% y un nivel de confianza del 95,5%.

■ Participación por municipios segmentados por nº habitantes

	Total	Muestra	% participación
Más de 50.000	22	10	45%
De 20.000 a 50.000	38	21	55%
De 5.000 a 20.000	184	51	28%
Menos 5.000	525	217	41%
Total	769	299	39%

La solidez de los resultados totales obtenidos es significativa, lo que estadísticamente implica (teniendo en cuenta la participación, muestra y población a encuestar) un error muestral del 4,3 y un nivel de confianza del 95,5%.

Una vez cerrado el período de recepción de los cuestionarios, se realizó el volcado de los datos codificados mediante una aplicación que contemplaba todas las directrices de interés para el propósito del Estudio. En este caso, se llevó a cabo el tratamiento informático a través de una rutina en base de datos Access con posterior trasvase al sistema de cálculo Excel. La codificación se realizó asignando manualmente los códigos correspondientes a las variables recogidas en el cuestionario.

En este punto se aplicó un control de calidad realizado por un equipo autónomo y dedicado exclusivamente a esta tarea, en función del cual se efectuaron llamadas telefónicas a aquellas entidades cuyo cuestionario presentaba dificultades en su codificación.

4. Elaboración del Informe:

En la fase anterior se elaboró un informe estadístico de resultados, que fue analizado por los miembros del Comité de Seguimiento y por los directores del Comité de Expertos. El análisis de los datos permitió realizar a nivel individual reflexiones sobre los resultados, estableciendo un borrador preliminar de análisis de resultados y retos estratégicos. De forma paralela, se remitió a los restantes miembros del Comité de Expertos el informe estadístico, para su análisis a nivel individual.

Posteriormente, se organizó una sesión de trabajo de dos días de duración, en la que estuvieron presentes el Comité de Seguimiento, el Comité de Expertos y el Director General de Administración Local. En esta sesión se debatieron las conclusiones y retos, identificando las estrategias y líneas de actuación futuras que permitieran una adecuación y mejora en la gestión de los recursos humanos, utilizando la Técnica de Grupo Nominal (TGN).

Así pues, siguiendo las premisas explicadas en el presente apartado, fue como se llevó a cabo el desarrollo completo del Estudio que a continuación se procede a presentar.





la necesidad de cambios en el
modo de gestión de los recursos
humanos en los gobiernos
locales de Andalucía



LA NECESIDAD DE CAMBIOS EN EL MODO DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE ANDALUCÍA

1.1. Una nueva sociedad, un nuevo estado, una nueva relación de empleo público

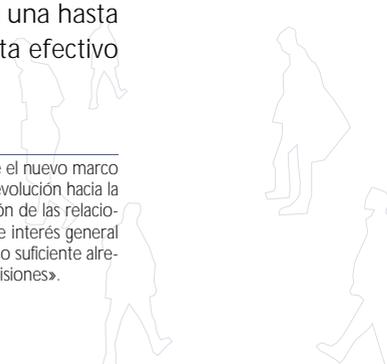
En los próximos años posiblemente asistamos a un cambio en la concepción de las relaciones entre la sociedad y el Estado que, además de hacer surgir realidades sociales profundamente diferentes frente a las cuales las actuales ideas y concepciones pueden resultar obsoletas, reviste como característica intrínseca su rapidez, lo que implica que, junto a la necesidad de responder en el tiempo preciso a los desafíos que se plantean, dicha respuesta deba realizarse sin una conmoción en el orden jurídico y económico general.

Lo que se ha dado en llamar globalización y sociedad de la información y del conocimiento no sólo está afectando al sistema económico sino que afecta a la concepción tradicional del poder público y a sus formas de actuación. A su organización ciertamente, pero también a los procedimientos de toma de decisiones y de consecución del interés general³. Un conjunto de nuevos elementos presentes en la realidad económico-social coadyuvan e interactúan entre sí habilitando este nuevo marco de actuación.

Factores geopolíticos, como la creación de nuevos bloques de poder político y económico (transnacionales, internacionales, nacionales, microrregionales, municipales y locales) y el ocaso del comunismo, han determinado un mundo en que el poder aparece difuminado y descentralizado en un conjunto de centros diferentes y transversales. Factores demográficos, como el envejecimiento de la población y la transformación en cierto sentido de la estructura familiar, también han hecho surgir una sensación de pérdida de seguridad y unos comportamientos menos generosos en los individuos.

Factores económicos, como la nueva revolución industrial y tecnológica a la que asistimos con una veloz mutación de técnicas, empleos y competencias, han puesto de manifiesto nuevos retos como la formación permanente, el acceso a las nuevas tecnologías, o tener que comenzar a replantear los marcos en que se desenvolvían las relaciones laborales tanto en el sector público como privado. Factores financieros, con una hasta ahora no conocida interdependencia de los mercados que resta efectivo poder a los gobiernos en su toma de decisiones, etc.

³ CROZIER, M., «La posición del Estado ante los otros actores», GAPP, nº 2, 1995, pone de relieve el nuevo marco en que se ha de desenvolver el Estado: actores más heterogéneos, diversificación del Estado, la evolución hacia la complejidad, incremento de la libertad individual, lógica del desarrollo económico y mediatización de las relaciones humanas. ..., elementos que, a juicio del autor, obligan a replantearse un nuevo concepto de interés general en que «Ya no se trata de hacer prevalecer el interés general, sino de hacer emerger un consenso suficiente alrededor de una visión aceptable del interés general para los que tendrán que aplicarlo en sus decisiones».



Podemos concluir que en el siglo que comienza estos factores han generado una cierta incertidumbre y una necesaria reflexión sobre la idoneidad de algunas de nuestras instituciones y sistemas en el sector público. Esa nueva perspectiva también implica una cierta readaptación y redimensionamiento de los valores básicos en los que se ha fundamentado el Estado, la organización del sector público y su funcionamiento. Ello ha posibilitado, como discusión ulterior, que nos hayamos tenido que preguntar por la capacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades de la sociedad, distinguiendo qué debe hacerse y qué no. También ha favorecido que hayamos explorado nuevas formas de prestación de los servicios públicos introduciendo el factor competencia como elemento dinamizador de las instituciones, decidir cómo establecer las nuevas infraestructuras y cómo financiarlas y debatir sobre la regulación de la actividad económica.

Hemos iniciado un debate sobre las funciones básicas del Estado en que han destacado la incorporación a la agenda pública, en forma transversal, de la preocupación medioambiental, la protección de excluidos y marginados, la articulación de políticas macroeconómicas estables y el establecimiento de un orden jurídico que garantice, para todos, un efectivo acceso a la tutela judicial y la protección de los derechos fundamentales. Por último, y entre otras variadas cuestiones, nos hemos preguntado sobre las instituciones públicas, por el establecimiento de una adecuada reforma y modernización de las estructuras administrativas y de la burocracia pública, por el establecimiento de controles eficaces y la creación de un clima de responsabilidad, por el establecimiento de una nítida separación entre las funciones políticas y administrativas y, en última instancia, por la incorporación de la sociedad civil en tareas que hasta estos momentos monopolizaban las estructuras públicas.

Sin embargo, las Administraciones públicas, habiendo cambiado los objetivos, siguen operando casi con los mismos procedimientos. La Administración pública que experimentó un importante auge de crecimiento a partir de la década de los ochenta, diversificando e incrementando sus servicios y llegando, inclusive, a competir en campos que habitualmente estaban reservados al sector privado parece que ha de sufrir, por tanto, una nueva transformación. La integración europea⁴, el cambio del papel del Estado en los diversos sectores económicos y sociales, la consolidación de la estructuración territorial establecida en nuestra Constitución y la democratización de nuestras instituciones, junto a los cam-

⁴ El Proyecto de Ley de Estatuto de Función Pública presentado por el Gobierno a finales de la pasada legislatura y que no llegó a aprobarse por la disolución de las Cámaras, señala a propósito de este aspecto, en la Exposición de Motivos, que «Estos cambios del modelo constitucional de Función Pública se producen, además, en un contexto nacional e internacional en el que el papel del sector público, y en concreto de la Función Pública, se presenta como uno de los elementos fundamentales que han de permitir la convergencia de los países de la Unión Europea.»

bios tecnológicos producidos y el cambio cultural y de valores respecto de la respuesta que se espera de nuestras Administraciones públicas, entre otros factores ya mencionados, han determinado la necesidad de articular nuevos procedimientos en las relaciones de éstas con los usuarios de los servicios públicos y la introducción de la idea, de que la permanencia de las instituciones públicas debe venir condicionada, en buena medida, a la obtención de ciertos resultados.

Como se ha puesto de relieve en algunos Informes realizados en los últimos años en el marco de una Europa integrada, «los Estados que respondan con mayor diligencia y eficacia a la efectiva implantación de la normativa comunitaria serán aquellos que atesorarán una mayor fiabilidad y ofrecerán mayores certezas en los intercambios internacionales»⁵. Y es ahora, siguen razonando los Informes citados, tras la integración económica y monetaria –realizada en una época de buena coyuntura económica–, cuando el déficit de renovación de las Administraciones empezará a pasar factura.

Si efectivamente, y como se reconoce con carácter general, nuestro país ha sufrido importantes cambios en las últimas dos décadas, dichas transformaciones no se han traducido suficientemente en las formas de operar de las instituciones públicas, que no han experimentado similar transformación⁶. Cambios, por otra parte, que no se reducen a transformar ventanillas en espacios abiertos al ciudadano y a cambiar los manguitos por tarjetas de identificación, sino que seguramente exigen dado el volumen de PIB que gestionan, desempeñar una función de dirección estratégica respecto de ese volumen de gasto y de gestión de los recursos que tienen las mismas. En definitiva que sepan dar una respuesta, con todas las garantías de control y transparencia democráticas exigibles, a los problemas colectivos que acechan a la sociedad en su conjunto.

De esta forma, se han incrementando las voces que reclaman un cambio en las formas y en los medios para gestionar el sector público, cuya necesidad de modernización ha sido un tema recurrente en los países de nuestro entorno en las dos últimas décadas. Procesos de mejora de la atención al usuario y del reconocimiento de una esfera de derechos en sus relaciones con la Administración pública, implantación de cartas de servicios e introducción de políticas de calidad⁷, acciones de simplifica-

5 «Informe España 1997: una interpretación de su realidad social», Fundación Encuentro, Madrid, 1998, pág. 275.

6 The Economist, en uno de sus informes periódicos sobre España ponía de relieve que la falta de modernización de las estructuras administrativas públicas era uno de sus principales handicaps para estar en una Europa integrada, económica y monetariamente, y a pleno rendimiento.

7 En este sentido, recientemente ha sido aprobado el R.D. 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios de calidad en la Administración General del Estado, que señala en su exposición de motivos que la «evolución de la sociedad y la transformación del contexto en que se desenvuelven las organizaciones públicas exige una renovación de la Administración».

ción y descentralización administrativa⁸, desarrollo institucional y gestión pública social, limitaciones fiscales al crecimiento del sector público junto al crecimiento de la demanda de servicios propia de una sociedad de bienestar, son procesos, todos ellos, que han ido acompañando la necesidad de un sector público que racionaliza sus recursos y ha de optimizar sus resultados⁹ a fin de constituirse en esa infraestructura imprescindible que proporciona credibilidad y seguridad en el cumplimiento de sus compromisos de servicio a la sociedad en su conjunto y a cada uno de los ciudadanos para mantener la capacidad de supervivencia y competitividad del país en el mundo globalizado en el que nos movemos.

Es necesario, pues, un nuevo concepto de responsabilidad que realce, al menos en igual medida, la consecución de metas y objetivos con el respeto ineludible y necesario en una sociedad democrática a los principios de legalidad y de seguridad jurídica. Es decir, es preciso reflexionar sobre el exceso de reglas formales en los procedimientos (derivadas de la desconfianza existente hacia los responsables públicos, que en más de una ocasión la justifican) y los efectos contradictorios, y en algunos casos meramente retóricos, que pueden provocar, con la ausencia de mecanismos reales de exigencia de responsabilidad basada en los resultados para los responsables y servidores públicos¹⁰. Resulta urgente, aportar en el marco de la investigación social y jurídica, instrumentos suficientes para aunar al control administrativo tradicional otras fórmulas que incidan más claramente en los resultados¹¹.

8 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», RAP núm. 147, 1998, pág. 37, que concluye que «la reducción y simplificación de la organización y de los procedimientos administrativos vienen requeridas directamente por la necesidad de fortalecer el propio aparato estatal, liberándole de mil intervenciones inoperantes que a nada conducen y tampoco garantizan nada». Puede verse, asimismo, TORNOS MAS, J. «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», RAP, núm. 151, 2000, págs. 39 a 76.

9 En efecto, los gobiernos occidentales han reconocido el especial vínculo que existe entre el sector público y la economía nacional. Puede verse, a este respecto, el informe «Public Management Development Survey» 1990, París, OCDE. Como conclusión de éste puede afirmarse que la competitividad de la economía depende en gran medida de la eficacia de la Administración pública.

10 Como puso de relieve en su momento CROZIER, si bien referido a la burocracia francesa, el exceso de normas, y su teórico cumplimiento exhaustivo, no conducen indefectiblemente a un mayor respeto del Estado de Derecho. Al contrario, dicho exceso provocaba un mayor poder informal en el sector público que determinaba, finalmente, una pérdida del control del proceso de toma de decisiones. Vid. CROZIER, M., «Le phénomène Bureaucratique», Editions Du Seuil, 1967, París.

11 En este sentido, desde la Ciencia de la Administración se viene aludiendo al control de gestión y al control de gestión estratégico. Puede verse OLIAS DE LIMA GETE, B., «La gestión de los servicios públicos y la evaluación del rendimiento», REGAP nº 12, 1996, pág. 14.

1.2. Elementos a considerar para una nueva definición del empleo público

La forma de organizar y ordenar los recursos humanos es el primer elemento y escalón del sistema de empleo público. Es decir, definir el tipo de organización que queremos, delimitar su campo de actuación, conocer los principios organizativos que la inspiran, etc., va a influir, de forma decisiva, en la regulación jurídica de la función pública y, en este sentido, se requiere que, ajustado a los principios constitucionales que ordenan y delimitan a la Administración pública en el contexto constitucional, se establezca y diseñe un sistema de empleo público acorde con dicho modelo.

La Constitución, aún aportando datos de sumo interés, no define sino unos principios genéricos de ordenación situados en el título preliminar, en los artículos 103 y ss, 137 a 142 y 147 referidos a las Administraciones territoriales y, por último, en los artículos 148 y 149 referidos a las competencias de las entidades públicas, que permitirían diseñar, si no cualquier tipo de Administración¹², sí la adopción de un modelo flexible y dinámico orientado en cada momento a dar respuesta a las necesidades demandadas desde la sociedad¹³. Si bien, claro está, respetando las decisiones fundamentales de configuración contenidas en ella y que, respecto del empleo público, se contienen en los artículos 23, 103, 105, 106 CE, etc.¹⁴ Es lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado libertad de configuración normativa y que la STC 178/1989, de 2 de noviembre ha recogido en los siguientes términos:

12 En este sentido, la Administración diseñada constitucionalmente y la «reserva de Derecho Administrativo» ha sido puesta de manifiesto por SILVIA DEL SAZ, en «Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios», Edit. Civitas, Madrid, 1992, pág. 173, donde expone «Observemos, en primer lugar, que la propia Constitución diseña una reserva de Administración frente al poder legislativo y judicial (las competencias de los poderes son competencias tasadas) que no solo la protege frente a posibles intromisiones de otros poderes sino que determinan el límite que la Administración no puede traspasar. Pero, además, no es aventurado pensar que la Constitución contiene una reserva de Derecho Administrativo que impediría que la Administración se convirtiese en una persona de Derecho Privado más, evadiéndose de las garantías y controles a cambio de perder sus privilegios, y que impediría que determinados actos administrativos quedaran incursos, con la excusa de ser actos técnicos o «de gobierno» jurisdiccional.»

13 En definitiva, se ha producido una ruptura en la ecuación forma y régimen jurídico. Véase MARTIN RETORTILLO, S., «La Empresa Pública: Reflexiones del momento presente», Revista de Administración Pública, nº 126, 1991; GARRIDO FALLA, F., «Privatización y Reprivatización», Revista de Administración Pública, nº 126, 1991; GARRIDO FALLA, F., «Un tema de seguridad jurídica: La regulación de los entes instrumentales», REDA nº 79, 1993.

14 PAREJO ALFONSO, L., «Eficacia y Administración: Tres Estudios», Madrid, 1995, págs. 125 y ss, ha expuesto acertadamente, a nuestro juicio, la existencia de características constitucionales aplicables a la Administración pública que condicionan o matizan la eficacia de ésta: la servicialidad y objetividad de ésta; el hecho de constituir una organización creada por la Ley, que funciona con unos medios personales típicos y unos medios materiales y económicos sujetos a un régimen específico y cuya actuación ha de ajustarse a un conjunto constitucionalizado de principios y desplegarse, en caso de relevancia jurídica, por el procedimiento jurídico predefinido. Aunque, como indica, más adelante, pág. 131, «la concreción del principio de eficacia y su operatividad en el plano de las específicas actividades administrativas debe descansar en la discriminación entre ellas en función de la mayor facilidad de la introducción en los mismos de técnicas de valoración por comparación. Ello es posible identificando «categorías de actividades», al hilo mismo de la clasificación de que éstas son objeto en el Derecho administrativo: ensayo realizado efectivamente, para el Derecho alemán, por W. LEISNER, cuyo método resulta útil seguir, distinguiendo al efecto entre las administraciones de carácter o contenido económicos, la prestacional y la de imperium o de intervención».



«Como ya dijera en el ATC 943/88, el TC reitera que el legislador goza de una libertad de configuración normativa o libertad de conformación, por existir una pluralidad de opciones legislativas válidas en la regulación de cada materia, defendiendo la orientación de la mayoría parlamentaria que sustente la ley en cuestión (SSTC 86/82, 38/83, 6/84, 57/85, 108/86 y 134/87)... las discrepancias de naturaleza política no admiten tachas constitucionales de arbitrariedad, desviación o abuso de poder».

Desde luego, parece evidente que un modelo de organización pública centralizada, de estructura piramidal y nexos jerárquicos, si bien podía resultar compatible con las exigencias de la Administración pública hasta bien entrado el S. XIX¹⁵, no parece que constituya la organización ideal, sobre todo a partir del cambio cualitativo experimentado por el Estado a partir de la II Guerra Mundial.

Las organizaciones prestadoras de servicios y en las que pueden diferenciarse un conjunto de actividades múltiples a las que antes hacíamos referencia, como ocurre en la actualidad con las Administraciones públicas, o al menos con sectores muy relevantes de la misma, requieren como ya ha sido puesto de relieve de forma reiterada por los teóricos de la organización, de una estructuración horizontal de servicio al ciudadano frente a la concepción jerárquica de estructuración que encontramos en la Administración pública de nuestros días. No quiere decir ello que el principio de jerarquía no tenga ninguna virtualidad ni función, sino que, en determinados campos y servicios, es preciso su sustitución y actualización por otros que se revelan en el momento presente más útiles para la organización y reorganización administrativa. La unidad en la dirección, la uniformidad en la toma de decisiones implantada en una Administración que imparte instrucciones en cascada, desde los mandos superiores, alejados en muchas ocasiones de la solución de los problemas, hacia los órganos inferiores que no tienen, por tanto, en la mayoría de los casos, ninguna capacidad de análisis ni de aportar iniciativas o sugerencias, parece efectivamente un modelo definitivamente superado, al menos en grandes sectores de la actuación pública.

Frente a este estado de cosas, parece claro que todos esos cambios en la sociedad, la mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, etc., indican como más idóneo otro modelo alternativo de organización. Así, una Administración moderna exigiría un trabajo en equipo, la cooperación y coordinación horizontal de unidades dentro de

15 SANTAMARIA PASTOR, J.A., op. cit. pág. 943 según el cual «en una organización de estas características, la jerarquía es un modo natural de ser: el agente superior puede dar órdenes e impartir instrucciones a cualquiera de los inferiores; puede también sancionarle y desplazarle transitoriamente de sus tareas para ejercerlas por sí mismo y anular sus actos».

la Administración, la integración de distintos tipos de conocimiento profesional..., en suma, un nuevo modelo para unas nuevas necesidades. Necesidades que, no puede olvidarse, se dan en un contexto en que existe una presión social en demanda de mayores prestaciones en distintos sectores de la actuación pública caracterizada por cuatro principios fundamentales (universalidad, equidad, solidaridad y calidad), a la vez que se impone con carácter ineludible el mantenimiento, cuando no reducción de los costes del sistema de empleo público.

De esta forma, puede afirmarse que existen, en mayor o menor medida, tres grandes corrientes de cambio en la gestión de los recursos humanos:

- a) Las corrientes políticas que han establecido un freno a la explotación en el trabajo, especialmente con el desarrollo de los principios del Estado social y la legislación protectora correspondiente.
- b) Las corrientes tecnológicas que han simplificado los trabajos normales y abierto nuevas fórmulas de empleo.
- c) Las corrientes sociales con el desarrollo de las relaciones laborales y el nuevo papel del empleado en la organización.

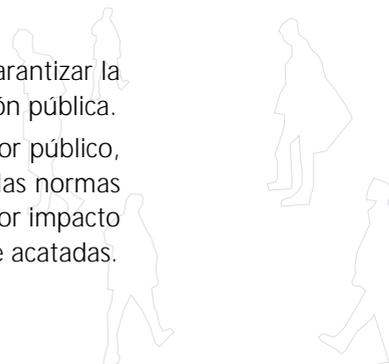
Y esas tres grandes corrientes, con las consecuencias prácticas que determinan la configuración del empleo público, poco o nada han influido en su devenir.

De otro lado, el proceso de globalización implica que las organizaciones que quieren «sobrevivir», y ello no deja de ser aplicable también a las organizaciones públicas, han de tener en cuenta al menos cuatro cuestiones:

1. Invertir en capital humano.
2. Formar e instruir a los recién llegados al puesto o a la organización.
3. Instruir a todos en la resolución de problemas, para mejorar la calidad.
4. Formar específicamente al grupo de dirección.

Y frente a este panorama, las Administraciones públicas han de conjugar factores que dificultan alcanzar una idónea gestión de sus recursos humanos, entre las que podemos señalar:

- Las ineludibles rigideces para el despido, a efectos de garantizar la imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública.
- El mayor impacto de las normas de actuación en el sector público, dada la vigencia del principio de vinculación positiva a las normas imperantes en el ordenamiento jurídico público y el mayor impacto de las decisiones judiciales que deben ser ejemplarmente acatadas.

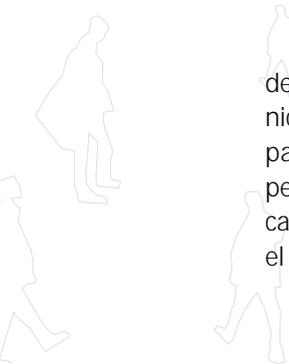


- Unos sistemas de selección más rígidos en función de garantizar los principios de mérito y capacidad y unos procedimientos disciplinaarios cuya articulación, en un exceso de garantías, los hacen prácticamente inservibles.
- La dificultad de medir los rendimientos en zonas de definición de políticas, lo que dificulta una política retributiva avanzada.

A estos aspectos, comunes a todas las Administraciones públicas, se unen factores específicos en los Gobiernos locales:

- a) El desarrollo del Gobierno local en las dos últimas décadas se ha realizado en un difícil marco: asunción de un elevado número de competencias, déficit crónico de las haciendas locales, la necesaria transformación de organizaciones orientadas al procedimiento, por organizaciones que priorizan los resultados como consecuencia de la presión ciudadana en demanda de mayores servicios y mayor calidad de éstos, etc.
- b) Los Gobiernos locales, dado el tipo de competencias que ejercen, pueden ser definidos como Gobierno del territorio, pero también como organizaciones prestadoras de servicios, lo que pone de relieve, en mayor medida que en otros niveles de gobierno, la indefinición de un modelo de gestión de dichas organizaciones que bascula entre el modelo burocrático y un modelo con mayor impronta gerencial como requieren la mayoría de los servicios prestados.
- c) Esa nota servicial de los Gobiernos locales, que se plasma en la propia legislación de régimen local, va a condicionar el enfoque de gestión de los recursos humanos en los distintos servicios ya que la idea no es sólo prestar servicios a los ciudadanos, sino que éstos deben ser concebidos con y para la ciudadanía.
- d) La concepción de los Gobiernos locales y, de esta forma, de su función pública, como un todo uniforme, a fin de conseguir una racionalidad del sistema, determina el mismo tratamiento normativo de grandes organizaciones con varios miles de empleados con organizaciones cuyo número de efectivos no alcanza la decena, lo que lleva a disfunciones importantes en múltiples aspectos.

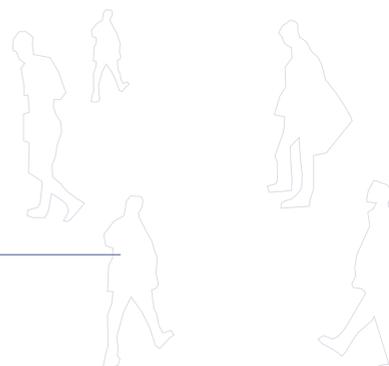
A estas dificultades se une, además, la uniformidad en la regulación del empleo público. En la actualidad, como es sabido, el grueso de definición de la relación de empleo público es definido de forma homogénea para el conjunto de empleados públicos del país (incluido asimismo el personal laboral a través del mimetismo y asimilación a las premisas básicas del régimen funcional del contenido de los convenios), sea cual sea el sector de actividad y la Administración a que pertenezca. En conexión

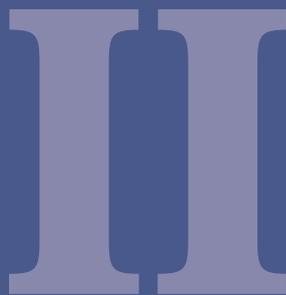
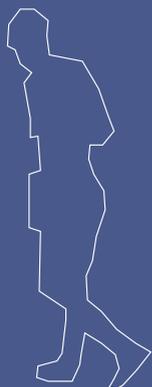


con lo ya expuesto, es preciso superar esa visión clónica del empleo público, en expresión afortunada de LONGO¹⁶, ya que la naturaleza de los servicios es distinta y dicha naturaleza no es ajena a la definición del vínculo. Ello conlleva una delicada y precisa operación consistente en delimitar qué sectores del empleo público obedecen a una naturaleza en que las exigencias de imparcialidad y objetividad son tan intensas que el contenido de la relación sea menos disponible por las partes –con una visión, si se quiere, más tradicional–, y qué otros sectores, por el contrario, han de responder a unas exigencias de eficiencia y prestación más competitiva de los servicios que ponen de relieve la necesidad de una estructuración más cercana a las relaciones de trabajo ordinarias salvando, eso sí, los elementos definidores del Estatuto del empleo público.

Si bien ha de observarse que si se aboga por una estructuración del sistema de empleo público en forma más flexible, no es menos cierto que tampoco parece muy adecuada la situación, que en cierto sentido se deriva de los datos estudiados, y que consiste en que parece de alguna forma quebrada la equidad del sistema que incrementa el grueso de derechos y deberes, no en la coherencia de una gestión de los recursos humanos, sino a impulsos voluntaristas o a la debilidad de los gestores. En este sentido, y con independencia de las dificultades existentes, no existe con carácter general, una política andaluza para el conjunto del empleo público incluyendo en éste a los Gobiernos locales. La equidad del sistema de empleo público, al menos la externa, que se proyecta en la relación de servicios es del todo heterogénea. Distintos abanicos retributivos, diferencias en los regímenes de derechos y deberes, escasa homogeneidad organizativa, etc. son puntos comunes en el empleo público local andaluz y de éste respecto de otros colectivos, ya se trate de personal al servicio de la Comunidad Autónoma o de las Universidades.

16 LONGO, F., «Reforma del empleo público:Tótem y Tabú», GAPP, nº 2, 1995.





análisis de los resultados
del estudio



ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO

2.1. Sistema de organización

2.1.1. La necesidad de mejora del sistema de organización y estructuración profesional del empleo público

La realidad es que muchos de los problemas del empleo público radican en una causa anterior: la deficiente organización administrativa, su estructuración y dimensionamiento y su falta de homogeneidad para atender funciones diversas (regulación, gestión, garantizar bienes esenciales a la comunidad, prestación de servicios públicos, etc.). Dichos aspectos fueron puestos de manifiesto, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el caso concreto de los Gobiernos locales, a través de los estudios que regularmente desarrolla el CEMCI¹⁷, y en donde los directivos de recursos humanos ponían de manifiesto entre otros problemas, con carácter general, los siguientes:

- No existe en las entidades locales una cultura de la definición de objetivos a nivel político y técnico.
- Falta de planificación estratégica y de continuidad en las políticas de recursos humanos y/o ausencia de las mismas.
- Necesidad de mejorar los mecanismos de planificación, reasignación de recursos humanos y diseño de carreras profesionales.
- No hay política de creación y consolidación de cuadros directivos.
- Escasez de directivos adecuados, o bien, la preparación de los existentes no es la adecuada, especialmente en técnicas de organización.
- Falta de motivación e implicación de los recursos humanos.
- Los responsables de las unidades administrativas se desentienden de la asunción de responsabilidades respecto de las personas a su cargo.
- Los sistemas de autoridad son ineficaces y se produce una excesiva burocracia, descoordinación interna y con otras administraciones.

Siguiendo con la alusión a otros estudios realizados¹⁸, en el 63% de los casos en los grandes municipios y Diputaciones Provinciales, en el 62% de medianas entidades locales y en el 66% de las pequeñas entidades, no se han desarrollado con éxito experiencias de modernización y cambio.

17 Estudios de Divulgación CEMCI nº 103, septiembre 2000.

18 Informe CEMCI de Detección de Necesidades de Formación de las Corporaciones Locales Andaluzas 2000.



Sin embargo, frente a tal realidad lo cierto es que organizaciones complejas como ocurre con los Gobiernos locales, requieren, junto a trabajar estratégicamente en numerosos campos de actuación, un funcionamiento más flexible en aquellos sectores que así se requiera, a través de programas y proyectos en que las unidades constituidas tengan un horizonte temporal, haciendo hincapié en una concepción más interdisciplinaria y de equipo y en el que las responsabilidades y objetivos individuales estén alineados con los intereses colectivos.

Los datos obtenidos en este Estudio ponen de relieve que sólo una cuarta parte del total de municipios considera que existe movilidad del personal de puestos base en atención a las cargas de trabajo o a los programas que se implantan, pero, asimismo, se pone de manifiesto la común creencia de que existen áreas infradotadas de efectivos y otras que aparecen sobredotadas.

El funcionamiento tradicional de las Administraciones públicas a través de unidades rígidamente establecidas, y en las que el único principio organizativo es la jerarquía administrativa, dificulta, entorpece y, habitualmente, encarece la consecución de los objetivos que han de guiar la acción de éstas, haciendo que su aportación a los principios de imparcialidad y neutralidad que han de guiar la acción pública, no sea suficientemente significativa ni relevante.

Pero es que, además, las actuales unidades de ejecución de nuestros Gobiernos locales (con carácter general: Áreas, Servicios, Secciones y Negociados, pero también con otras denominaciones) carecen de una falta de definición en su contenido que las hace no asimilables en cuanto a responsabilidad y funciones con unidades de idéntica definición en otras entidades de la misma naturaleza u otras Administraciones públicas o, inclusive con otras unidades dentro de las mismas.

El dato, reflejado en este Estudio, de que aproximadamente más de la mitad de los municipios no tienen descripción de puestos, y aún menos de valoración de puestos de trabajo a efectos retributivos, pone de relieve, en forma manifiesta, el problema apuntado, sin que tampoco la utilización de formas de gestión jurídico-privada parezca incrementar la utilización de instrumentos avanzados de gestión de los recursos humanos.



Iguals resultados se han obtenido en el caso de las entidades asociativas, donde además habríamos de añadir que no se realiza valoración alguna de los puestos de trabajo a efectos retributivos (el 87% de dichas entidades así lo manifiesta). Resultados que también se repiten en el caso de empresas públicas (72%) lo que indica que la utilización de formas jurídico-privadas no necesariamente conlleva la introducción en el sector público local de utilización de instrumentos de gestión avanzados en recursos humanos.

Y es que aunque ciertamente la burocracia pública en los dos últimos siglos ha cumplido funciones esenciales garantizando la institucionalidad y gobernabilidad del país, no es menos cierto que sus sistemas de estructuración no han logrado articular plenamente una burocracia neutra, fuerte y eficiente, apta para cumplir las funciones que los actuales momentos requieren de la misma. Más bien se trataría de una burocracia «inflada» en la que los conceptos de iniciativa, imaginación y compromiso con las prestaciones a los ciudadanos no ha alcanzado un grado óptimo.

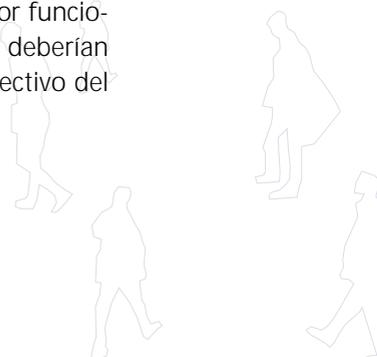
Destacan y avalan los aspectos comentados los resultados obtenidos en el estudio efectuado en el que, al referirse al ambiente de trabajo, se señala como elementos no suficientemente resueltos la definición de las funciones y las responsabilidades de los puestos, el trabajo en equipo o la cooperación dentro de la organización, las diferencias que en materia de condiciones de trabajo presenta el personal laboral y el personal funcionario.



En cuanto a este último aspecto destaca en los resultados obtenidos que en materia retributiva no exista un tratamiento homogéneo o en política de formación donde las diferencias de régimen jurídico no parece que deban justificar un trato diferente.

Estos datos corroboran los obtenidos en el Informe CEMCI ya mencionado, donde se pone de manifiesto que en un 95% de los supuestos se contesta afirmativamente a la cuestión «no se trabaja en equipo o el resultado es pobre» y se destaca en un 89% de los casos que las «reuniones de trabajo no concluyen eficazmente, duran demasiado o son muy frecuentes».

La propia organización de la función pública local resulta ser otro elemento que ha de ser objeto de especial interés. La racionalización de los cuerpos de funcionarios existentes y su mayor conexión con el sistema de puestos de trabajo, el establecimiento de mecanismos adecuados para la distribución de efectivos, la ruptura del dogma de adscripción indistinta de los puestos de trabajo, el funcionamiento de las áreas funcionales, la definición específica de los puestos de trabajo a desempeñar por funcionarios y personal laboral, etc. son elementos, entre otros, que deberían ser considerados a fin de conseguir un funcionamiento más efectivo del sistema.



2.1.2. Potestad de autoorganización y discrecionalidad de los Gobiernos locales: alcance y límites de carácter general

En este sentido, es tradicional el reconocimiento de la capacidad autoorganizativa a las Administraciones públicas que reconoce la jurisprudencia, de la que es expresiva la sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de noviembre de 1981 cuando expone: «La Administración tiene facultad para organizar sus servicios en materia de funcionarios, sin que tal facultad se vea mermada por situaciones anteriores no inalterables; y así, establecido un estatuto funcional, pueden ser variadas sus normas por otras de igual categoría».

La capacidad organizativa de las funciones burocráticas no encuentra límite alguno, en principio, en pretendidos derechos funcionariales, pues frente al poder organizativo de la Administración, no pueden esgrimirse con éxito más que los derechos que, por consolidación, hayan desembocado en la condición de adquiridos, que vienen limitados a los de orden económico o a los relativos al contenido de la función a desarrollar —derecho al cargo—, pero que no cabe alegar cuando entran de lleno en la «potestas variandi» de la Administración (STS de 5 de junio de 1985).

Estas facultades de autoorganización le permiten regular en cada momento, de acuerdo con las necesidades y circunstancias concurrentes, los sistemas de ingreso y ascensos en las distintas administraciones y la fecha desde la que deben aplicarse las nuevas normas reguladoras (STS 3 de abril de 1991)¹⁹.

Así, resulta que la STS de 16 de marzo de 1999 (Ar. 2901), invoca el principio de utilización racional del funcionariado existente para extraer la conclusión de que: «...frente al poder organizatorio de la Administración, no pueden esgrimirse con éxito más que aquellos derechos que, por su consolidación, hayan alcanzado la cualidad de adquiridos y una constante jurisprudencia de dicha Sala (Sentencia, entre otras, de 15 de octubre de 1991) ha puesto de manifiesto su limitación estricta al ámbito retributivo de orden económico y al contenido de la función a realizar, pero no cabe hablar de esos derechos adquiridos cuando se entra en la «potestas variandi» por parte de la Administración, como sucede en la cuestión examinada, en virtud de la cual ésta puede decidir unilateralmente sobre el propio régimen organizativo, no hablándose, en este punto, de derechos adquiridos».

¹⁹ De esta forma, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 1994 establece inequívocamente que: «...es una facultad de la Administración establecer dentro del tipo de puesto, su consideración de singularizado y no singularizado, como indiscutible potestad autoorganizatoria de la misma, atendiendo a las funciones que tengan atribuidas los puestos de trabajo, y que corresponde a la específica competencia de la Administración. La opinión expresada por la parte recurrente de que determinados puestos de la relación aprobada deben ser consignados como singularizados, no puede prevalecer contra el criterio de la Administración».

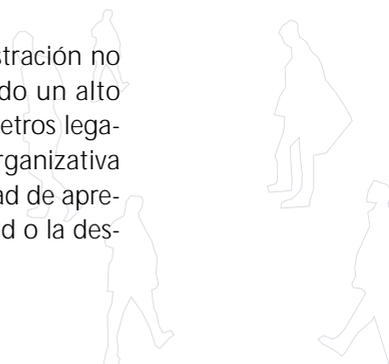
No obstante, y aún cuando la potestad autoorganizativa de la Administración Pública le atribuye la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, a lo que le compele el mandato contenido en el artículo 103.1 de la Constitución Española, sin trabas derivadas del mantenimiento de formas de organización que hayan podido mostrarse menos adecuadas para la satisfacción de ese mandato, ello no quiere decir que la misma no encuentre límites.

En efecto, la relación de puestos de trabajo (RPT) se concibe legalmente –artículo 16 de la Ley 30/1984– como un instrumento técnico de ordenación del personal y de racionalización de las estructuras administrativas de acuerdo con las necesidades de futuro, en el que debe conjugarse la búsqueda de una mayor eficiencia con la previsión de los gastos de personal.

Las relaciones de puestos de trabajo se introducen en el ordenamiento de la función pública como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para su desempeño. De esta forma, la relación de puestos de trabajo es una especial clasificación, cuyo contenido y efectos jurídicos están predeterminados por la ley y debe ser el efecto de una evaluación anterior (Sentencia de 26 de junio de 1999, RJCA 2526 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León).

Por ello, al aprobar la relación de puestos de trabajo, la Administración no puede quedar constreñida a sancionar normativamente unas determinadas prácticas de organización y operativa funcional. Muy al contrario, el ejercicio constitucionalmente correcto de la competencia comporta, de una parte que, en el ejercicio de este contenido propio de la potestad de ordenación del personal, las Administraciones Públicas disfruten de un margen de actuación suficientemente amplio a la hora de concretar organizativamente el «status» del personal a su servicio –STC de 29 de marzo de 1990–; y, de otra parte, exige que la Administración actuante, de manera crítica, emplee el margen de discrecionalidad técnica que el legislador le confiere, para obtener una mejor conjugación de los recursos personales y de las estructuras administrativas de las que disponga o prevea disponer con los objetivos prestacionales que tenga programados presupuestariamente o que se proponga alcanzar.

Pero dichas facultades de autoorganización de la Administración no están exentas del adecuado control, por lo que reconociendo un alto grado de discrecionalidad dentro, naturalmente, de los parámetros legales que definen sus límites, y ello porque la capacidad autoorganizativa de los entes públicos es uno de los reductos típicos de la libertad de apreciación administrativa, la conculcación del principio de igualdad o la des-



viación de poder, u otros elementos para la fiscalización de la decisión adecuada²⁰, son enteramente aplicables, sin que deban los Tribunales, eso sí, corregir los criterios de oportunidad utilizados²¹.

De otro lado, la potestad de autoorganización en la que es característica la discrecionalidad que domina su ejercicio y a la que ya nos referimos y que, ciertamente, no es confundible con la arbitrariedad, viene limitada por ciertos condicionantes derivados de las normas legales establecidas en cuanto a la elaboración de dichas relaciones que pasamos a señalar.

a) Límites adjetivos referidos al procedimiento de elaboración.

Se ha de seguir el procedimiento legalmente previsto cuando se trate de crear nuevas unidades administrativas, lo que exige una memoria justificativa (artículo 11 de la Ley 30/1992) y demás exigencias previstas en la legislación de función pública y presupuestaria²², sin que la modificación de RPT sea susceptible de ser delegada en el caso de las entidades locales (Sentencia de 22 de abril de 2000 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, RJCA 1743). Expediente que exige, como se ha dicho, ciertos requisitos. Así pues, la Sentencia de 10 de enero de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, RJCA 672, advierte que: «...el debate se centra en determinar si la supresión de un puesto de trabajo, realizada en las normas orgánicas de modificación de los Departamentos, es eficaz desde la entrada en vigor de las mismas, o si es necesario que esa modificación sea trasladada a la relación de puestos».

20 No cabe acudir genéricamente al recurso de las «necesidades del servicio» para justificar cualquier decisión. En este sentido, la STS de 14 de marzo de 1995 (Ar.2369) señala que:

«El reconocimiento del amplio campo que la Ley concede a la actividad discrecional de la Administración –en concreto, en la materia de organización de los medios humanos y materiales necesarios para la prestación de los servicios establecidos en interés general de los ciudadanos–, no significa la consagración de zonas inmunes al control jurisdiccional, ya que la discrecionalidad viene siempre atemperada por elementos reglados que configuran su perfil y generalmente se concretan en la respectiva verificación de la competencia del órgano decisorio, la observancia del procedimiento legalmente preestablecido y la explicitación del fin perseguido. (Cfr. STS 3.º 3, de 5 mayo 1993). Traslado al caso de este recurso ello supone el poder verificar las características del puesto de trabajo cuestionado y las condiciones requeridas para su desempeño: las facultades del Alcalde en función de aquellas características; la observancia de los trámites legales requeridos para la selección de candidatos y la explicitación del fin inmediato perseguido a través de la movilidad de las personas afectadas por los traslados».

Pero toda la motivación del Decreto de la Alcaldía disponiendo el traslado del funcionario, se reduce a pretender justificarlo «con el fin de organizar determinados servicios municipales y para atender a las necesidades de los mismos». Ahora bien, como expone con precisión el F. 4.º de la sentencia recurrida la locución «necesidades de los servicios», no es simplemente un sintagma con el mero cometido de amparar toda actuación de los órganos de la Administración pública –particularmente en el ámbito organizativo funcional– cualquiera que sea su intención (y) cualquiera que sea su finalidad. Por consiguiente, ese concepto en blanco se ha de llenar en cada caso concreto con una actuación encuadrable en dicho ámbito y objetivo: atender a las exigencias del interés público en el servicio de que se trate».

21 Así lo indica la sentencia de 26 de junio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, (RICA 2526).

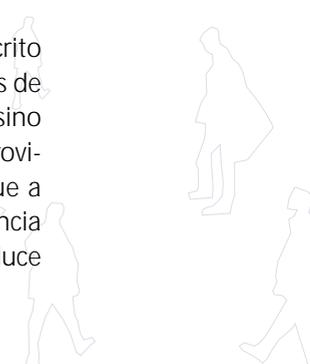
22 De esta forma, el informe económico-financiero ha de ser emitido por un funcionario con habilitación de carácter nacional, en el caso de las entidades locales (STS de 22 de mayo de 2000, Ar. 4314).

La respuesta la da el propio tenor literal de la Ley. Primero establece que el único instrumento normativo adecuado para suprimir un puesto es la relación de puestos, añadiendo que si esa supresión proviene de una modificación de las estructuras departamentales, entonces la modificación de la relación de puestos deberá realizarse «al mismo tiempo».

Los informes que sean preceptivos, y los requisitos de información previos a la adopción del acuerdo, resultan también ser otro requisito procedimental. La sentencia de 8 de junio de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (RJCA 2314) declara al respecto que: «Partiendo del hecho incontestable de que, en el Pleno en que se procedió a la aprobación del acuerdo impugnado, se solicitó el asesoramiento del Secretario y del Interventor de la Corporación, conviene precisar que la negativa del Alcalde a que dichos funcionarios con habilitación de carácter nacional informaran sobre la legalidad del acuerdo infringe, efectivamente, los preceptos invocados por los actores, que exigen el asesoramiento del Secretario y la fiscalización del Interventor. Pero es que, además, los arts. 14 y siguientes del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales permiten a los ediles recabar toda la información que precisen para la formación de su voluntad. De ahí que haya de concluirse que la adopción del acuerdo objeto de impugnación incurrió en el supuesto de nulidad de pleno derecho que contempla el art. 62, e) de la citada Ley 30/1992, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados». Y se exige específicamente su publicación para poder ser operativa.

La sentencia de 13 de mayo de 1999 (RJCA 2244) aclara respecto de este punto: «... las alteraciones introducidas por la modificación llevada a cabo por el Acuerdo del pleno de 17 de marzo de 1995 en la Relación de Puestos de Trabajo no se publicó en el BOTHA, omisión que al decir de la parte actora determina la ineficacia del acuerdo que sirve de base al Decreto impugnado por lo que éste carece de efectos. Motivo este que ha de ser estimado si se tiene en cuenta que, en efecto, los artículos 15 y 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública disponen que las relaciones de puestos de trabajo serán públicas...».

Es así que es la propia Administración demandada la que en su escrito de contestación reconoce que la modificación de la relación de puestos de trabajo a que se refieren los actores no fue publicada en el BOTHA sino hasta el 7 de agosto de 1995 de lo que se infiere que la adscripción provisional de los actores verificada en fecha 2 de marzo de 1995 lo fue a puestos inexistentes, al menos temporalmente, por cuanto su existencia venía condicionada a su eficacia a través de la publicación lo que conduce



a, con acogimiento de este motivo de impugnación, dar lugar a la pretensión anulatoria. La anterior conclusión releva sin más del examen del otro motivo articulado que se dirige a denunciar la desviación de poder en la actuación de la Administración. Sin embargo, en relación al mismo siquiera quepa decir que es doctrina conocida la que establece la potestad autoorganizativa de la Administración, aún cuando dicha potestad no equivale a arbitrariedad ni a la exención del control a que jurisdiccionalmente están sometidos los actos en que tal potestad se manifiesta no sólo por virtud de la cláusula general de sumisión de los actos administrativos a la ley sino por la posibilidad legal de distinguir elementos reglados en todo acto de decisión.

Aunque, por supuesto, la negociación en la mayoría de materias referidas ha de considerarse obligatoria y así se ha pronunciado la doctrina científica e, inclusive, los propios tribunales al establecer que la aprobación de una relación de puestos de trabajo, sin negociación previa, es un vicio de nulidad de pleno derecho (STSJ de Castilla-León de 10 de septiembre de 1999, RJ. 2502)²³.

b) Límites derivados de la justificación de las decisiones organizativas adoptadas.

De esta forma, en principio y aunque la reclasificación de puestos de trabajo se halla dentro de las facultades de autoorganización de la Administración al aprobar las relaciones de puestos de trabajo –y dicha potestad no puede ser sustituida por la Jurisdicción, de modo que ésta sólo podría acordar aquélla si en el ejercicio de sus facultades revisoras de un acto previo de la Administración se aprecia en el mismo ilegalidad, discriminación o arbitrariedad (Sentencia de 15 de septiembre de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, RJCA 3225)– es precisa una justificación técnica de la reclasificación y catalogación de puestos de trabajo, de tal forma que queden específicamente justificadas las tareas o funciones del puesto y la valoración del mismo a efectos de la asignación del complemento de destino. En este sentido, no cabe modificar en perjuicio del funcionario la estructura y nivel de las retribuciones contempladas en los catálogos o relaciones de puestos de trabajo de una Administración si no constan debidamente justificadas las razones técnicas determinantes de una reclasificación del puesto o una configuración organizativa que lo ampare (Sentencia de 28 de marzo de 2000, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-la Mancha, RJCA 1583).

²³ Véase en cuanto a la obligación de negociación en las materias contenidas en el artículo 32 de la Ley 7/1990, ROQUETA BUJ: «La negociación colectiva en la función pública», Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 66 y FERNANDEZ DOMINGUEZ y RODRIGUEZ ESCANCIANO: «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», Cedecs, Barcelona, 1997, págs. 137 y ss.

La fijación de los distintos complementos retributivos aunque inserta en la potestad de autoorganización, y por ello con un alto grado de discrecionalidad, ha de respetar los principios generales de nuestro ordenamiento y, entre ellos, significativamente el de igualdad. También es preceptiva la realización de una valoración previa del puesto de trabajo²⁴, sin que quepa un distinto tratamiento retributivo entre puestos con idéntica denominación y funciones sin una sola referencia a la razón de ser de ese tratamiento diferenciado (Sentencia de 4 de mayo de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, RJCA 2016). En todo caso, tal y como expone la Sentencia de 3 de noviembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, esas diferencias de trato no justificadas han de ser debidamente probadas por quien las alega, ya que no basta la apreciación subjetiva del funcionario para desvirtuar la presunción de legalidad en la actuación administrativa. Según el Tribunal, la determinación de los conceptos retributivos forma parte de ese halo de incertidumbre en la delimitación de los conceptos jurídicos indeterminados que atribuyen una especial capacidad interpretativa a la Administración.

La reducción de jornada, y como consecuencia de ello la reducción de retribuciones, queda integrada en el marco de dicha potestad, pero en todo caso con respeto a las retribuciones consolidadas mediante el establecimiento de complementos personales transitorios (STS de 14 de noviembre de 1996, RJ 7989).

c) Límites derivados de la adscripción de los puestos de trabajo a las distintas clases de personal y cuerpos funcionariales.

En este sentido, es preciso aludir a las limitaciones derivadas de la adscripción de puestos a personal sujeto a régimen jurídico funcional y laboral de conformidad con la enumeración que para ello establece el artículo 15 de la Ley 30/1984. Así, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (de la que es expresiva la sentencia 7 de octubre de 1996, RJCA 1626), dicha limitación se proyecta sobre la negativa a que personal laboral pueda desempeñar puestos de responsabilidad en las unidades organizativas, es decir, les está vetado el desempeño de puestos con responsabilidad orgánica.

24 La sentencia de 4 de julio de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (RJCA 2882), anula de esta forma la fijación de un complemento específico sin que conste una valoración previa del mismo. Indica dicha sentencia que: «Ningún estudio previo consta, pues, que haya precedido a la modificación del complemento específico del puesto de trabajo del recurrente, y en tal sentido hay que mencionar la STS 5 diciembre 1994, que considera que la falta de tal valoración previa constituye una omisión trascendente, con entidad para la anulabilidad del acto administrativo, pues «los términos del apartado 2º del art. 4 del RD 861/1986, evidencian la esencialidad del presupuesto previo de la valoración del puesto de trabajo en función de las circunstancias expresadas en su número 1; y su relación con el apartado 3 del propio artículo, aporta el dato complementario para estimar que esa valoración previa del puesto de trabajo no puede entenderse como una especie de posible paso lógico implícito, no necesitado de concreción en un acto distinto del propio de la aprobación de la relación de puestos de trabajo, sino como una actuación de entidad diferenciada por sí, que debe preceder al acto del Pleno de la Corporación por el que ésta aprueba tal relación».



También existe otra limitación en las decisiones a adoptar en las relaciones de puestos de trabajo respecto de los puestos de trabajo que han de proveerse por personal eventual. En efecto, el artículo 176.3 del Texto Refundido de Régimen Local dispone que «Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos.»

No obstante, es preciso resaltar la valoración negativa, y sobre todo la interpretación restrictiva, que desde el punto de vista jurídico ha podido recibir el artículo 176 del Texto Refundido de Régimen Local²⁵.

De otro lado, jurisprudencialmente se ha mantenido una visión restrictiva de los puestos de trabajo a ocupar por personal eventual basada en el concepto de «permanencia» de la función. Sólo podrán ser creados puestos de trabajo para personal eventual para tareas a desempeñar con carácter no permanente y que se caractericen por ser de confianza o asesoramiento especial (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 8 de marzo de 1999).

De esta forma, y con la doctrina citada, la jurisprudencia ha rechazado la posibilidad de utilizar este sistema para un Encargado de Obras, aún cuando sus funciones a juicio de la entidad local se caractericen por ser de confianza y asesoramiento especial (Sentencia de 2 de marzo de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura), de conductor de vehículos del Conseller (Sentencia de 5 de noviembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia), Director Técnico de la Oficina de Urbanismo (Sentencia de 3 de marzo de 2000 y de 12 de abril del Tribunal Superior de Castilla y León) y, con un criterio contrario, la ha admitido en el caso de Secretaria particular del Alcalde (Sentencia de 28 de febrero de 1990 del Tribunal Superior de Justicia de Baleares) o del Ayudante

25 SERRANO PASCUAL, A.: «El Personal de las Entidades Locales. Análisis de su régimen jurídico». El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1997, páginas 200-201 señala lo siguiente: «De la normativa examinada se desprende que el mencionado artículo 176 no se compece con las previsiones de la legislación básica en materia de función pública, —en un clarísimo ultra vires, ya que tampoco se ajusta al diseño de la propia Ley 7/1985, como se ha visto— configurándose los puestos eventuales de una manera distinta a como se contemplan en ésta, es decir, el artículo 20 de la Ley 30/1984 habla de que este personal ejercerá sólo funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial, mientras que el Texto Refundido incluye la posibilidad de desempeñar puestos de carácter directivo (...) —nótese también que no se trata de un asesoramiento general o natural característico en una Administración—, por lo que esta asignación de funciones directivas no tiene encaje alguno. Asimismo, el hecho de que se indique en el Texto Refundido que el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos, está denotando que se están extrayendo del ámbito de los funcionarios de carrera puestos que corresponden a ellos y no a este tipo de personal que únicamente encuentra una incardinación aceptable en los puestos de secretarías particulares, gabinetes...».

del Gabinete de Prensa (Sentencia de 18 de septiembre de 1995 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León).

Pero, ciertamente, si nos atenemos al ordenamiento local, éste permite que, no sólo funciones de confianza y asesoramiento especial, sino también funciones directivas sean desempeñadas por personal eventual.

En cuanto a la asignación de los distintos puestos a los cuerpos y escalas establecidos, la provisión de los puestos predominantemente burocráticos exige el requisito de pertenencia a las Subescalas de Técnicos, Administrativos y Auxiliares de Administración General, a lo que no se opone que el art. 15.2 de la Ley 30/1984 revele la voluntad del legislador de limitar la adscripción de puestos en exclusiva a Cuerpos o Escalas, pues, ciertamente, el art. 15.2 de la Ley 30/1984, sienta el principio de adscripción indistinta de los puestos de trabajo a los diferentes Cuerpos y Escalas de funcionarios, salvo que por su naturaleza se imponga su adscripción a alguno concreto y así lo decida el Gobierno. Sin embargo, el art. 167 del TRRL, adopta como criterio organizativo de la función pública local la división del personal en dos Escalas, una llamada de Administración General a cuyos miembros se asigna la provisión de los puestos predominantemente burocráticos (art. 169.1), y la llamada de Administración Especial a cuyos miembros se asignan las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera (art. 170.1).

No obstante, debe advertirse, según señala la sentencia de 4 de mayo de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (RJCA 2016), que no cabe la adscripción de puestos de trabajo en exclusiva a determinadas categorías, salvando las previsiones específicamente establecidas.

Existen límites, asimismo, también en cuanto a la utilización de la libre designación como fórmula de provisión definitiva de los puestos de trabajo, dado el carácter excepcional de este sistema. La sentencia de 4 de mayo de 2000 (RJCA 2016), recogiendo doctrina ya consolidada del Tribunal Supremo, arguye:

«Respecto de la libre designación establece la Ley una doble previsión: la primera es que «podrán cubrirse por este sistema aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones»; y la segunda consiste en que «sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector General, Delegados y Directores Regionales o Provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo» [art. 20.1 b)]. Sobre este último extremo hay que destacar también que el artículo 16 de la Ley (asimismo integrado en las bases de aplicación general) dispone que en las relaciones de trabajo que compete

elaborar a las Comunidades Autónomas, «deberán incluir, en todo caso, la denominación y características de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño».

Sigue diciendo el Tribunal Supremo en la citada sentencia que «... el sistema de libre designación previsto en la Ley difiere sustancialmente de un sistema de libre arbitrio, ya que su perfil viene delimitado por los siguientes elementos:

- Tiene carácter excepcional, en la medida que completa el método normal de provisión, que es el concurso.
- Se aplica a puestos determinados en atención a la naturaleza de sus funciones.
- Sólo entran en tal grupo los puestos directivos y de confianza que la Ley relaciona (Secretarías de altos cargos y los de especial responsabilidad).
- La objetivación de los puestos de esta última clase («especial responsabilidad») está incorporada a las relaciones de puestos de trabajo, que deberán incluir «en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos...» y serán públicas, con la consecuente facilitación del control.

Se puede concluir, por tanto –sigue diciendo la STS a que venimos refiriéndonos– que «la asignación del sistema de libre designación comporta, por parte de la Administración, el ejercicio de una potestad discrecional con elementos reglados».

Por último, hemos de hacer referencia a que la operatividad de la movilidad interadministrativa tendrá lugar cuando así se disponga en las relaciones de puestos de trabajo. De esta forma, en el caso de los Gobiernos locales, el artículo 101 de la Ley de Bases de Régimen Local, según la redacción introducida por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social establece que: «En dichas convocatorias de provisión de puestos de trabajo, además de la participación de los funcionarios propios de la entidad convocante, podrán participar los funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas, quedando en este caso supeditada la participación a lo que al respecto establezcan las relaciones de puestos de trabajo²⁶».

²⁶ Sentencia de 4 de mayo de 2000 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, RJCA 2016.

2.1.3. Estructuración de una dirección pública

De los datos acumulados en el Estudio, parece desprenderse que el sistema directivo no ofrece problemas, en contra de la percepción generalizada por los expertos en función pública y los resultados de otros estudios²⁷. En efecto, el 72% de los municipios consultados y en el 80%, en el caso de las Diputaciones Provinciales, coinciden en afirmar que el nombramiento de directivos públicos se hace en razón de la competencia profesional.

Dos elementos deben ser tenidos en cuenta para la reflexión en este punto: de un lado, si tenemos en cuenta que en la estructura de personal, el personal eventual representa aproximadamente un 10% de las plantillas totales, y que éste, atendiendo a los datos recogidos, no es seleccionado, al menos en un 34% de los casos, con criterio alguno cabe hacer alguna reflexión sobre la función directiva; de otro, el indistinto desempeño de estos puestos de trabajo a través de personal laboral, eventual y funcionario de carrera.



En Entidades Asociativas el 35% de los directivos son nombrados por razón de confianza.

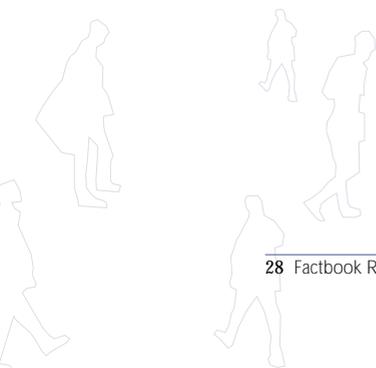
Al respecto, cabe reflexionar que la creación de estructuras directivas profesionales se presenta también como un punto a ser debatido y considerado. Es claro que en la actualidad existe un déficit en la generación de funciones directivas, ya que el modelo de función pública carece de directivos públicos. El propio modelo actual de organización y de función pública, articulado en el dualismo responsables políticos-funcionarios, no los produce. Ni la selección y provisión de puestos de trabajo se dirige a ello, ni existen los mecanismos necesarios que la hagan viable: evaluación, formación, definición de funciones y garantía de las mismas, etc. Y, sin embargo, los requerimientos exigidos a las Administraciones públicas demandan, cada vez con mayor insistencia, fruto de la expansión en la prestación de servicios públicos que ha acontecido en los últimos tiempos, la articulación de una función directiva que, sobre todo en aquellos sectores donde se demandan resultados en términos de prestaciones a los ciudadanos, asuma actitudes más gerenciales, dentro del asegura-

²⁷ Principalmente los recogidos en el Estudio CEMCI de Detección de Necesidades de Formación de las Corporaciones Locales Andaluzas, Granada, 2001, donde se pone de manifiesto, al realizar la indagación sobre las habilidades directivas, que aproximadamente en el 68 % de los supuestos los directivos no aplican las competencias pertinentes para diseñar procesos de trabajo eficientes, en el 63 % no se fijan objetivos coordinados y mensurables para el personal a su cargo o en el 74% no se cuantifican los resultados obtenidos por el personal subordinado. Lo que se refuerza ya que en el 89'5 % y 95% de los supuestos, respectivamente, se destaca en este estudio que el personal directivo ha de incrementar sus habilidades para fijar objetivo y decidir prioridades.

miento de los bienes públicos y la especificidad de lo público que requiere este sector, y con ello un mejor servicio a los destinatarios de los servicios prestados con un paralelismo de racionalización y responsabilidad en la gestión.

Se trata en definitiva de ... «contar con funcionarios que apuesten por la responsabilidad gestora, integrando recursos y liderando los grupos y redes de información necesarios para abordar con garantías la solución de las demandas sociales. Para ello han de aportar su sentido profesional en todas las dimensiones. Pero se puede correr el riesgo de pretender un cambio de enfoque en la gestión pública, consiguiendo exclusivamente agrupar y premiar a los funcionarios por su antigüedad o suma de cursillos asistidos, en lugar de contar con un núcleo de intraprendedores»²⁸.

²⁸ Factbook Recursos Humanos pág. 547. Aranzadi & Thomson 2001.



2.2. Gestión y Administración de personal: unidades de Recursos Humanos

La observación de la realidad actual en el campo público de las funciones de estas unidades refleja, con carácter general, un panorama no satisfactorio si atendemos a las funciones desarrolladas por las mismas, situación que, además, resulta acentuada en el caso de los Gobiernos locales.

La gestión de los recursos humanos se realiza sin establecimiento de objetivos ni plan alguno, sin evaluación de los resultados, sin definición de las unidades orgánicas, en medio de la ausencia de una política de recompensa/sanción, con un importante déficit en los mecanismos de racionalización y reasignación de efectivos en la que opera con una lógica incrementalista, con una utilización de la formación en que sólo se tienen en cuenta los intereses de desarrollo personal de los miembros de la organización, etc.

Al respecto, los datos del estudio reflejan circunstancias tales como las siguientes:

- No disponen, en el 97% de los casos en los Ayuntamientos y en el 100% en el caso de las Diputaciones Provinciales, de Planes de Gestión de los Recursos Humanos de las entidades, que fije los objetivos a conseguir²⁹.
- Las tareas que realizan fundamentalmente las áreas de recursos humanos son las de administración y control de personal (gestión de nóminas, seguros sociales, tramitación administrativa de la relación de servicio, etc.).
- No se utilizan, con carácter general y si salvamos la gestión de nóminas y las herramientas ofimáticas habituales, software de gestión de recursos humanos que permita disponer de una base de información suficiente que permita una posterior planificación³⁰.

Desde este punto de vista, ha de considerarse que los sistemas de gestión de personas no son un patrimonio exclusivo de las unidades de recursos humanos, sino que son una realidad transversal y estratégica que alcanza a la organización como las políticas de calidad o de finan-

29 Idénticos datos se obtienen en entidades asociativas y empresas públicas. El Estudio CEMCI 2000 ponía de relieve que en el 63% de los supuestos no existía una planificación integral de los recursos humanos.

30 Datos comunes, de otro lado, a todo tipo de entidades (Municipios, Diputaciones, Entidades Asociativas, Empresas Públicas, etc.). El Estudio CEMCI 2000, también en este sentido, puso de manifiesto que en un 42% de grandes municipios y Diputaciones no se poseía documentación precisa acerca de los distintos puestos de trabajo que proporcionara información suficiente y permitiese planificar carreras, facilitar formación, estructurar la selección, etc.



ciación. Por ello es preciso la desconcentración de numerosas parcelas que habitualmente se desarrollan en forma centralizada en las unidades de recursos humanos, centrando las mismas en la definición estratégica de dicha gestión y no en la administración del estatuto en la que deben implicarse, asimismo, el resto de unidades de la organización.

De esta forma puede afirmarse que, salvo contadas excepciones, no hay dirección de personal en la mayoría de nuestros Gobiernos locales. Al menos con el sentido y alcance que desde aquí se propugna, que no es simplemente la que aplica la norma, sino la dirección que plantea el problema, valora las posibles soluciones en términos de recursos, las prioriza en función de las posibilidades existentes, etc.

La realidad de estos déficit también se ha puesto de manifiesto en el Informe CEMCI 2000 que, en relación a mandos medios y directivos de grandes entidades locales y el área de gestión de los recursos humanos en general, se llega a las siguientes conclusiones coincidentes con las obtenidas en el presente estudio en líneas generales:

- 1ª. No existe un sistema de evaluación del rendimiento o los resultados de su aplicación son poco operativos.
- 2ª. Es preciso fomentar las habilidades para formar equipos de trabajo eficaces.
- 3ª. Los procesos de comunicación interna son inadecuados.
 - a) Se considera que, en los distintos departamentos, el rumor es un importante canal de comunicación.
 - b) Respecto al personal directivo, se considera importante establecer sistemas de comunicación interna.
 - c) Se manifiestan conflictos por errores en la comunicación interpersonal.
- 4ª. Es preciso mejorar el diseño, aplicación y control de la formación, conclusión que se desprende de la aceptación, por el 58% de esta afirmación mientras que sólo un 11% de las respuestas muestran su desacuerdo.
- 5ª. Es preciso mejorar el proceso de planificación de necesidades de recursos humanos. El 74% de las respuestas consideran que no se prevén las necesidades de personal ni se establece la planificación oportuna.
- 6ª. Se tiende a considerar que el personal no está motivado laboralmente.



2.2.1. Aspectos de Seguridad e Higiene Laboral

La existencia de servicios de salud laboral, representados en los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales, es prácticamente testimonial en una gran parte de los Gobiernos locales si salvamos los municipios de más de cincuenta mil habitantes y las Diputaciones Provinciales, y ello a pesar de la obligación que comportan de acuerdo con la legislación vigente. A estos efectos, conviene recordar que la obligación de dotarse de una organización de prevención en la empresa es una obligación legal (RD 39/1997 y 1488/98 de desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales) así como la de dotarse de Delegados de Prevención.



2.3. Desarrollo de RR.HH. : Sistemas de selección y formación

2.3.1. Sistemas de Reclutamiento y Selección

El sistema selectivo también ha de ser objeto de consideración. En primer término, el sector público carece de medios precisos para identificar las necesidades de personal a medio y largo plazo, y no sólo en el aspecto cuantitativo sino sobre todo en el cualitativo, ya que del Estudio se desprende que no se prevén las necesidades de personal ni se establece la planificación oportuna. En segundo lugar, los procedimientos selectivos son costosos³¹, de discutible validez y finalidad y lentos (desde que una unidad organizativa decide cubrir una vacante hasta que el funcionario efectivamente se incorpora pueden transcurrir de 10 a 24 meses). En tercer lugar, el sistema selectivo ha de garantizar su adecuación a las funciones que han de ser efectivamente desarrolladas con posterioridad³². La valoración de otros elementos distintos a los conocimientos como las aptitudes personales y las habilidades sociales deben encontrar asimismo un cauce dentro de los sistemas generales de acceso (oposición y concurso-oposición) ya que el éxito de la organización va a depender en buena medida de éstos. Un cuarto elemento que ha de considerarse es el respeto a los principios de publicidad, mérito y capacidad en el caso de las personificaciones jurídico-privadas a los efectos de hacer objetivo el acceso a éstas³³. Por último, es preciso pensar de forma más decisiva en los requisitos para formar parte de los tribunales selectivos y la especialidad y profesionalidad de éstos.

Los datos recogidos ponen de relieve las dificultades de los procesos selectivos en los Gobiernos locales, empezando por la ya destacada de precisar las necesidades anuales de reclutamiento externo, por una insuficiente información de base y por el desajuste que se produce entre el sistema de acceso por cuerpos y escalas y el sistema de provisión de puestos de trabajo.

Pero junto a ello, hay una coincidencia (52% de los supuestos) en que no es útil el sistema de selección seguido para el reclutamiento externo del personal. Y se destacan como elementos para conseguirlo: la utilización de otro tipo de pruebas no habituales en el empleo público, la lentitud de los requisitos procedimentales, el tipo de pruebas establecidas

31 De esta forma, según se ha puesto de manifiesto en diversos estudios el procedimiento de selección cuesta por aspirante en los Cuerpos de Gestión Interministerial 30.766 ptas y 20.032 en el Cuerpo de Gestión de Hacienda.

32 Al respecto, el Informe CEMCI destaca una fuerte tendencia de que no se aplican técnicas de selección adecuadas de recursos humanos de eficacia contrastada, aunque ciertamente, y respecto de estudios anteriores (Informe CEMCI 1995), se percibía una mejora de dicho aspecto.

33 Del estudio efectuado se desprende que el sistema utilizado mayoritariamente en ese tipo de entidades es la entrevista y el curriculum vitae

para la acreditación del mérito y la capacidad y la composición no profesional de los tribunales.

Un último extremo, preocupante dado el procedimiento selectivo que se sigue como medida de potencial de los candidatos y que facilita la arbitrariedad, es el generalizado desconocimiento de los temarios públicos para acceder a las plazas más habituales en el empleo público lo que dificulta la preparación de éstos (71%) y el hecho de que éstos, además, cambian en forma muy frecuente en cada proceso selectivo que además es más frecuente cuanto mayor población tiene el municipio (82% de los casos).

De otro lado, es preciso concebir el proceso selectivo como un procedimiento que no finaliza con la realización de unas pruebas selectivas, sino que éstas, con las necesarias modificaciones que permitan mejorar su fiabilidad, se continúan con un proceso posterior de adecuación persona con la organización concreta y el puesto de trabajo a desempeñar y en el que la relación jurídica debe quedar condicionada, en cuanto a su mantenimiento, al éxito en dicha adecuación. En este sentido, destaca el hecho de la no existencia de un Plan de Acogida como tal en la mayoría de los municipios (93% del total de municipios). Sólo en el 54% de los municipios consultados superiores a cincuenta mil habitantes –y en un 57% en el caso de las Diputaciones– existe un Plan de Acogida (y cuando existe, el medio más utilizado es únicamente la reunión informativa) tras el proceso selectivo a fin de lograr la adecuación de la persona a la organización, la identificación con sus objetivos y el conocimiento de sus funciones y responsabilidades.

2.3.2. Sistemas de Formación

Tras la expansión de las políticas de formación, entre otras cosas por las ayudas que a las mismas se presta desde el Instituto Nacional de Administración Pública, el número de municipios que tienen plan de formación alcanza al 68% del total de Ayuntamientos encuestados (proporción que se eleva inclusive paradójicamente en el caso de los municipios inferiores a cinco mil habitantes al 77% de los casos) y al 100% de las Diputaciones. Aunque ha de destacarse, como elemento positivo, que el



En el caso de las Entidades Asociativas el 71% de las mismas no tienen plan de acogida y en el 80% de los supuestos se realiza con una reunión informativa.

Dichos datos contrastan con las Entidades Asociativas que no tienen Plan de Formación en un 72% de los supuestos.

Informe CEMCI también señalaba que el total de los municipios que abarcó dicho estudio contaban con una partida propia para realizar actividades de formación.

El reparto de las ayudas del INAP a fin de potenciar las políticas de formación es un tanto desigual si se atiende a los datos sin ponerlos en relación con otras variables que han de atenderse. De esta forma, en los municipios de menos de cinco mil habitantes sólo el 2% aproximadamente tienen dichas ayudas, porcentaje que se eleva al 8% en los municipios entre cinco y veinte mil habitantes, al 28% en los de veinte a cincuenta mil habitantes y al 72% en el caso de los Ayuntamientos de más de cincuenta mil habitantes.

No obstante, la lectura de dichos datos ha de ser matizada. En efecto, los datos de las Diputaciones Provinciales, en las que un 100% tienen Plan de Formación y en el que normalmente participan los municipios de menor número de habitantes, reflejan que todas ellas reciben ayudas del INAP y que, por tanto, se ofrece una oferta formativa desde éstas también a dichos municipios a través de Planes Agrupados u otras opciones.

Destacan, de otro lado, en la oferta formativa los cursos dirigidos a la ofimática y a los conocimientos técnicos (41% y un 39% respectivamente), mientras que los cursos dirigidos a la obtención de habilidades sólo constituyen un 13% de la oferta total. Dicha oferta es más equilibrada en el caso de las Diputaciones Provinciales donde con un 28% se iguala la oferta formativa en materia de ofimática, conocimientos técnicos y habilidades.

Es preciso realizar algunas reflexiones sobre este apartado. En primer lugar destaca que la política de formación no se liga al resto de subsistemas de gestión del empleo público ya sea retributivo, planificación de carreras, régimen disciplinario, etc. (en un aproximadamente 57% de los casos en el caso de las Diputaciones Provinciales y en un 60% en el caso de los municipios). En segundo término, que, con carácter general la inversión en formación no es evaluada (80% en el caso de los municipios y 67% en el caso de las Diputaciones Provinciales) y cuando lo es, el método más utilizado es la encuesta.

En forma complementaria, los datos del Estudio CEMCI 2000 ponen de manifiesto que el 58% de los responsables de formación en grandes entidades locales se muestran de acuerdo con la afirmación de que es «preciso mejorar el diseño, aplicación y control de la formación».

Por su interés y su grado de especificidad en materia de formación, resaltan algunas de las conclusiones de dicho estudio que complementan los obtenidos en el presente.

Pequeñas entidades locales: menos de 5000 habitantes

El análisis de los resultados, nos lleva a realizar las siguientes consideraciones:

■ Necesidades prioritarias de formación.

a) Materia urbanística, por este orden:

- Disciplina urbanística (licencias, ruinas, sanciones).
- Planeamiento urbano (normas urbanísticas, NN.SS, PDSU).
- Gestión urbanística (convenios, sistemas de actuación,...)

b) La Gestión económica y administrativa se sitúan tras el área urbanística, por este orden de prioridad:

- Contabilidad pública.
- Gestión presupuestaria.
- Régimen jurídico y procedimiento administrativo.
- Contratación administrativa.
- Control y fiscalización.
- Gestión tributaria.

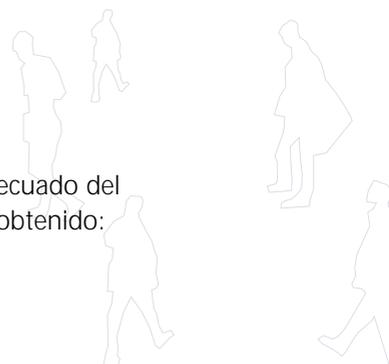
c) En la Modernización de la Administración el orden de interés expresado en esta materia fue el siguiente:

- Técnicas de organización.
- Rediseño y mejora de los procedimientos.
- Calidad en la Administración y en los servicios públicos.

d) Respecto a determinadas áreas especializadas, se otorga a la formación en estas materias una importancia media, salvo en el área de turismo a la que se le otorga un bajo interés. Este ha sido el orden expresado:

- Medio ambiente.
- Promoción económica y desarrollo local.
- Ordenación documental.
- Prevención de riesgos laborales.
- Turismo.

e) En el estudio se analizó el rendimiento adecuado o inadecuado del personal en las diferentes áreas siendo éste el resultado obtenido:



- Rendimiento inadecuado: Gestión urbanística, Área económico financiera, Sistemas de documentación y archivo.
 - Rendimiento medio: Informática, Desarrollo ágil y eficaz de los procedimientos, Área jurídica.
 - Rendimiento adecuado: Gestión de recursos humanos y administración de personal, Desarrollo local (fomento del empleo), Atención e información al ciudadano.
- f) En informática la demanda de formación trasciende la informática básica. Así se considera prioritaria la formación en:
- Programas informáticos de gestión municipal (Tasas, Padrón, SICAL, Nóminas).
 - Introducción a INTERNET (WEB, correo electrónico).
 - Administración de Sistemas Operativos de Red (Windows NT, UNIX).

En lo relativo a los destinatarios de la formación se produce una relativa preferencia por destacar la necesidad de incidir en la formación del personal de línea y tras ellos, en un nivel similar, a las jefaturas y cargos electos.

Medianas entidades locales: Entre 5000 y 20000 habitantes.

■ Necesidades prioritarias de formación.

a) Materia urbanística, por este orden:

- Disciplina urbanística (licencias, ruinas, sanciones).
- Gestión urbanística (convenios, sistemas de actuación, ...).
- Planeamiento urbano (normas urbanísticas, NN.SS, PDSU).

b) La gestión administrativa se sitúan tras el área urbanística, por este orden de prioridad:

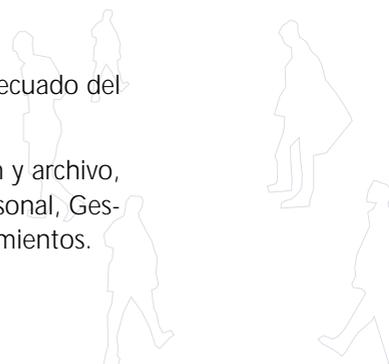
- Contratación administrativa.
- Régimen jurídico y procedimiento administrativo.
- Régimen jurídico del personal de las Administraciones Públicas.
- Asesoramiento y Defensa Jurídica.

c) En Modernización de la Administración el orden de interés expresado en esta materia fue el siguiente:

- Técnicas de organización.
- Rediseño y mejora de los procedimientos.
- Calidad en la Administración y en los servicios públicos.



- d) Área económico financiera:
- Gestión del patrimonio y bienes públicos.
 - Gestión tributaria.
 - Control y fiscalización.
 - Contabilidad pública.
 - Gestión presupuestaria.
- e) Las habilidades sociales y de dirección merecen menor interés desde el punto de vista de formación:
- Atención y información al ciudadano.
 - Participación ciudadana.
 - Negociación.
 - Planificación estratégica.
 - Comunicación.
- f) En áreas específicas, las respuestas de las corporaciones tienden a otorgar a la formación en estas materias una importancia media. Este ha sido el orden expresado:
- Medio Ambiente.
 - Ordenación documental.
 - Promoción económica y desarrollo Local.
 - Alimentación, consumo y sanidad.
- g) En la pregunta abierta realizada sobre la necesidad de formación en Departamentos Técnicos y Gestión de Servicios Públicos, aún siendo bajo el número de respuestas obtenidas y la importancia otorgada media, el orden expresado fue:
- Urbanismo.
 - Obras.
 - Servicios de abastecimiento de aguas.
 - Limpieza viaria.
- h) En el estudio se analizó el rendimiento adecuado o inadecuado del personal en las diferentes áreas siendo éste el resultado:
- Rendimiento inadecuado: Sistemas de documentación y archivo, Gestión de recursos humanos y administración de personal, Gestión urbanística, Desarrollo ágil y eficaz de los procedimientos.



- Rendimiento medio: Informática, Área jurídica, Atención e Información al ciudadano.
- Rendimiento adecuado: Desarrollo local (fomento del empleo), Área Económico – Financiera.

i) Por lo que respecta a la informática, el índice de respuestas obtenidas ha sido mucho más bajo que el resto, aproximadamente el 45% de las encuestas recibidas no responden a estas preguntas, no obstante el interés formativo de los que responden se centra fundamentalmente en:

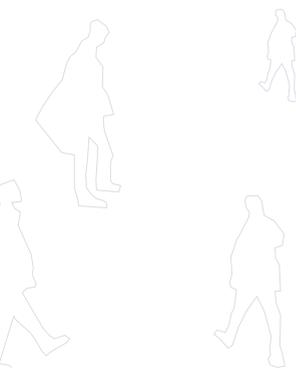
- Paquetes integrados de ofimática Office.
- Programas informáticos de gestión municipal (Tasas, padrón, SICAL, nóminas...).
- Administración de Sistemas Operativos de Red (Windows NT).
- Seguridad en sistemas informáticos.
- Windows 95/98.
- Internet (Web, correo electrónico).

En lo relativo a aplicaciones informáticas específicas, cabe señalar:

- Programa de diseño asistido: Autocad.
- Programas de cálculo de presupuestos y mediciones: Presto y Arquimedes.
- Cálculo de estructuras: Cype.
- Cálculo de redes de abastecimiento y saneamiento: Cype redes.
- Administración de bases de datos: Acces.
- Lenguaje de programación para Internet: Java.
- Lenguaje de programación para Windows: Visual Basic.

Los datos que se dan en este estudio son un fiel reflejo de la evolución del mercado informático. Cada vez más, se aprecia que la informática es un instrumento que ofrece grandes posibilidades de mejora de la gestión de las entidades locales. El proceso de informatización de las medianas entidades ha dado pasos muy importantes en estos últimos cinco años, lo que refleja una capacidad de estas organizaciones para adaptarse al cambio acelerado que se está produciendo en la sociedad.

j) Por lo que respecta a la Prevención de Riesgos Laborales casi el 80% de los encuestados consideraban bastante o muy necesaria esta for-



mación, por lo que entendemos que su importancia es alta para el conjunto de las medianas entidades locales, siendo los colectivos prioritarios a formar:

- Personal de obras y servicios.
- Policía Local.
- Titulados y Diplomados técnicos.
- Personal de Servicios Administrativos.

En lo relativo a los destinatarios de la formación se produce una cierta preferencia por destacar la necesidad de incidir en la formación del personal que desempeña puestos de jefatura, en segundo lugar se sitúan los cargos electos y por último el personal de línea. Aunque las diferencias en los tres grupos son mínimas.

No obstante, en el caso de las estructuras organizativas medianas, comienza a cobrar relevancia el papel de las jefaturas, ya que cuentan con mandos intermedios y jefaturas de diferente nivel que han de realizar funciones propias de estos puestos. Fijar objetivos, establecer sistemas de comunicación interna, motivar al personal, dirigir reuniones de trabajo, distribuir tareas, negociar, controlar o supervisar la gestión de su unidad o sección, planificar el trabajo, etc. son funciones propias de estos puestos y por tanto requieren una formación específica.

Grandes entidades locales: Más de 20000 habitantes.

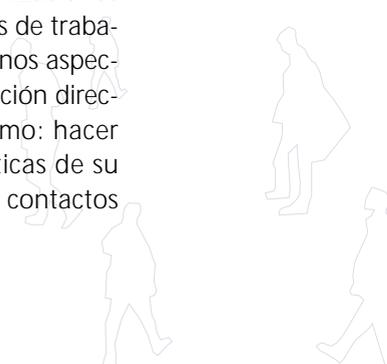
- Necesidades prioritarias de formación.

En las grandes entidades locales, en base a sus características, se ha considerado la necesidad de diferenciar los puestos de jefaturas y dentro de ellos distinguimos entre directivos y los mandos intermedios.

• **Directivos.**

A continuación vamos a reflejar aquellas habilidades y capacidades directivas en las que se ha considerado más necesaria la formación:

1. Las habilidades y competencias más valoradas son las que tienen una mayor incidencia en la gestión interna de las organizaciones tales como cuantificar resultados, formar y dirigir equipos de trabajo eficaces, decidir prioridades, etc. Se valoran poco algunos aspectos de importancia para el adecuado desarrollo de la función directiva, que se refieren a aspectos más externos tales como: hacer presentaciones orales; representar los intereses y políticas de su organización de modo persuasivo; relaciones públicas y contactos con los medios de comunicación.

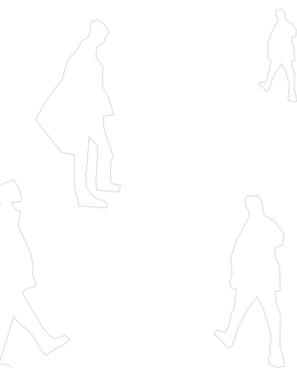


2. Es preciso mejorar los conocimientos de los directivos en Calidad en la Administración Pública. Esta área ha resultado ser la más valorada en las encuestas.
3. El personal directivo debe desarrollar la capacidad de formar y dirigir equipos de trabajo eficaces. Esta afirmación se refuerza con el dato de la necesidad en los directivos de mejorar su capacidad para motivar al personal a su cargo, para alcanzar un mayor rendimiento laboral.
4. Los directivos deben ser capaces de cuantificar resultados y medir el rendimiento de los sistemas de trabajo. Esta competencia ha sido considerada como una de las habilidades que más necesita ser potenciada en el personal directivo de las grandes entidades locales de Andalucía.
5. El personal directivo debe desarrollar las capacidades para fijar objetivos y priorizarlos.
6. Es preciso potenciar la capacidad de los directivos para planificar la asignación de los recursos humanos.
7. Establecer sistemas de comunicación interna.
8. Otras materias a las que se conceden una importancia media alta son:
 - Comprender el proceso de modernización administrativa y las líneas iniciadas en este sentido.
 - Evaluar opciones y formular políticas a largo plazo.
 - Comunicarse con el personal.
 - Rediseñar y mejorar los procedimientos de trabajo

• **Mandos intermedios.**

Los mandos intermedios se hallan en una posición en la que su rendimiento depende en gran medida de cómo gestione al personal que de ellos depende. Las conclusiones en estos apartados son:

1. Los procesos de comunicación interna de la organización e interpersonales deben ser mejorados. Se ha detectado que en los distintos departamentos el rumor es un importante canal de comunicación y que se manifiestan conflictos por errores en la comunicación interpersonal.
2. Es necesario incrementar las habilidades y capacidades de los mandos intermedios para motivar a su personal. Se ha detectado que a pesar de los esfuerzos de los mandos intermedios el personal subordinado no está motivado laboralmente.



3. Las habilidades y capacidades de los mandos intermedios para trabajar en equipo y para dirigir reuniones de trabajo deben ser potenciadas. El diagnóstico realizado nos indica que no se trabaja en equipo o el resultado del mismo suele ser pobre y que además las reuniones de trabajo no concluyen eficazmente, duran demasiado, o son muy frecuentes.
4. Es necesario incrementar las capacidades de los mandos para diseñar procesos de trabajo eficientes y eficaces y para fijar objetivos y priorizarlos.
5. Deben llevarse a efecto acciones formativas y medidas organizativas para que los mandos sean responsables de los resultados alcanzados en su unidad y asuman la dirección y gestión del personal a su cargo.

Si relacionamos estos datos con la cultura organizacional de las grandes entidades locales andaluzas, podemos aventurar que estos hechos se pueden deber a que:

- Los mandos intermedios tienen poco margen de actuación y se da la circunstancia de que, en todo momento, tienen que limitarse a hacer lo que se les dice.
- No tienen suficientes habilidades de dirección, ni técnicas, ya que no se les ha formado para ello, ni en la provisión de estos puestos se valoraron estas habilidades.
- Desempeñan puestos de Jefaturas que en realidad pudieran no responder a una necesidad, sino a la finalidad de incrementar sus retribuciones.
- Los responsables políticos y los directivos no delegan en los mandos medios.
- Los procesos de selección de los mandos intermedios no sirven para promocionar a los mejores empleados.

• Personal auxiliar y de apoyo.

En la encuesta se preguntó sobre un total de diez materias, en cuales era más necesaria la formación del personal auxiliar y de apoyo. El resultado fue el siguiente:

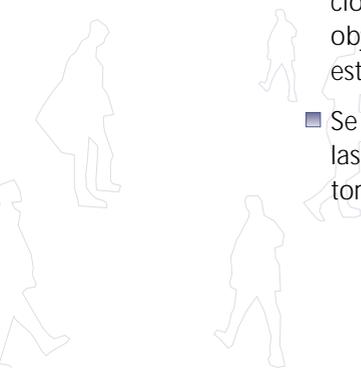
- Calidad y modernización de las Administraciones Públicas.
- Atención e información a la ciudadanía.
- Procedimiento administrativo local.
- Organización administrativa local.
- Técnicas de archivo.



De todos ellos, el tema de la calidad y modernización de las Administraciones Públicas ocupa el primer lugar con una elevada necesidad de formación.

Como conclusiones más significativas de lo expuesto en este apartado de Sistemas de Formación, podemos señalar que:

- La formación, en general, está conectada con las necesidades de la organización, si bien es necesario profundizar en esta línea de trabajo. Su efecto en la mejora de la organización ha sido limitado, habiéndose utilizado con otros fines más relacionados con la incentiación o la promoción del personal.
- La mayoría de las entidades locales no cuentan con un plan estratégico de formación y estiman que la formación realizada ha sido suficiente y que los formadores conocen la realidad de la Administración Local.
- La formación no ha sido suficientemente valorada por los cargos electos de las entidades locales, considerándola más un gasto que una inversión.
- La mayoría de las entidades opina que la formación ha sido un instrumento útil para modernizar y actualizar las corporaciones. También opinan que se facilita suficientemente la asistencia de los empleados a la formación.
- No se evalúa el impacto de la formación en el desempeño de los puestos de trabajo, ni en los resultados de la organización, ni en la carrera profesional del personal.
- La escasa evaluación de la formación, tanto en los resultados de la organización, como en la carrera profesional de los empleados, son dos obstáculos que impiden una mayor valoración positiva por los políticos de la formación.
- En la formación realizada ha primado más el interés personal de los empleados que el de la entidad. La formación se ha generalizado a todos los niveles de empleados públicos.
- La formación no está integrada en los planes de cambio organizacional. Además, los resultados de la encuesta nos indican que los objetivos del equipo de gobierno durante su mandato no suelen estar definidos.
- Se ha producido un solapamiento y una falta de coordinación en las acciones formativas ofertadas por los distintos agentes promotores de la formación.



2.4. Sistema Retributivo

2.4.1. Una reflexión previa: motivación y recompensa como elementos clave de la gestión de personas

Los sistemas de gestión de recursos humanos, ya sean públicos o privados, necesitan de estímulos para los miembros que se destacan en la realización de las funciones encomendadas y, como reverso de dicha moneda, el repudio de aquellas actitudes y comportamientos que no contribuyen al éxito de la organización. Todos los estudios realizados hasta el momento (Libro Blanco de los Servicios Públicos (MAP), Estudio CEMCI sobre Detección de Necesidades de Formación en los Gobiernos Locales de Andalucía, etc...) destacan que la ausencia de dichos mecanismos, o su insuficiente aplicación, determinan una deficiente motivación de los empleados públicos³⁴.

Para la gestión de la motivación resulta imprescindible la utilización de herramientas de gestión como la evaluación del desempeño. En realidad, la evaluación del rendimiento no es una finalidad en sí misma, sino que ayuda a la consecución de las misiones y competencias atribuidas a cada Administración pública, bajo los parámetros constitucionales establecidos, que obligan a la consecución de los intereses generales con eficacia.

Su utilización resulta, pues, no sólo recomendable, sino ineludible en un moderno sistema de gestión de recursos humanos donde la motivación de los individuos y su papel en el marco de la organización se considera clave en los sistemas de retribución³⁵. Además, esta herramienta permite una retroalimentación acerca de cómo funciona la Administración y qué respuestas requiere para optimizar la gestión de los recursos públicos³⁶. En este sentido, la V Reunión de expertos del programa de Naciones Unidas en materia de Administración (1983) concluyó que

³⁴ En efecto, los ya referidos Informes CEMCI 1995 y 2000 reflejaron que, en un 76 y un 79 por ciento que los directivos declaraban que, a pesar de sus esfuerzos, el personal subordinado no estaba motivado laboralmente.

³⁵ Incluye la implantación de un sistema de evaluación del rendimiento afecta a algo más. Como indica VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E.: «Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas», Madrid, 1997, pág. 327, «El problema no es que un modelo de evaluación del rendimiento afecte al modelo de remuneraciones, al proceso de promoción, a la planificación global de los recursos o al modelo de formación. El problema es que sin un buen modelo de evaluación del rendimiento no puede haber un buen sistema de promoción, de formación, de desarrollo, de remuneraciones o de planificación, pues dicha evaluación aporta elementos esenciales para el adecuado establecimiento del sistema.»

³⁶ En cuanto a los métodos para llevar a cabo estos sistemas de evaluación del rendimiento puede consultarse VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E.: «Manual de...», op. cit., pág. 334 que distingue entre: métodos centrados en el ejecutor (análisis de rasgos y habilidades personales); métodos centrados en la comparación (por pares, ranking y distribuciones forzadas); métodos centrados en los resultados (gestión por objetivos y resumen valorativo del rendimiento); y métodos centrados en la conducta (por factores, incidentes críticos y descripciones predeterminadas de conducta), aunque los más frecuentes son los que se centran en métodos basados en definición de objetivos y actividades del puesto y subrayan la importancia de la participación del trabajador para que dicha técnica alcance resultados eficaces.



«...Estudiar los resultados obtenidos, apreciar el comportamiento profesional y atribuir primas de rendimiento y primas especiales... era un elemento imprescindible del cambio organizacional y la O.I.T. (Organización Internacional del Trabajo) señaló que sólo el 40% de los trabajadores perciben retribuciones ligadas al desempeño. En este sentido, sólo algunas Administraciones públicas, lógicamente con mayor éxito en unas que en otras, han intentado implantar estos sistemas (España, EE.UU., Canadá, Noruega, Reino Unido...)³⁷.

Es preciso, no obstante, y de forma previa, señalar algunas cuestiones conceptuales referidas a la implantación de conceptos retributivos ligados al desempeño de los individuos en la organización más allá de tópicos generalmente utilizados³⁸.

No cabe desconocer las dificultades de un proceso de esta naturaleza en el sector público, dadas las dificultades de fijación de objetivos y valoración de programas que presenta éste en relación con el sector privado debido a las variables situacionales que concurren en el sector público, como la naturaleza de los destinatarios de los servicios, las restricciones políticas, legales y constitucionales, las expectativas y demandas públicas y la incidencia de las retribuciones en otros factores como el gasto público, con su incidencia en la política económica.

La productividad de una organización pública no es exactamente un concepto idéntico al rendimiento de los empleados en la misma, pues la productividad de una organización, sobre todo del sector público, depende de múltiples factores, entre ellos las deficiencias de organización o de gestión (diseño del puesto de trabajo, sistemas y métodos utilizados, formación, condiciones de trabajo, perspectivas de desarrollo...) y, qué duda cabe, la distinta naturaleza del trabajo desarrollado y del beneficio esperado³⁹.

37 La evaluación del desempeño proporciona, junto a la información conducente a la cuantía de retribución del complemento de productividad, otra información que podemos sistematizar en la siguiente:

1. Proporcionar información relativa a decisiones administrativas (régimen disciplinario, provisión de puestos de trabajo, planificación...).
2. Información a los individuos de la organización útil para el desarrollo individual y para su formación.
3. Validación o no de otros instrumentos utilizados para la gestión de los recursos humanos (sistemas de selección...).
4. Documentación precisa para la toma de decisiones en materias de personal.

38 Como indica FERRI, J.: «Motivación y retribuciones», en el volumen colectivo *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, 1995, pág. 149 «... sabemos poco sobre la materia, apenas hay estudios que nos informen realmente sobre los motivos que conducen a ingresar y permanecer en la Administración, y menos aún sobre cuáles son las condiciones reales de vida ahí dentro, sobre cómo se desarrolla el trabajo, qué impulsa a algunos a trabajar realmente, y a otros no, sobre cual es su papel —y la importancia— que tienen las retribuciones en todo este asunto.

39 La complejidad multifactorial de la productividad administrativa ha sido puesta de relieve por diversos trabajos que subrayan al menos cuatro perspectivas: económicas, de comportamiento, organizativas e institucionales. Véase THIRY-CHERQUES, H.R., «La guerra sin fin sobre la productividad administrativa», *Revista del Clad*, nº 5, 1996, págs. 143 y ss.

No obstante, hay una importante conexión entre motivación y rendimiento en las organizaciones públicas⁴⁰, lo que aconseja que se desarrollen estrategias para fomentar la motivación de los empleados que prestan sus servicios en las mismas, de forma tal que, junto al cumplimiento de los objetivos de la organización, se plasmen las aspiraciones personales de éstos⁴¹.

Al respecto, el Acuerdo Administración-Sindicatos suscrito en 1991 afirmó que «un sistema de evaluación del desempeño, que prime el mayor y mejor rendimiento en el puesto de trabajo es un factor necesario para la profesionalización de la Administración».

2.4.2. Características generales del sistema retributivo de los funcionarios públicos

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, siguiendo en este aspecto lo que ya venía siendo una especie de paradigma en la legislación anterior, determina la estructura de los conceptos retributivos destinados a complementar las retribuciones básicas de los funcionarios públicos. La idea, basada según los partidarios de la misma, en los principios de igualdad y solidaridad se ha tras-

40 La mayoría de las teorías sobre motivación tienen su base en la satisfacción de las necesidades personales. En efecto, MASLOW («A Theory of human motivation», *Psychological Review*, Julio de 1943) distinguió tres clases de necesidades del individuo:

1. Necesidades psicológicas.
2. Necesidades sociales.
3. Necesidades de seguridad.

* Si la retribución es suficiente se satisfacen las necesidades de seguridad.

* El trabajo y la forma en que se realiza debe también satisfacer sus necesidades sociales y psicológicas (reconocimiento). Estos últimos aspectos no se logran exclusivamente mediante la cuantía de la retribución y han de valorarse otros aspectos como: pertenencia a determinados grupos, capacidad de decidir, variedad e interés de las tareas encomendadas, etc.

Por su parte HERZBERG («The motivation to work», New York, 1959), considera que existen una serie de factores extrínsecos (salario y condiciones de trabajo principalmente) que pueden ser motivo de satisfacción. No obstante, factores intrínsecos como la afiliación (necesidad de calor humano, compañerismo o amistad), el poder (como forma de controlar e influir en los demás) y el logro (aptitud positiva ante la superación de sí mismo) son factores que influyen decisivamente en la motivación de los trabajadores.

McGREGOR, por su parte, contrapuso la teoría de la motivación tradicional de carácter mecanicista (teoría X) con una visión motivacional más humanista (teoría Y) basada más en una gerencia de la organización que hace hincapié en la consecución de objetivos que en el control, por lo que es importante desarrollar una serie de estrategias para la motivación: descentralizar, delegar, responsabilizar a los niveles más bajos de la estructura, desarrollar una gerencia participativa y aplicación de la evaluación del desempeño.

En este sentido, la motivación va a determinar de una manera importante el esfuerzo que está dispuesto a realizar una persona para la consecución de los objetivos finalmente establecidos en una moderna dirección por objetivos.

Bien es cierto, no obstante, que las más avanzadas teorías sobre motivación en las organizaciones han cuestionado, a pesar de su simplicidad, lo expuesto por los autores anteriores, las denominadas teorías de contenido, y han enfocado el problema de la motivación en los procesos. Entre estas últimas destacan la teoría de los impulsos (identifica en el pasado las experiencias que dan como resultado cierta fuerza de hábito) y las expectativas que, por el contrario, se orienta hacia el futuro que se resume en que todas las personas esperan obtener una recompensa por su trabajo que, además, se corresponda con el esfuerzo realizado, lo que puede llevar a un alto desempeño que equitativamente recompensado lleva a la satisfacción personal.

41 Véase al respecto, DELGADO PADIAL, A.: «Motivación y satisfacción laboral en la Administración pública», en el volumen colectivo *Los recursos humanos en el sector público*, Madrid, 1995.

lado, en cierto sentido, a la jurisprudencia (SSTC 63/1986 y 96/1990 y STS de 30 de mayo de 1990). Debe advertirse, sin embargo, que tal previsión ni necesariamente habría de ser articulada así por imperativos constitucionales e, inclusive, es discutible la conveniencia de dicha medida más allá de pretender una cierta uniformidad en las condiciones retributivas, dado el nivel de descentralización existente y las distintas competencias de la Administraciones públicas y entes instrumentales de éstas, podría no ser absolutamente adecuada y cabrían otras soluciones más flexibles⁴².

Si con anterioridad a la Constitución española de 1978 se repasa la opinión de la doctrina científica, existe una cierta coincidencia en proclamar la necesidad de una equiparación cualitativa, e inclusive cuantitativa, entre las retribuciones de los funcionarios públicos pertenecientes a distintas Administraciones públicas⁴³. Dicha aspiración, podría decirse que mito, cuando se refiere a todos los conceptos retributivos, parece que ha de ceder en la actualidad cuando las funciones y competencias de los distintos entes públicos, y con ello, los distintos puestos de trabajo –que son los retribuidos básicamente mediante los conceptos complementarios– han de ser, o al menos pueden serlo, de distinta naturaleza⁴⁴.

La reforma de 1984 profundizó en la consideración del puesto de trabajo como el eje esencial que, junto a la categoría subjetiva del funcionario, habría de determinar el montante global de las retribuciones de los funcionarios públicos. Aunque tras la reforma del sistema retributivo operada tras la reforma de 1963 ya se había producido la introducción de éste e incluso dicha perspectiva se hallaba acentuada con las modificaciones introducidas en 1977, será la reforma de 1984 la que articule más decididamente el sistema, añadiendo un elemento importante: el desempeño de puestos de trabajo será el que determinará la más importante expresión en la articulación de la carrera administrativa, el denominado grado

42 Máxime si se comprueba como en su aplicación práctica no se ha producido, más allá de su denominación, una cierta homogeneidad entre las distintas Administraciones públicas (es decir, a igual puesto con idénticos cometidos, iguales complementos y retribuciones), ni siquiera dentro de cada organización concreta. Véase al respecto, GUTIÉRREZ REÑON, A. y LABRADO FERNANDEZ, M.: «La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración Pública», Madrid, 1988 y referidos específicamente a las entidades locales «Estudi de les retribucions dels empleats de L'administració local. Província de Barcelona, 1994» realizado por el Área de Régimen Interior, Hacienda y Planificación de la Diputación Provincial de Barcelona y «Sistema retributivo del personal al servicio de las Administraciones locales de la Comunidad Valenciana», Federación Valenciana de Municipios y Provincias, nº 16, 1995.

43 El caso es significativo en la esfera local donde la Ley de 20 de julio de 1963 proclamó en su Preámbulo «una equiparación entre los funcionarios locales y estatales para llegar a una justa paridad en las retribuciones de cuantos se hallan al servicio de las administraciones públicas». También, en idéntico sentido, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, de Régimen Jurídico de la Administración Local estableció la necesidad de lograr una equiparación y homogeneidad entre los funcionarios de la Administración estatal y local (art. 10). Con el mismo sentido, en la legislación actual, puede verse, amén de la legislación básica establecida en la LMRFP, el artículos 93 LRRL y 153 TRRL y el RD. 861/1986, de 25 de abril, por el que se establecen el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

44 Al respecto, el artículo 93 LRRL solo se atreve a proclamar que las retribuciones complementarias tendrán la misma estructura y criterios de valoración objetiva que las del resto de los funcionarios públicos.

personal, que se subjetiviza en el funcionario por el desempeño continuado –dos o tres años según los casos– de puestos de trabajo debidamente clasificados. Este hecho determinará que, ahora más decididamente que con la reforma anterior, se proceda a clasificar los distintos puestos de trabajo ordenándolos a través del instrumento organizativo por excelencia que se introduce en dicha reforma para la estructuración de la burocracia pública, la relación de puestos de trabajo (general schedule).

De otro lado, en el diseño retributivo implantado tras la reforma de 1984, las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos venían a cumplir un doble papel: de un lado, tanto el complemento de destino como el específico retribuyen el puesto de trabajo ocupado por el funcionario, es decir, el «qué se hace»⁴⁵; de otro, y en lo que aquí interesa, el complemento de productividad está asignado al «modo» y la «intensidad» con que el funcionario cumple con las tareas inherentes a su puesto de trabajo, verbigracia, a «cómo se hace».

Con carácter general, la doctrina acogió, si bien con el escepticismo propio de una materia que dependía en un importante grado de su adecuada aplicación, la reforma establecida en dicha ley con una impresión favorable⁴⁶. La experiencia en su aplicación ha demostrado, una vez más en el ya largo devenir histórico de los sistemas retributivos de los funcionarios públicos, que el mismo no ha funcionado correctamente, pero no tanto por errores en su diseño, perfectibles en cualquier caso, sino más bien por la desnaturalización que se ha producido en su aplicación.

Diversa y variada ha sido la problemática planteada en la aplicación del sistema: no se ha conseguido plenamente el intento de transparencia del sistema que luce en la Ley; se ha constatado cierta arbitrariedad y desigualdad en la fijación de complementos específicos; también se ha producido una falta de coherencia en la fijación de los niveles de complemento de destino entre distintas Administraciones públicas e incluso entre unidades de la propia Administración; se ha desnaturalizado el complemento de productividad que no ha cumplido su papel como complemento incentivador y se ha utilizado para compensar diferencias retributivas consecuencia de la defectuosa aplicación del sistema, corregir desfases en los incrementos de sueldo establecidos en las leyes presu-

45 Como ya hemos anunciado, el complemento de destino no sólo cumple un papel retributivo, sino que es el elemento objetivo en que se expresa la carrera del funcionario de forma tal que éste puede ir consolidándose en el funcionario y, por tanto, desprendiéndose, en cierto sentido, de una exclusiva consideración como complemento del puesto.

46 PIÑAR MAÑAS, J.L., «El nuevo sistema retributivo de los funcionarios y su aplicación», RAP nº 111, 1986, pág. 371, expondrá, en un temprano comentario a la reforma introducida, que el sistema se había simplificado, se configuraba una carrera administrativa y se establecían mecanismos para la incentivación del funcionario. Lo que le llevaba a calificar de aceptable la reforma introducida, aunque ya advertía, seguramente fruto de la experiencia histórica conocida, de que éste dependería de su efectiva aplicación.

puestarias e, inclusive, en algunos supuestos como un mecanismo de favor en absoluto justificable y que, a la postre, han deteriorado la confianza en el sistema⁴⁷.

En la actualidad, un sistema retributivo que quiera responder a los movimientos de cambio que la Administración y la gestión pública vienen requiriendo, exige el cumplimiento de diversos objetivos que no se circunscriben únicamente a una contraprestación monetaria realizada por el esfuerzo del trabajo. Al respecto, la conexión e importancia de éste con otros aspectos de la gestión, tales como la selección y mantenimiento en los puestos de trabajo de profesionales competentes, la motivación y calidad de la vida laboral o el reforzamiento de la cultura de la organización, están íntimamente ligados a la existencia de una adecuada retribución. Nótese que se ha hablado de «adecuada» y no de «alta», pues, ambos términos, no son necesariamente sinónimos y su confusión, excesivamente frecuente, provoca no pocos fenómenos de desnaturalización de la finalidad y sentido de la estructura retributiva. En dicha línea es preciso que la retribución responda a dos criterios esenciales:

- 1) El criterio del puesto, buscando una equidad interna y externa del mismo, para lo cual la descripción y valoración de puestos de trabajo será un instrumento imprescindible para determinados componentes del sistema retributivo (en el actual sistema para los complementos de destino y específico).
- 2) El criterio de la persona, que, junto a factores que en nuestro sistema de función pública aparecen ligados a la competencia (titulación y formación) y la antigüedad (retribuciones básicas), se orienta a retribuir el potencial y el efectivo desempeño del trabajo (complemento de productividad)⁴⁸.

En realidad éste último es esencial, pues, con carácter general, casi nadie admite estar bien retribuido⁴⁹, por lo que tras un periodo de permanencia en un determinado puesto de trabajo las retribuciones necesariamente han de asociarse a la motivación si se pretende combinar las

⁴⁷ En torno a una valoración del mismo puede verse OLIAS DE LIMA, B.: «Los derechos económicos de los funcionarios», en el volumen colectivo *Los recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Logroño, 1989, págs. 150 y ss.

⁴⁸ Véase al respecto FERRI, J.: «Motivación y retribuciones», en el volumen colectivo *La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas*, Madrid, 1995, pág. 157 que estima que «Mediante el desempeño, o mejor, su evaluación se valoran diferencias individuales de rendimiento con efectos retributivos. La valoración puede reflejarse mediante incrementos diferenciales de las retribuciones fijas en función de los méritos, o mediante sistemas de incentivos canalizados a través de la remuneración variable. En el primer caso, las cantidades extra asignadas se consolidan, por lo que la influencia en el rendimiento es moderada aunque sostenida en el tiempo; en el segundo caso, los incentivos tienen un efecto inmediato y no se consolidan. El instrumento utilizado para la aplicación suele ser el de apreciación del desempeño».

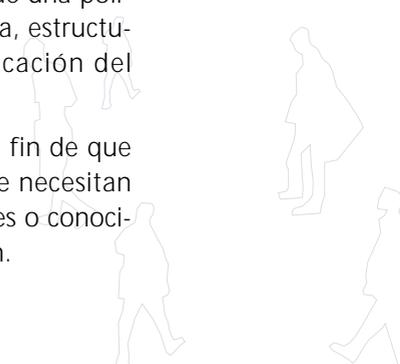
⁴⁹ Una encuesta del CIS de julio de 1993 señalaba que el 76% de los funcionarios se considera mal pagado por lo que hace.

aspiraciones de la persona a la eficacia organizacional. En este sentido, y a pesar de que pueda parecer sorprendente según la consideración que parece tener nuestra opinión pública respecto de la burocracia pública, una encuesta de julio de 1993 del Centro de Investigaciones Sociológicas puso de relieve que el 77% de los funcionarios desearían un sistema de remuneración que retribuyese realmente el rendimiento, aunque ciertamente las experiencias de implantación de políticas serias de medición de la productividad han venido acompañadas, no pocas veces, de cierta arbitrariedad en su aplicación que tal vez pudiera compensarse si junto a la retribución individual por productividad, la estructuración de ésta se realiza de forma tal que pueda percibirse también por unidades administrativas o grupos de trabajo conectados a objetivos formalmente establecidos.

En consonancia con ello, la estructura retributiva de la Ley 30/1.984, contemplaba con un carácter complementario, el complemento de productividad destinado, dice la norma legal, a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con el que el funcionario desempeña su trabajo. Su inserción en la estructura retributiva tiende a compensar las insuficiencias de ésta cuando sólo se atiende al aspecto objetivo (puestos de trabajo) sin tener en cuenta cómo éstos se desempeñan o aspecto subjetivo (rendimiento).

Pero como se ha expuesto, una concepción sistémica de nuestra Función pública exige adoptar una perspectiva integral desde la cual los diversos elementos de ésta coadyuvan a un desarrollo armónico del conjunto. Esto ocurre con el complemento de productividad y sobre todo con el procedimiento para hacerlo efectivo, visto desde el lado de la organización pública que permite la consecución de diversas finalidades. Entre otras las siguientes:

- Conocer el rendimiento del funcionariado público, tanto individual como en conjunto con su unidad de trabajo, en relación con los objetivos de la organización en que prestan sus servicios.
- Determinar sus requerimientos, insuficiencias, posibilidades de desarrollo y necesidades de formación, proporcionando información relevante en orden a la estructuración imparcial de una política dirigida a la progresión en la carrera administrativa, estructuración de unidades de trabajo e, inclusive, la aplicación del régimen disciplinario.
- Proporcionar información a los empleados públicos a fin de que conozcan su desempeño y sugerirles los cambios que necesitan realizar en sus comportamientos, actitudes, capacidades o conocimientos de las finalidades y objetivos de la organización.



- Integrar los intereses individuales con los del organismo público, mejorando su sentido de afiliación y pertenencia.

En este sentido, y según venimos insistiendo, la introducción de una política que prime el rendimiento y el resultado no se consigue exclusivamente con una ligazón de éste a la productividad como pretendió la Ley de Reforma de la Función Pública de 1984, más necesario de todo punto sería conectarla con la carrera administrativa, el estatuto de derechos y deberes establecidos para los funcionarios públicos, los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario⁵⁰.

La introducción de esta perspectiva es difícil y laboriosa en el contexto de nuestra Función pública, pero no imposible y, sin duda, deseable y necesaria. En este sentido, algunos pasos importantes se están dando en los últimos tiempos. Junto a la LOFAGE y los principios que instaura en el funcionamiento de la Administración pública, y a los que más tarde aludiremos, cabe destacar la Resolución de 27 de julio de 1998 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998 que promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento en unidades administrativas. El mismo motiva la necesidad de su implantación en acentuar el interés directivo y del conjunto de los empleados en la consecución de mayores cotas de productividad y en la extensión de la conciencia del coste, a través de programas que también integren procesos de mejora de la calidad de los servicios, el perfeccionamiento de las técnicas gerenciales a utilizar y la puesta en práctica de una mayor orientación al resultado, y una mayor implicación y responsabilización de sus directivos y empleados con la gestión del presupuesto como criterio de éxito de la organización que dirigen. El Acuerdo contempla la necesidad de instaurar mecanismos de autoevaluación, a través de planes anuales impulsados por las Subsecretarías de cada Departamento Ministerial y para todas las unidades administrativas que no la tengan incorporada, que permitan la evaluación del rendimiento.

Sin embargo, y desde este punto de vista, resulta paradójico y realmente digno de reflexión, la escasa utilización de estos sistemas en los Gobiernos locales de Andalucía a lo que haremos referencia más adelante.

50 Puede verse en torno a dicha perspectiva la experiencia de Cataluña donde la Ley 9/1994 de reforma de la Ley 17/1985 de Función Pública amplía la virtualidad del sistema que no se ciñe exclusivamente a aspectos retributivos, sino que tiene una incidencia en cuanto a la provisión de puestos de trabajo y la adquisición del grado personal. La experiencia en la aplicación de esta perspectiva puede encontrarse en LOSADA MARRO-DAN, C. Y XIRAU i SERRA, J., «El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Cataluña», GAPP nº 2, 1995, págs. 67 y ss.

2.4.3. Reflexiones a la luz de los resultados del Estudio

De lo dicho hasta el momento, y de las conclusiones que *prima facie* pueden extraerse del Estudio realizado, queda de manifiesto que se hace imprescindible la articulación de un sistema retributivo flexible, con amplia capacidad de autodefinición por los Gobiernos locales en lo que se refiere a las retribuciones complementarias, que incorpore con trascendencia suficiente en el monto total retributivo la evaluación del rendimiento, y que, a su vez, asegure su conexión con el sistema de empleo público total.

De hecho es este aspecto el más destacado por el estudio realizado, a fin de ampliar el marco normativo de desenvolvimiento de los Gobiernos locales a través de la negociación colectiva, en que aproximadamente la mitad de los encuestados considera insuficiente su capacidad de negociación para estructurar un sistema adecuado a sus necesidades. Y de esta forma, y por este orden, señalan que el marco retributivo no se adecua a sus necesidades:

- Se debería dejar definir a cada Gobierno local la estructura retributiva complementaria.



Ciertamente, en las Entidades Asociativas, el 61% de las mismas declara suficiente la estructura establecida, pero existe un 40% que no se muestra de acuerdo con la rigidez de la misma. Dicho porcentaje se eleva al 54% en el caso de los municipios y al 71% en el caso de las Diputaciones Provinciales.

- Existe escaso margen legal para retribuir con elementos extrasalariales.
- No existe equidad interna (entre puestos de la misma organización).
- La repercusión del complemento de productividad sobre el monto total retributivo es escasa.



Datos que sin embargo contrastan con los obtenidos en el caso de las Diputaciones Provinciales donde las causas principales de inadecuación del sistema retributivo son, por este orden, las siguientes: se ha aplicado deficientemente el sistema legal establecido, existe escaso margen legal para retribuir con elementos extrasalariales, la repercusión del complemento de productividad sobre el monto total retributivo es escaso.

A destacar, en conexión con esta última causa, es el dato de la escasa o inexistente utilización del complemento de productividad en conexión con una evaluación del desempeño. De esta forma, los porcentajes del complemento de productividad recibido en el caso de municipios se sitúan entre el 7% y el 9% siendo que mayoritariamente este complemento de productividad se otorga en más de la mitad de los supuestos por una mera apreciación del superior jerárquico sin necesaria conexión con los objetivos a alcanzar.



En el caso de las Diputaciones Provinciales la cuantía se eleva entre el 13% y el 18% y desciende en el caso de las Entidades Asociativas a unas cuantías entre el 6% y el 13%. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, los límites que a la aplicación de este complemento se establecen en la legislación local.

También ha de aludirse, en este conjunto de reflexiones, a que las claves del sistema retributivo de los funcionarios públicos no se encuentran en la actualidad, ni siquiera así ha sido tradicionalmente⁵¹, en lo que se suele denominar como retribuciones, sino también y junto a éstas, y en algunos casos muy singularmente, en los sistemas de protección social, en el régimen de permisos o de licencias, en la jornada de trabajo, o en las propias bases del estatuto funcional y la estabilidad en el empleo que proporcionan y ni ello ha sido valorado adecuadamente ni siquiera ha supuesto un elemento a considerar en las estrategias de negociación. La persistencia de la idea, hoy ya casi superada pero no del todo felizmente abandonada, de que el estatuto funcional anula la relación bilateral existente entre Administración y funcionario, ha anulado también una visión integral de los problemas, de las contrapartidas y de los elementos que retribuyen los conceptos retributivos y, con ello, también la denostada consecuencia de que muchos funcionarios públicos no sepan efectivamente porqué y cuánto se les retribuye. En este sentido, es preciso hacer hincapié en la diversa y variada gama, que aunque de forma limitada se ofrecen ya que sólo lo hace un 13% de los ayuntamientos encuestados, de beneficios extrasalariales que constituyen, o al menos así lo parece, un complemento a las retribuciones percibidas.

51 NIETO, A., op. cit., págs 34 y ss. al poner en comparación los trabajadores del sector público y del sector privado señala que la empleomanía –concepto que es utilizado para designar el empeño de ingresar en el sector público existente en el S. XIX– no ha cesado y que el ingreso en la Administración pública sigue siendo el objetivo primario de la juventud española, académica y no académica. A mi modo de ver, la explicación de esta paradoja es la siguiente: si se atiende exclusivamente a la perspectiva legal, es innegable la situación de inferioridad de los funcionarios; pero si se atiende a la situación real –con su régimen de retribuciones, jornada laboral y compatibilidades– son estos los verdaderamente privilegiados, y no los trabajadores del sector privado, como de la lectura del Boletín Oficial del Estado podría deducirse.



Porcentaje que, en este supuesto, se eleva a un 50% en el caso de las Diputaciones Provinciales.



Dicho dato, es decir, la existencia de beneficios extrasalariales es un dato que, al menos en los resultados del estudio en relación con las Entidades Asociativas y Empresas Públicas, no parece que sea utilizado.

En el caso de los Gobiernos locales de Andalucía la implantación de dichos aspectos, y la regulación que de los mismos se encuentra en la legislación sobre función pública local, no parece contribuir a un funcionamiento adecuado del sistema. Y los datos reflejan elementos tales como una escasa utilización de la evaluación del desempeño, alto porcentaje de absentismo laboral y bajas temporales que ponen de relieve, en forma gráfica, la existencia de problemas de fondo en la función pública local.

De esta forma, ya se puso de manifiesto la poca incidencia retributiva del complemento de productividad y los tribunales de justicia. Con carácter general, la jurisprudencia de nuestros tribunales ha ido corrigiendo la aplicación desviada y desnaturalizada realizada con el citado complemento y dirigida a dar respuestas a otros requerimientos (normalmente compensación de diferencias retributivas) no contemplados en los supuestos que generan el derecho a su percepción ni acordes con la naturaleza de dicho complemento. Su análisis muestra, además, el abuso reiterado del mismo como complemento de la cuantía global de la retribución desvinculado de la consecución de cualquier objetivo (STS de 26 de octubre de 1998, Ar. 7876). Su generalización a todo el personal fijando su importe en atención al grupo que se pertenezca salvo al personal temporal (SSTS de 11 de octubre de 1993, Ar. 6600 y 28 de julio de 1997, Ar. 6570), como un recurso para la elevación de la cuantía de las pagas extraordinarias (STS de 22 de febrero de 1997, Ar. 1497), como sustitutivo de las gratificaciones por servicios extraordinarios cuando no exista dotación presupuestaria (Sentencia de 12 de mayo de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja) o para retribuir funciones de categoría superior (Sentencia de 18 de mayo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias⁵²). Como se aprecia, funciones todas ellas alejadas de la finalidad y razón de ser del citado complemento.

52 Aunque en estos supuestos, la percepción del complemento de productividad no excluye la percepción del complemento específico correspondiente, pues ambos son compatibles y responden a distinta finalidad (Sentencia de 14 de septiembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria).

Asimismo, nuestros tribunales han declarado que su percepción no determina derecho a su abono en quienes desempeñan puestos similares, subrayando su naturaleza individual y vinculada al desempeño subjetivo realizado por el funcionario (SAN de 5 de octubre de 1995). En este sentido, la reclamación del mismo ha de probar no que se desempeña un puesto de trabajo equivalente, sino que éste se ha desarrollado con la intensidad e interés que exige la norma (Sentencia de 13 de diciembre de 1995 del Tribunal Superior de Justicia de Baleares), debiendo demostrar quien lo reclama que alcanzó el rendimiento exigido para su percepción (Sentencia de 21 de julio de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) ni cabe tampoco, su reclamación en base a la igualación a otros cuerpos funcionariales (SSTS 31 de enero Ar. 283, 29 de mayo Ar. 4158 y 1 de junio de 1987 Ar. 3982). Además no cabe solicitarlo si no se acredita un rendimiento superior al normal, es decir, especial y no se demuestra suficientemente que dicha denegación o evaluación no responde a criterios arbitrarios o incursos en desviación de poder (sentencia de 23 de septiembre de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

Tampoco cabe una atribución genérica del citado complemento, a partir de un determinado nivel de complemento de destino, argumentando que se trata de una mera expectativa de derecho que podrá verse o no realizada (STS de 14 de julio de 1.993 Ar. 5641), ni tampoco es posible que asignados los mismos objetivos a todos los puestos y cumplidos éstos, sin embargo se pague menor cuantía a determinados cuerpos por ser inferior el complemento de destino y específico asignado a éstos (Sentencia de 8 de mayo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía).

De todas formas, e incidiendo en la desnaturalización que se ha producido en la razón de ser de este complemento, y ya desde el principio, la legislación admitió que, entre las circunstancias a tener en cuenta para la apreciación de la productividad, podría incluirse, de forma transitoria, la consideración de las retribuciones percibidas en el mismo puesto en el anterior régimen retributivo⁵³. También, desde este punto de vista, se ha admitido su percepción –rompiendo el principio antes enunciado de efectiva prestación de servicios– en caso de baja laboral por maternidad, enfermedad profesional o accidente de trabajo (SAN de 12 de marzo de

⁵³ Al respecto, la STS de 8 de marzo de 1.993 (Ar. 1927) ha confirmado que la competencia para su fijación individual corresponde al Alcalde y que cabe su asignación con carácter provisional para compensar la pérdida de retribuciones en un anterior régimen retributivo. En el mismo sentido, y en caso de reincorporación al puesto de trabajo habitual, cuando el funcionario se encontraba en comisión de servicios procede su percepción cuando dicha productividad, derivada de dicha finalidad de compensación por el establecimiento de un nuevo sistema retributivo, no ha sido completamente absorbida (Sentencia de 7 de marzo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón).

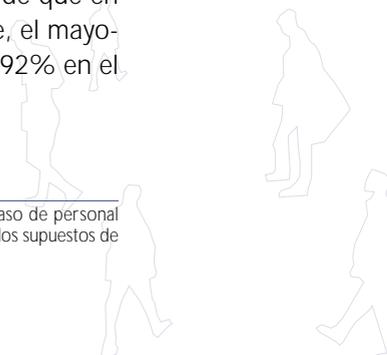
1998 y Sentencias de 28 de marzo de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja y de 7 de abril de 1998 de Murcia)⁵⁴. Inclusive, la percepción del citado complemento continúa, lo cual a nuestro juicio incide en la ya denunciada desnaturalización del mismo, cuando el funcionario adquiere la condición de representante sindical (sentencia de 31 de octubre de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de 10 de marzo de 1998 de Extremadura), aunque, bien es verdad, que en dichos supuestos el complemento se percibía de forma generalizada por todos los funcionarios en atención al puesto o a la mayor duración de la jornada de trabajo.

Pero, en cuanto a la otra cara de la moneda, es decir la aflicción de aquellas conductas extremas que perjudican a la organización y que se refleja en el régimen disciplinario, las conclusiones son contundentes. De entrada, el 37% de los municipios considera que la regulación del procedimiento disciplinario no es la más adecuada, porcentaje que sube al 86% en el caso de las Diputaciones Provinciales. Dos aspectos de mejora se señalan mayoritariamente: la necesidad de flexibilizar el procedimiento y la regulación de infracciones y sanciones. No debe olvidarse que el sistema de penalización tampoco se liga claramente a otros subsistemas de gestión como la formación.

El excesivo desarrollo de las garantías a favor del empleado público, el desconocimiento de los derechos de la organización, afincar el régimen disciplinario en el marco del «ius puniendi» del Estado, en lugar de hacerlo como una potestad enclavada en el artículo 103 CE y, por ello, en conexión con el Derecho de la organización y no con el Derecho sancionador de heterotutela, etc... está también teniendo sus consecuencias y exige que desde la doctrina y la legislación replanteemos diversas instituciones que en su construcción dogmática han de responder al sistema total de empleo público y a su carácter instrumental respecto de las finalidades y objetivos que han de perseguir nuestras Administraciones públicas.

A estos elementos presentes, en mayor o menor grado en la función pública local andaluza, habría que añadir la paradójica circunstancia, y en relación al control de la organización del cumplimiento de sus obligaciones por parte del personal al servicio de esta Administración, de que en un 74% de los casos no hay control presencial y cuando existe, el mayoritario es el «visual» y en un 80% de los casos (que alcanza el 92% en el

⁵⁴ Reconocimiento ciertamente discutible que, sin embargo, ha sido más amplio aún en el caso de personal laboral al servicio del sector público en que se ha reconocido el derecho a su percepción en los supuestos de incapacidad temporal (STS 4 de febrero de 1998, Ar. 1439).



caso de los ayuntamientos de entre veinte y cincuenta mil habitantes), contrariando lo previsto normativamente, no produce descuento alguno en nómina.



Elemento que se reitera en Empresas Públicas (61%), no produciendo descuentos en nóminas por retrasos injustificados en un 72% de los casos. Organizaciones, éstas últimas, donde además en un 39% de los casos no existe régimen disciplinario alguno, dato que se eleva a un 71% en el caso de las Entidades Asociativas.



2.5. Sistema de Carrera Administrativa

El sistema de carrera administrativa y de promoción profesional ha de ser objeto de una especial reflexión. Centrándonos en el actual sistema impuesto por las bases estatales que descansa sobre el grado personal y los sistemas de provisión de puestos de trabajo, es preciso señalar algunos aspectos que podrían tener algún elemento de corrección en la legislación que nuestra Comunidad Autónoma realizase sobre la función pública local. Algunos pueden ser apuntados:

- 1) Los mecanismos de provisión siguen articulando carreras administrativas de tipo burocrático que no se adecuan a numerosos sectores de actividad de nuestra Comunidad Autónoma.
- 2) La carrera administrativa tiene poca repercusión en el monto total retributivo de forma tal que, en ocasiones, se produce una doble carrera a través del complemento específico.
- 3) La estructuración de la misma ha favorecido la inflación organizativa no justificada lo que, a su vez, ha dificultado políticas de promoción interna más activas al compensarse por la provisión de puestos de trabajo⁵⁵.
- 4) Falta de transparencia y arbitrariedad en la provisión de puestos de trabajo.



En el caso de las Entidades Asociativas en un 60% de los supuestos no se utiliza los sistemas de provisión de puestos de trabajo.

- 5) Abuso de los sistemas provisionales de provisión de los puestos de trabajo a fin de facilitar, a posteriori, la consolidación de dichas situaciones.

Los datos recogidos avalan las previsiones iniciales, ya que se han puesto de manifiesto, junto a los elementos anteriores, los siguientes aspectos según las clases de entidades en que se ha segmentado el Estudio:

- No existe una suficiente existencia de perfiles profesionales y se presentan graves déficits en la definición de las funciones y las responsabilidades de los puestos de trabajo.
- Deficiente planificación de las áreas de trabajo (áreas infradotadas/sobredotadas).

⁵⁵ Aunque, ciertamente, ello no quiere decir que la promoción interna no sea en la actualidad un importante parámetro en la negociación colectiva.

- No existe planificación de carreras en la mayoría de las entidades locales (84% en el caso de los municipios, 86% en las Diputaciones Provinciales, 95 % en el caso de las Entidades Asociativas y el 100% en el caso de las Sociedades Municipales) ni para el personal sujeto a régimen funcional ni para el personal laboral.
- Se destaca, como elementos importantes, en las entidades locales (ya se trate de Municipios, Diputaciones Provinciales o Entidades Asociativas) los siguientes factores: la política de promoción interna obedece a motivos coyunturales sin planificación, rigidez normativa en la planificación de ésta y no existe una adecuada proporción entre los distintos tipos de puestos y los grupos profesionales.
- No existe ningún plazo temporal reglamentado para la convocatoria de concursos de provisión de puestos de trabajo y sólo la mitad de los municipios utilizan sistemas de provisión de puestos de trabajo. Destacan los sistemas provisionales de cobertura de puestos de trabajo y específicamente la adscripción provisional aunque ésta, como se sabe, tiene normativamente limitados los supuestos en que puede realizarse.

De esta forma, si por un lado no existen planes de carrera administrativa, de otro la política de promoción interna obedece a motivos coyunturales, se utilizan sin plazo definido los sistemas de cobertura provisional de puestos de trabajo y no existen suficientes perfiles profesionales.



2.6. Sistema de Negociación

La falta de capacidad normativa de los Gobiernos locales, dada la densidad normativa existente a nivel estatal y las características de reserva de ley que concurren en esta materia, hacen especialmente necesaria una ampliación de la misma. La resolución de los problemas que se plantean viene lastrada por la ausencia de una real capacidad de maniobra de los gestores públicos locales en el marco jurídico actual (retributivo, carrera, selección, etc.).

La capacidad de los gestores locales para definir una política de gestión de los recursos humanos a fin de afrontar los retos específicos de cada organización, en lo que no afecte a los aspectos esenciales del sistema, es prácticamente inexistente, dado el referente legislativo tan denso respecto de éstos que se produce en el marco estatal y autonómico. Y la problemática en la negociación colectiva en la función pública local ha sido un elemento de alta conflictividad judicial que propicia una reflexión sobre el alcance y naturaleza del sistema de negociación colectiva.

Pero dado el acercamiento que en materia de negociación colectiva se está produciendo entre el empleo público y el que se desenvuelve en el sector privado y la evolución al alza del empleo público producida por el surgimiento y desarrollo del Estado de bienestar, esta negociación tiene un importante papel ya que la misma se ha ampliado inclusive a elementos insertos en el contenido del Estatuto funcional en el sentido más estricto⁵⁶. Papel de la negociación colectiva en este concreto punto que fue el primero en ser reivindicado por la doctrina científica que se hizo eco de la necesidad de que los funcionarios participasen en la fijación y determinación de las retribuciones⁵⁷. No existe un espacio derivado

56 Véase en torno a dicho tema, además de las obras generales sobre el mismo tanto de la doctrina laboral como de la administrativa, los siguientes trabajos: OJEDA AVILES, A.: «La negociación colectiva de los funcionarios públicos y la entrada en vigor del Convenio internacional núm. 151 OIT», RL nº 11, 1985; «Los derechos de representación y negociación de los funcionarios públicos según la Ley 9/1987, de 12 de mayo», RL nº 18, 1988; VVAA.: «Seminario sobre relaciones colectivas en la Función pública», Sevilla, 1989; RODRIGUEZ-PIÑERO BRAVO FERRER, M.: «Los límites constitucionales de la contratación colectiva», RL nº 8, 1992; BLASCO ESTEVEZ, A.: «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», REDA nº 52, 1986 y «La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local» en el volumen colectivo Tratado de Derecho Municipal, Madrid, 1988; ESCUDERO RODRIGUEZ, R.: «El nuevo marco de la negociación colectiva de los funcionarios públicos» RL nº 19, 1990; DEL REY GUANTER, S.: «La nueva regulación de la negociación colectiva y de la solución de los conflictos colectivos en la Función pública», RL nº 11, 1991; LAZARO MORENO, A., «La negociación colectiva y el régimen estatutario de los funcionarios públicos», El Consultor de los Ayuntamientos, nº 3, 1993; ROQUETA BUJ, R., «El contenido de la negociación colectiva en materia de clasificación de puestos de trabajo y de retribuciones de los funcionarios locales», Poder Judicial, nº 43-44; RAZQUIN LIZARRAGA, M., «Funcionarios, bases y negociación colectiva (Comentario a la STS de 30 de mayo de 1992, Ar. 4454)», RAP nº 131, 1993; GOMEZ CABALLERO, P.: «Los derechos colectivos de los funcionarios», Madrid, 1994; RODRIGUEZ RAMOS, M.J.: «El Estatuto de los Funcionarios Públicos», Granada, 1997, págs. 349 y ss.

57 De esta forma, ya en un momento temprano, la doctrina administrativista, a semejanza de lo que ya ocurría en el Derecho comparado reivindicaba la participación de los funcionarios públicos en esta materia ya fuese a través de asociaciones funcionariales o a través de una democratización de los órganos gestores de la función pública (Comisión Superior de Personal). Véase PARADA VAZQUEZ, J.R.: «Sindicatos y Asociaciones de funcionarios públicos», Madrid, 1964 y NIETO, A.: «Las retribuciones de los funcionarios...», op. cit., pág. 63.

del modelo constitucional para la negociación colectiva de determinadas materias en el campo del empleo público, como se encargó de subrayar oportunamente el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Función Pública presentado en 1999, ya decaído tras la disolución de las Cortes Generales en la última legislatura, y que expresamente alude a «la dificultad de articular el ámbito del principio de reserva de ley con la extensión de la capacidad negociadora»⁵⁸. Las dificultades estriban en que se han de conciliar las exigencias derivadas del derecho de negociación colectiva, con el hecho innegable de empleador que confiere un sesgo especial a la negociación en la Administración Pública, en muchos casos modulada como consulta. Pero, bien es cierto, que la realidad actual del empleo público aconseja reflexionar sobre el papel de los representantes de los funcionarios públicos.

El artículo 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, modificado por la Ley 7/1990, sobre regulación de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación admite la negociación colectiva en numerosos aspectos de los que, en principio, se reservan a la norma legal. La dicción de dicho precepto es reflejo aparente de la tensión existente entre una Administración sin experiencia en la negociación y temerosa de perder sus potestades y unos representantes sindicales necesitados de asegurar su capacidad negociadora en esta materia⁵⁹.

Importa subrayar, sin embargo, que la introducción de estos apartados que habrán de ser objeto de negociación abren un espacio material a la negociación sustrayendo o disminuyendo el poder unilateral de la Administración para la determinación del contenido del estatuto funcional en dichas materias en las que regirá, por ello, un poder compartido⁶⁰.

Con carácter general, como nos es conocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 102/1988, de 8 de junio), la libertad sindical y las consecuencias que de ella se derivan para los funcionarios públicos, básicamente el ejercicio de derecho de huelga y la negociación

58 El Dictamen del Consejo de Estado de 4 de junio de 1998 alude a la trascendencia de la negociación colectiva planteada en el Proyecto de Estatuto sobre el «ámbito de las potestades públicas, condicionándolas de modo vinculante pese a ser indisponibles por definición y naturaleza, no es una exigencia del modelo constitucional... En ningún momento la Constitución impone una reserva de negociación colectiva en el ámbito estatutario».

59 Cabe subrayar aquí la opinión de PARADAVAZQUEZ, R., «La degeneración del modelo de función pública», Revista de Administración Pública nº 150, quien gráficamente expone que «La recuperación de las potestades públicas, ahora compartidas con los sindicatos, sería otro objetivo prioritario. No se trata de negar la libertad sindical, el derecho a constituir sindicatos y asociaciones de funciones que defendimos en solitario durante el régimen anterior a la Constitución de 1978, sino de mantener la vida sindical fuera de las estructuras administrativas en las que ha penetrado unos sindicatos no representativos, porque la representatividad no se mide, como debe ser, por el número de afiliados, de cotizasteis, que no tienen las llamadas centrales de clase, sino por unas elecciones que ellos programan y organizan a su conveniencia».

60 DEL REY GUANTER, S.: «Comentarios a la Ley de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas», Madrid, 1998, pág. 197.

colectiva, tienen singularidades que expresa la propia Constitución (art. 28.1 y 103.3 CE) y cuya delimitación corresponde en exclusiva al legislador estatal integrándose dentro del Estatuto de los funcionarios públicos. De este régimen surge, en forma automática, una importante conclusión que singulariza el régimen de sindicación de los funcionarios públicos respecto del de los trabajadores sujetos al Derecho laboral: el régimen de sindicación no conlleva necesariamente un derecho a la negociación colectiva, sino que éste queda en cuanto a su configuración en manos del legislador estatal que será quien determine sus contenidos y límites⁶¹.

De esta forma, la STC 57/1992, de 27 de julio, expone claramente que del «... derecho de sindicación de los funcionarios públicos no deriva como consecuencia necesaria la negociación colectiva y menos todavía con efectos vinculantes, porque no existe un racional nexo causal que conduzca con exclusividad a aquellas consecuencias, al ser obligado en lógica y en derecho que de la agrupación de los funcionarios en defensa de sus intereses, derive como única solución el celebrar un convenio obligatorio, haciendo perder la supremacía a la Administración con graves consecuencias, ya que el legislador puede optar en amplio espectro por diferentes medidas de muy distinto contenido, que resuelvan adecuadamente la participación de los órganos representativos de los funcionarios en la fijación de las condiciones de empleo, como lo demuestra el derecho comparado, en que existen diversos sistemas determinados por:

- Las negociaciones informales no previstas en la Ley, que representa meros consejos sin fuerza de obligar; la presentación de sugerencias o recomendaciones.
- Las consultas oficiales a organismos paritarios creados por la ley, que sólo asesoran o dictaminan sin vinculación alguna.
- La participación en acuerdos negociados regulados por la Ley, y que por regla generalizada, necesitan de una norma estatal o de una autoridad superior que apruebe el convenio, que en todo caso sufre la exclusión en mayor o menor medida en materias importantes, sustrayéndolas del ámbito de la negociación».

Siguiendo en este punto la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo (SSTS de 17 de febrero de 1.992, RJ. 2494; 14 de abril de 1.992, RJ. 3831; 30 de mayo de 1.992, RJ. 4454; 22 de octubre de 1.993 y 30 de noviembre de 1993, RJ. 8735) establecerá, con relación al ámbito de la negociación colectiva, algunos parámetros que

⁶¹ FALOMIR FAUS, A., «Alcance y efectos de la negociación colectiva sobre los incrementos retributivos de los funcionarios públicos. Comentario a la SAN de 7 de noviembre de 2000», *Aranzadi Administrativo* n° 20, junio 2001, pág. 3.

determinan su singularidad respecto de la que se produce en el ámbito laboral, precisamente por el papel que la reserva de ley representa en el estatuto funcionarial.

La negociación ha de ceñirse a aquellos puntos que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que los suscriba y, en este sentido, no pueden las entidades locales llegar a un pacto o acuerdo que sobrepase el límite fijado por las disposiciones legales que tienen carácter básico o imperativo⁶².

No es aplicable al Derecho administrativo la teoría de la norma más favorable, dado el carácter legal y estatutario de la relación de servicio y el principio de irrenunciabilidad de la competencia y de las potestades públicas (SSTS 22 octubre 1993 (RJ 7544), 5 mayo 1994 (RJ 4315) y 30 de junio de 1997 (RJ 6138)). Como expresamente establece la STS de 3 febrero 1997 (RJ 923) las cláusulas de condición más beneficiosa y de compensación y absorción, aplicables en el ámbito laboral, exceden de las materias que pueden ser objeto de negociación en el de la función pública.

Es doctrina reiterada por las SSTS de 16 noviembre 1994 (RJ 9254) y 16 junio, 30 octubre y 4 diciembre 1995 (RJ 4994, RJ7907 y RJ1564), que «las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado y, en su caso, de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de «mínimos», sobre la que pueda pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando cada una a su libre albedrío, bajo el lema de que lo que no está prohibido por la Ley debe presumirse que está permitido y puede ser objeto de regulación con arreglo al buen criterio de la Mesa de Negociación, refrendado por la respectiva Corporación Municipal».

No se ha aceptado la existencia de Acuerdos mixtos que regulen en un mismo texto las condiciones de trabajo de funcionarios públicos y personal laboral al servicio de una Administración pública (SSTS 22 de octubre de 1993, RJ. 7544 y 30 de junio de y 18 de julio 1994, RJ. 5203 y 6102)⁶³.

⁶² En este sentido, la sentencia de 8 de junio de 1998 (RJCA 2314) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía declara que «Basta la mera lectura del Acuerdo impugnado para comprobar que sus cláusulas exceden, en unos casos, de las competencias del Ayuntamiento demandado, y en otros contradicen normas básicas de la legislación estatal, como ocurre en relación con la regulación de la comisión paritaria (art. 5), la vinculación de lo pactado (art. 6), relación de puestos de trabajo (art. 7), trabajos de superior e inferior categoría (art. 12), contratación de personal laboral no permanente (art. 15), conceptos retributivos con inclusión de «gratificaciones» (art. 16), retribuciones del funcionario interino (art. 17), vacaciones (art. 18), permisos retribuidos (art. 19), horas extraordinarias (art. 22), dietas (art. 23) y la totalidad del Capítulo IV, incluido el Anexo, del Capítulo V, del Capítulo VI y de las Disposiciones Adicionales».

⁶³ Aunque ello no ha sido unánime en la doctrina, sobre todo a la perteneciente al mundo laboral. Puede verse en cuanto a los obstáculos y las razones que aconsejarían éstos RODRIGUEZ RAMOS, M.J.: «El Estatuto de...», págs. 402 y ss. Asimismo, en forma reciente, ROQUETA BUJ, R., «Los acuerdos mixtos para los trabaja-

Las consecuencias de dicha doctrina jurisprudencial se han plasmado en la anulación de múltiples Acuerdos en determinados supuestos de la negociación colectiva (vacaciones, licencias, permisos⁶⁴, cambio de grupo de funcionarios, desaparición de conceptos retributivos y su sustitución por otros distintos⁶⁵, establecimiento de sistemas de provisión de puestos de trabajo y movilidad funcional⁶⁶, establecimiento de condiciones más ventajosas en la jubilación voluntaria incentivada⁶⁷, sistemas de previsión social complementarios con aportaciones de la Corporación⁶⁸, situaciones administrativas⁶⁹, etc.) cuando ésta afecta a materias que quedan bajo la esfera de la reserva legal, teniendo en cuenta que la reserva de ley del artículo 103.3 no es una reserva absoluta y admite la colaboración reglamentaria y la negociación colectiva (STC 99/1987)⁷⁰. En este sentido, las entidades locales han de moverse en el marco que les proporciona la legislación estatal y autonómica de aplicación (sentencia de 9 de junio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, RJCA 1466).

Aunque, por supuesto, la negociación en las materias enunciadas en dicho precepto ha de considerarse obligatoria y así se ha pronunciado la doctrina científica e, inclusive, los propios tribunales al establecer que la aprobación de una relación de puestos de trabajo, sin negociación previa, es un vicio de nulidad de pleno derecho (STSJ de Castilla-León de 10 de septiembre de 1999, RJ. 2502)⁷¹.

Los datos reflejados en el Estudio que se acompañan son sintomáticos al respecto de lo hasta aquí expuesto. El 51% de los Ayuntamientos considera insuficiente el marco normativo actual para la definición, mediante negociación colectiva, del régimen de su personal, el 52% en

dores y funcionarios de las Entidades Locales», REALA, nº 280-281, 1999, págs. 291 y ss., sin perjuicio de que ésta última recomiende que aunque se negocien de forma conjunta se instrumenten en textos separados.

64 STS de 16 noviembre 1994 (RJ 555 de 1995).

65 De esta forma, la STS de 7 de marzo de 1986 (RJ 1771) considera básico el principio de excepcionalidad de la contratación administrativa consagrado en el artículo 6.º de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado que impide utilizar este procedimiento como vía normal de provisión de puestos en la función pública y la STS de 22 febrero 1997 (RJ 1497) impide establecer sistemas de movilidad funcional.

66 Sentencia de 23 octubre 2000 (RJCA 233) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

67 Sentencia de 23 noviembre 1999, (RJCA 3791) del Tribunal Superior de Justicia de Baleares.

68 STS de 23 abril 1991 (RJ 3515).

69 Sentencia de 6 de junio de 1997 (RJCA 2097) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

70 Si bien, cabe advertir, que de acuerdo con la SSTs de 16 de noviembre de 1994 (RJ. 9254) y 4 de diciembre de 1995 (RJ. 1564), entre otras «las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado y, en su caso, de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de mínimos, sobre la que pueda pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando cada una a su libre albedrío, bajo el lema de que lo que no está prohibido por la Ley debe presumirse que está permitido y puede ser objeto de regulación con arreglo al buen criterio de la Mesa de Negociación...»

71 Véase en cuanto a la obligación de negociación en las materias contenidas en el artículo 32 de la Ley 7/1990, ROQUETA BUJ, «La negociación colectiva en la función pública», Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 66 y FERNANDEZ DOMINGUEZ y RODRIGUEZ ESCANCIANO, «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», Cedecs, Barcelona, 1997, págs. 137 y ss.

el caso de las Entidades Asociativas y sube hasta el 100% en en las Diputaciones Provinciales. De esta forma, los aspectos retributivos, el sistema de selección, retribución y el sistema de carrera son los aspectos donde se visibiliza más claramente la necesidad de replantear el sistema.



2.7. Sistema de Comunicación

Los resultados en este campo del estudio muestran que la comunicación interna es responsabilidad en la mayoría de los municipios del área de personal (un 51% de casos así lo avalan), lo que contrasta con las funciones que se desarrollan en estas unidades en que dicha función, clave como ahora diremos, no aparece mencionada entre las responsabilidades de esta unidad con carácter general.



Igual afirmación puede hacer en el caso de las Entidades Asociativas (57%) y las Sociedades Municipales (56%).

Los medios señalados son diversos primando, con carácter general, los medios tradicionales como las reuniones informativas o las circulares sobre nuevos instrumentos basados en la tecnología. Sin embargo, es preciso en este punto hacer referencia a otros estudios, como el del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional que pone de relieve como el «rumor» es el medio habitual en que la organización comunica sus objetivos y las noticias que se generan en la misma (84% de los supuestos) y que se manifiestan conflictos por errores en la comunicación interpersonal (84% de los casos).

De otro lado, es preciso, asimismo, que la estructuración jerárquica-organizativa sea compatible con la participación de los empleados públicos en las relaciones laborales y lo que es una tendencia en todas las organizaciones públicas, a fin de optimizar los resultados, dar capacidad de decisión a los empleados («empowerment»). De esta forma, es preciso incorporar lo que LAWLER ha denominado modelos organizativos de alto compromiso basados en cuatro principios:

- 1) Información sobre los proceso, los estándares de calidad, opinión de los clientes, funcionamiento de la organización y de los resultados.
- 2) Conocimientos, en el sentido de formación, sobre su trabajo, los objetivos y el sistema global de la organización.
- 3) Poder, es decir delegación, para tomar decisiones en los que concierne a su trabajo.
- 4) Recompensas, ligadas a los resultados y crecimiento en la contribución y en las capacidades del factor humano⁷².

72 LAWLER, E., «Creating High performance organizations», Jossey Bass Publishers, III, 1995.

2.8. Cultura Organizativa

2.8.1. Sobre el concepto de Cultura organizativa: el Modelo de las Cuatro Culturas

Una de las definiciones de Cultura más aceptada es la realizada por Edgar Schein, que la define como «un conjunto de creencias inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo a medida que aprende a afrontar sus problemas de adaptación externa y de integración interna, que ha funcionado lo suficientemente bien para ser juzgada como válida, y consiguientemente para ser enseñada a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir sobre estos problemas».

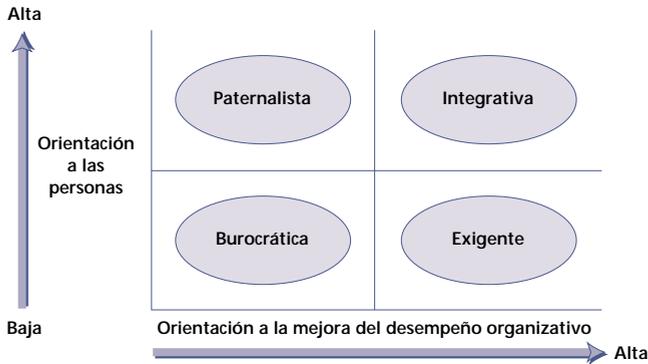
Este enfoque nos habla de:

- Comportamiento regular entre «las relaciones de los individuos».
- Las normas en la organización y en los grupos de trabajo.
- Los valores dominantes aceptados (calidad, servicio, etc.)
- La filosofía que orienta la política de la empresa ante los empleados, clientes, etc.
- El ambiente y el clima.

El Modelo de Cuatro Culturas, presentado por Narendra Sethia y Mary Ann von Glinow (1985) puede simplificar el proceso de conseguir que la dirección de la organización se ponga de acuerdo sobre la cultura deseada y determinar la cultura existente. En un principio cualquier organización combina cuatro culturas organizativas básicas, que recogen distintos comportamientos y valores humanos. No obstante, aunque ninguna cultura es mejor o peor que otra, el que una cultura básica sea más o menos adecuada, depende de las características de la organización en un momento determinado, esto es, del grado en el que la cultura y la organización estén alineadas para alcanzar los mismos objetivos. Además es muy habitual encontrar los cuatro tipos de cultura en las organizaciones, aunque una de ellas normalmente es la dominante.



Modelo de las Cuatro Culturas⁷³



Este modelo se caracteriza por contemplar los siguientes aspectos:

1. Cultura paternalista: orientación al Poder

La organización orientada al poder se basa en la desigualdad de acceso de las personas a los recursos, lo que en cierto sentido se utiliza como un medio de control de los comportamientos y actitudes de los empleados. En este tipo de cultura, existe un fuerte componente de sanción/recompensa, utilizado como elemento motivador o desincentivador, es podríamos decir, una cultura paternalista.

El liderazgo es fundamental y los líderes de la organización, tienen un sentido de obligación hacia los empleados y ejercitan el poder de acuerdo con su idea de lo que es bueno para la organización y para las personas. Estas organizaciones son muy jerárquicas y normalmente se caracterizan por tener un «puño de hierro dentro de un guante de terciopelo».

En estas organizaciones, las personas sienten que se tiene confianza en ellas y generalmente creen que se les trata de manera justa. Se valora la ocupación, la posición jerárquica, el «encajar» en la organización, el esfuerzo y la actividad (no necesariamente los resultados) y la promoción desde dentro.

Cuando la organización crece, la demanda de liderazgo crece exponencialmente. Las grandes organizaciones orientadas al poder son claramente ineficientes si esa orientación no se complementa con buenas estructuras organizativas y sistemas de medición del desempeño. Generalmente se protegen a sí mismas, pensando y repensando cada decisión, ya que los cambios, normalmente, vienen forzados desde el exterior.

⁷³ Fuente: adaptado de Sethia y von Glinow, 1985, pp. 400-420.

2. Cultura burocrática: orientación al Rol

La cultura orientada al rol se basa en la multiplicidad de estructuras y procedimientos. Las estructuras y sistemas son las que dan seguridad a las personas y estabilidad a la organización. Los deberes y recompensas son definidos de forma minuciosa y por escrito. Se espera que tanto la organización como las personas cumplan su parte del acuerdo. Las reglas son extremadamente importantes, así como los procedimientos de toda la vida. Los valores de la cultura de orientación al rol son: orden, dependencia, racionalidad y consistencia.

Los beneficios de la orientación al rol es que proporciona estabilidad, justicia y desempeño eficiente. Las personas atraídas hacia estas organizaciones, consideran que proporcionan seguridad en el trabajo. No debe sorprender que las promociones sean lentas y automáticas, que las evaluaciones sean algo fuera de lo habitual, que sea importante «jugar según las reglas» y que la política y los convenios sean algo común.

Las organizaciones orientadas al rol requieren situaciones estables, ya que en situaciones rápidamente cambiantes tienen dificultad en mantenerse. Actualmente la mayoría de las grandes organizaciones poseen fuertes elementos de la cultura del rol, aunque la debilidad de esta cultura es que su fuerza es impersonal. Operan asumiendo que no se puede confiar en la iniciativa de la gente, de ahí los sistemas y procesos. Es muy complicado cambiar las normas y su adaptación a nuevas circunstancias es baja.

3. Cultura exigente: Orientación al Logro

Son las organizaciones que alinean a la gente con un objetivo o propósito común. Los miembros aportan libremente su conocimiento y su compromiso, por lo que normalmente aportan más a la organización.

En estas organizaciones, los sistemas y procesos existen al servicio del objetivo final perseguido y son flexibles, cambiando rápidamente cuando es preciso. Los líderes que ostentan el poder son los que establecen las metas y las persiguen. El trabajo diario se realiza en función de la misión establecida y no de los líderes o de los sistemas.

Como aspectos negativos tenemos que la alta implicación de las personas es difícil de mantener, lo que supone, en muchos, casos desgaste y desilusión. Además la organización se desorganiza con frecuencia. Las necesidades de la gente son claramente subordinadas a las necesidades organizativas, lo que puede implicar altos niveles de stress físico y emocional.



4. Cultura integrativa: Orientación al Apoyo

Estas organizaciones enfatizan como valores centrales: personas y desempeño. Promueven la cooperación, la asunción de riesgos y la mejora del desempeño del grupo, son las verdaderas «learning organizations», ya que consiguen sus objetivos comprometiéndose a las personas. Tienden a creer que un entorno orientado al equipo es la forma más eficaz de utilizar el capital humano.

Se basa en la confianza mutua entre las personas y la organización. Las personas son valoradas como seres humanos, no como recursos. Fomenta el apoyo y el afecto interpersonal. A las personas les gusta ir a trabajar, no sólo por el trabajo, sino también por que se preocupan por las personas con las que trabajan. Las personas son más humanas con los clientes, proveedores, público, etc.

La orientación al apoyo utiliza la energía emocional uniendo a las personas y a la organización. Como punto negativo, destaca su falta de orientación a resultados para ser suficientemente competitivo.

Provoca fuertes motivaciones en el servicio al grupo. Los efectos de la fidelidad al equipo en productividad, calidad, absentismo, son características de la cultura del apoyo y que se recogen en las organizaciones de alto desempeño.

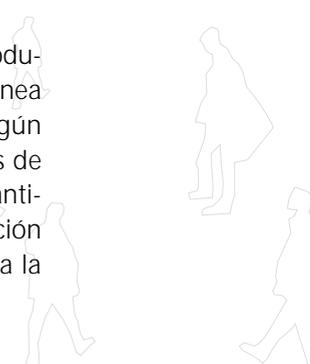
Los aspectos negativos son: la evasión de conflictos, excesivo consenso, falta de decisión en determinados temas y el tratamiento igualitario a todas las personas.

2.8.2. La caracterización cultural de las entidades locales

Ninguna organización se ajusta a un único patrón cultural, por ello no es sorprendente que de los resultados del Estudio se concluya que las entidades comparten básicamente tres tipos de cultura, en mayor o menor grado, siendo éstas:

- Cultura burocrática: orientación al Rol.
- Cultura exigente: orientación al Logro.
- Cultura integrativa: orientación al Apoyo.

El análisis de estos tres patrones nos da indicios de que se está produciendo en las entidades locales un importante cambio cultural, en línea con lo acontecido en otros países europeos, que desde hace ya algún tiempo están redefiniendo la misión, visión y valores fundamentales de las entidades de servicio público. A este respecto, es significativa la cantidad de Cartas de Derechos de la Ciudadanía y otras líneas de actuación realizadas por las entidades para reforzar no sólo el acercamiento a la



ciudadanía, sino para proporcionar un servicio más cercano, transparente y eficaz.

Desde las estructuras iniciales de orientación al rol, que han venido caracterizando la Administración pública, se aprecia una tendencia hacia nuevas formas de gestión que implican la asunción de nuevos valores, los cuales tienen que ver directamente con una mayor sensibilidad hacia elementos de gestión típicos de la empresa privada, como la consecución de resultados, el servicio al cliente (ciudadanía), la orientación al empleado como forma de optimizar el capital intelectual de la organización y alinearlo con la consecución de la misión de la organización, etc.

Las creencias, los valores, el modo de relación interpersonal y de gestión de las entidades locales están cambiando, adecuándose a las nuevas necesidades de la sociedad y a las formas de gestión que buscan la consecución de resultados, si no financieros, sí de mejora en la calidad y cantidad del servicio proporcionado. Por ello, no es de extrañar que desde las propias entidades se considere que se está realizando un esfuerzo dirigido a la obtención de resultados mejorando el desempeño organizativo, pero sin perder de vista la orientación hacia las personas que constituyen el marco sociolaboral de la organización.



2.9. Calidad de Servicio

Una de las prioridades de la Administración pública es la de adecuar los servicios ofrecidos a las necesidades de la ciudadanía y de la sociedad. Esta adecuación se traduce no sólo en mejorar los servicios existentes, sino en ampliarlos y mejorarlos introduciendo la utilización de nuevas tecnologías que minimizen el tiempo de espera, faciliten la resolución de problemas y la satisfacción de necesidades, etc. En este sentido, existe una preocupación por imbuir a los profesionales del servicio público de una orientación de servicio hacia el cliente (ciudadanía), entendiéndose por ello la existencia en la organización de las siete claves que inciden en la satisfacción del cliente, que al fin y al cabo es uno de los indicadores de «excelencia» más importantes:

- Accesibilidad
- Disponibilidad
- Anticipación
- Atención cuidada
- Personalización
- Empatía
- Respuesta de Servicio Excelente

Los resultados del Estudio indican que en las Entidades se ha hecho un esfuerzo para aumentar su Accesibilidad a la ciudadanía, proporcionando servicios de información, que no sólo utilizan únicamente los canales tradicionales de atención telefónica o personal, sino que paulatinamente y, lógicamente con gran incidencia en las entidades de mayor tamaño, está introduciendo la utilización de nuevas tecnologías como Internet. Las Entidades valoran positivamente la calidad de los servicios ofrecidos y consideran que la ciudadanía los perciben de igual manera, o en algunos casos con una percepción ligeramente más desfavorable.

En general, las Entidades participantes consideran que existen ciertos aspectos relacionados con la Calidad de los servicios ofrecidos que pueden ser mejorados. Uno de los aspectos es el que atañe a la utilización de herramientas que permitan conocer la opinión de los usuarios respecto al servicio ofrecido y a la disposición de sistemas de recogida de sugerencias que coadyuven a la mejora del servicio. Es decir, consideran que conocer la «voz de la ciudadanía» es una premisa fundamental para obtener feedback de «cómo se está haciendo» y recoger ideas que permitan mejorar desde una perspectiva de servicio a la ciudadanía. Igualmente consideran que los sistemas informáticos utilizados en las Entidades pueden ser mejorados, con el objetivo de conseguir menores tiempos de respuesta y espera de la ciudadanía.



Las Entidades consideran que, ciertamente, los usuarios disponen de sistemas de reclamaciones y quejas sobre el funcionamiento de los servicios que se ofrecen. En relación con el anterior descubrimiento, se concluye que si bien el procedimiento de quejas y reclamaciones es el adecuado, los sistemas que permiten recoger las opiniones de la ciudadanía y sus sugerencias pueden ser mejorados. Estos aspectos se relacionan con la *Anticipación* en la calidad del servicio.

Por último, destacar que las Entidades valoran positivamente las actitudes y comportamientos del colectivo empleado en cuanto a su *Empatía* y *Atención Cuidada*. Esto se refleja en que consideran que las personas adaptan el lenguaje administrativo que utilizan, para hacerlo comprensible a los usuarios. De igual manera se considera que el personal, ante dificultades o problemas en la cumplimentación de documentos, impresos, etc., intenta solucionarlos y, si es necesario, la realizan ellos mismos.

Las Entidades consideran que se proporciona una *Respuesta de Servicio Excelente*, en cuanto existe una preocupación para disminuir los tiempos de respuesta ante las peticiones o consultas realizadas por los usuarios.

A la luz de los resultados obtenidos, consideramos que son las herramientas informáticas y de sondeo de la opinión de los clientes-ciudadanía, los aspectos que las Entidades consideran que pueden ser mejorados. Otros aspectos relacionados con las actitudes, habilidades y comportamientos de los propios empleados son valoradas positivamente, al igual que la formación en calidad, que se proporciona al personal de atención al público y que se considera suficiente.



2.10. Ambiente de Trabajo

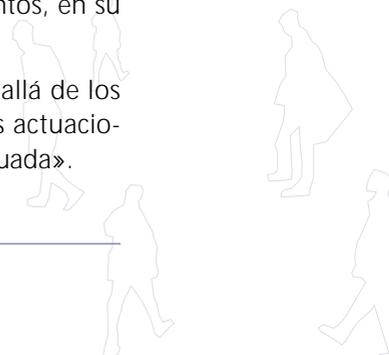
No es tarea sencilla definir conceptualmente el ambiente de trabajo o clima laboral, de igual manera que tampoco es fácil abordar de una forma total su medición en un Estudio de estas características. En este sentido, se proporcionan percepciones generales sobre el ambiente de trabajo de las Entidades, cuyos resultados constituyen una primera línea de investigación que deberá ser ampliada y profundizada por posteriores iniciativas dirigidas únicamente a la medición y caracterización del ambiente laboral en las Entidades locales andaluzas.

En una primera aproximación, se podría definir el buen ambiente/clima organizativo como aquel entorno que optimiza y favorece el desempeño individual y colectivo, para maximizar la aportación de valor (resultados, conocimientos, etc.) dirigida a la consecución de la misión y objetivos de la organización, en coherencia con los valores y entorno cultural que la definen.

La mayoría de los autores está de acuerdo en que existen una serie de aspectos que componen la «base común» de la acepción del ambiente/clima organizativo. Estos aspectos son⁷⁴:

- «El clima de una organización es como su personalidad, cada trabajador lo percibe a su manera, cada equipo tiene su propio ambiente y el conjunto de todos genera un clima propio e identificativo de la organización.
- Los elementos que construyen el clima global de la organización –los microclimas– pueden variar y, sin embargo, la percepción de las personas sobre el clima global puede seguir siendo la misma.
- El clima tiene «inercia», vocación de continuidad, si bien, puede ser variado después de acciones concretas.
- El clima tiene poco que ver con la tarea, distintos individuos con la misma tarea en la misma organización pueden percibir climas distintos, pero está muy sostenido por los procesos de gestión de la organización y por cómo los líderes de los equipos los aplican.
- El clima influye en el comportamiento de las personas, en su motivación y en su actitud y, a través de todos estos elementos, en su rendimiento.
- El clima exige, por su tendencia a la continuidad más allá de los cambios estructurales, y por su habilidad ante distintas actuaciones, su estudio desde una perspectiva dinámica y continuada».

74 Factbook Recursos Humanos, Aranzadi & Thomson. 2001.



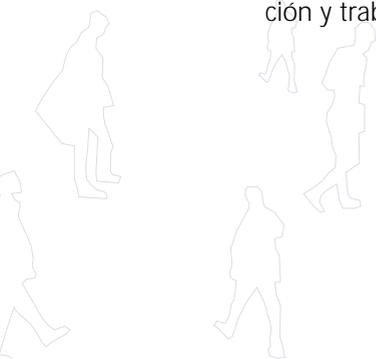
En esta sección se consideran los datos obtenidos en los municipios y Diputaciones Provinciales, ya que en el resto de Entidades (Entes asociativos, Sociedades, etc.) se ha encontrado que las respuestas tendían a la radicalización positiva, esto es, a valorar los ítems presentados de forma extremadamente positiva.

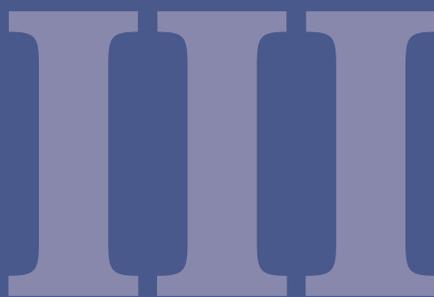
En general, no se aprecian resultados que indiquen graves problemas en cuanto al ambiente que existe en estas organizaciones. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, quizás sería interesante iniciar una línea de estudio específico en este tema. No obstante, sí se considera que existen algunos aspectos susceptibles de mejora. Uno de ellos a nivel organizativo, lo constituye la definición de las funciones y responsabilidades de los puestos de trabajo, que al parecer no están tan claramente definidas como debieran. En cuanto a los recursos materiales, a pesar de que existe satisfacción con las herramientas, ordenadores, equipos, etc. para realizar el trabajo, ésta disminuye en cuanto al mantenimiento de estos recursos, que podría ser mejorado para garantizar su actualización y modernización.

Por lo que respecta a los recursos humanos, es susceptible de mejora la gestión de los conflictos o desacuerdos que surgen entre las personas/equipos al desempeñar sus funciones. Esa gestión pasa siempre por trabajar en equipo no solo para resolver los desacuerdos, sino también para atacar las causas que subyacen a los mismos.

Por el contrario, existen otros aspectos valorados positivamente por las Entidades. En general, a nivel organizativo se considera que normalmente hay suficientes empleados para ocuparse de la carga de trabajo que existe. En relación a los recursos materiales, se valora positivamente su disponibilidad, que se considera la adecuada para el normal desarrollo de las funciones de los empleados en la organización. Esta percepción positiva se extiende a las condiciones físicas de las instalaciones, a su mantenimiento y seguridad.

En los elementos relacionados con los recursos humanos, se considera que existen buenas relaciones profesionales entre los compañeros, caracterizadas por un comportamiento basado en los valores de respeto, honestidad y responsabilidad y presidido bajo la premisa de la cooperación y trabajo en equipo dentro de la organización.





retos estratégicos en la
gestión de recursos humanos:
líneas de actuación



RETOS ESTRATÉGICOS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

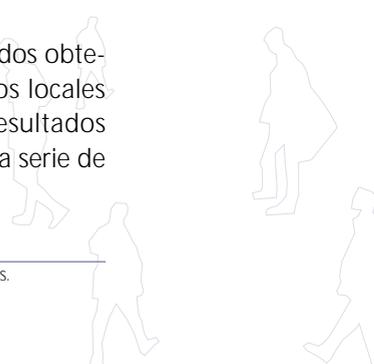
Han de hacerse algunas salvedades respecto las conclusiones que se ofrecen en este apartado. La primera de ellas relativa a que las propuestas que se realizan integran elementos de gestión y normativos que, en algunos casos, implicarían un ejercicio competencial que excede de la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma. Desde el punto de vista de la gestión, también cabe señalar que las propuestas contempladas requieren, en la mayoría de los casos, una apuesta por la adopción de nuevas formas y culturas en la gestión de los recursos humanos de los gobiernos locales de Andalucía.

Con carácter general, la OCDE⁷⁵ ya reflejó un marco de prioridades en la gestión de los recursos humanos en el ámbito público, que de forma resumida son las siguientes:

- 1) La competencia en el mercado de trabajo implica el desarrollo de nuevas fórmulas que incrementen la capacidad de atracción, motivación y retención de los empleados en las organizaciones públicas.
- 2) La promoción del liderazgo como eje crucial de la capacidad directiva en el empleo público, que exige algunas estrategias: identificación del potencial, desarrollo de la formación y el mentoring, la implicación de los gerentes en tareas de desarrollo de personas y la construcción de nuevos sistemas de incentivos.
- 3) La relación política/administración, que afecta al núcleo de problemas que se encuentran en la gobernabilidad de los sistemas públicos contemporáneos, exige la consolidación de una esfera de dirección pública profesional.
- 4) La gestión del conocimiento obliga a promover organizaciones públicas que aprendan y a extender estos aprendizajes al conjunto del sector público.
- 5) El fortalecimiento del profesionalismo público, que apunta a la necesidad de fortalecer comportamientos éticos y a la consolidación de los valores propios del servicio público en nuevos tipos de organización.

Propuestas que, de alguna manera, y a la vista de los resultados obtenidos son plenamente aplicables a la situación de los gobiernos locales de Andalucía. De manera complementaria, y a la luz de los resultados obtenidos en el Estudio, cabe realizar con carácter específico una serie de propuestas que se presentan en las siguientes páginas.

⁷⁵ Summary record of the expert meeting on Human Resources Management, January 2000, Paris.



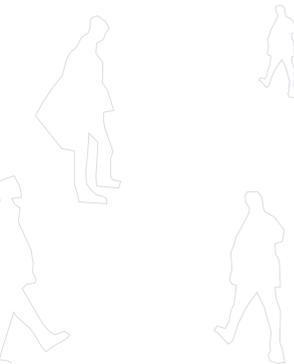
3.1. Premisas necesarias para una nueva gestión de los RR.HH.

En la actualidad se plantea la necesidad de introducir en los ayuntamientos la cultura de la planificación y definición de objetivos a nivel político y técnico, puesto que su primer objetivo debe ser la definición, con la participación de todas las fuerzas sociales y políticas, de la planificación estratégica del desarrollo integral del municipio. Esto supone reforzar la orientación estratégica de las políticas municipales y dentro de este marco más global de planificación, debe tener encaje la nueva gestión de los recursos humanos.

Junto con esta planificación resulta necesaria la utilización de todas las actuaciones y estrategias utilizadas con éxito en entidades locales para modernizar su funcionamiento tales como: aplicación de la dirección por objetivos; evaluación; sistemas de información a la dirección (cuadro de mando); sistemas de indicadores de calidad total; mejora de los sistemas de información y atención al ciudadano; simplificación de las estructuras orgánicas, previa definición de los organigramas; racionalización de los procesos administrativos y de la normativa interna; etc.

Es aconsejable destacar la conveniencia de fomentar la creación de órganos directivos de coordinación técnica de entidades locales de un tamaño mediano y grande. En la mayor parte de los ayuntamientos del Estado en los que se ha llevado a cabo con éxito una modernización y una planificación estratégica, los Gobiernos locales se ha apoyado en estos órganos, que han estado presentes con variadas denominaciones: Comité Directivo, Comisión Directiva, Comisión de Directores, etc. Además debemos destacar las condiciones que necesariamente deben darse para el éxito de este proceso de cambio de la gestión y de modernización:

- a) Las estrategias deben ser coherentes, complementarias y realistas y deben partir del conocimiento de la situación de partida, por ello es necesario realizar un diagnóstico previo y participativo de la situación de la gestión de los RR.HH. en la organización.
- b) El compromiso político activo, que debe proporcionar una visión de futuro sobre el funcionamiento del ayuntamiento; crear las estructuras necesarias y adecuadas en cada caso para la gestión del cambio y establecer los mecanismos de información y control que transmitan a la organización la voluntad de poner en marcha los cambios.
- c) La capacidad, el liderazgo y la perseverancia del equipo que impulsa el cambio.



- d) Los medios adecuados para alcanzar los objetivos: «invertir para ahorrar». Los cambios necesarios no son ni fáciles ni baratos, sino que debe existir una inversión previa para diagnosticar, analizar y mejorar los procedimientos de trabajo, la formación del personal y los directivos, realizar innovaciones tecnológicas, etc.
- e) La formación e información continua del personal.
- f) La creación de un clima/ ambiente favorable al cambio.

3.2. Conclusiones del Comité de Expertos

Esta sección refleja a nivel descriptivo las valoraciones, aportaciones y propuestas de mejora planteadas por el Comité de Expertos (CE). Estas propuestas se derivan del análisis previo de los resultados obtenidos en el Estudio. Para ello se utilizó la Técnica de Grupo Nominal (TGN) que, como herramienta metodológica para la producción de ideas, se centra en identificar los problemas o barreras detectadas en el Estudio y proponer líneas de mejora en la gestión de dichos recursos.

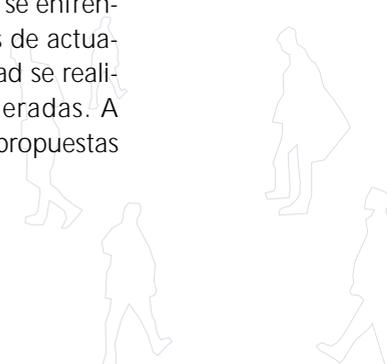
3.2.1. Metodología

■ Problemas/barreras detectadas en la gestión de los recursos humanos en el sector público; condiciones que dificultan o impiden la gestión adecuada de los RR.HH. en el Sector Público Local en Andalucía.

Para abordar los problemas/ barreras en la gestión de RR.HH. se propone al grupo de expertos la generación individual de los condicionantes que a su juicio impiden una adecuada gestión de los recursos humanos, partiendo de los resultados obtenidos en el Estudio. Una vez expuestas y presentadas las barreras, se analizan y agrupan en áreas o bloques temáticos, mediante el criterio de similitud u homogeneidad, para asignar una idea clave resumen de cada bloque de propuestas. Tras la clasificación se priorizan los diversos bloques, procediendo seguidamente a debatirlos.

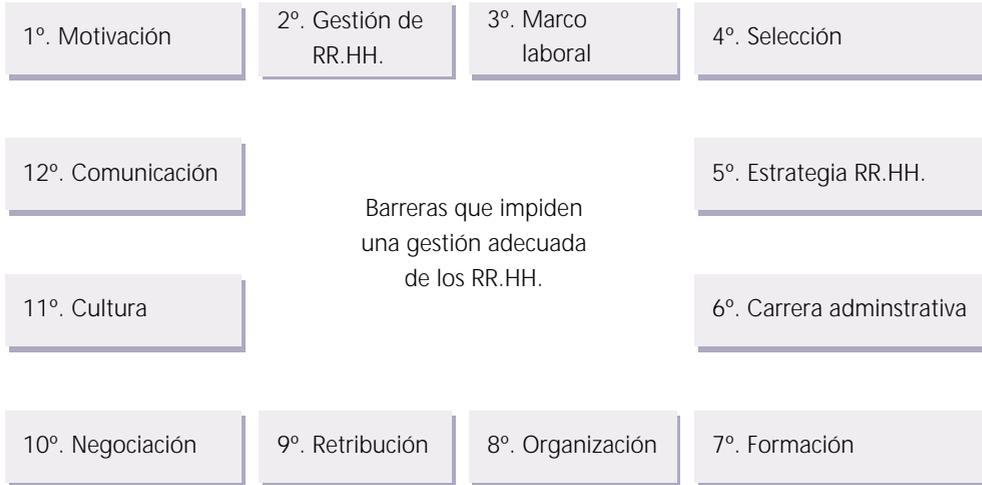
■ Propuestas de mejora

Una vez realizada la priorización de los problemas a los que se enfrenta la gestión de los RR.HH. se generan a nivel individual líneas de actuación para cada una de las áreas identificadas. Con posterioridad se realiza el análisis con todo el grupo, sobre las propuestas generadas. A continuación se exponen en líneas generales las barreras y las propuestas de mejora realizadas.



3.2.2. Resultados

■ **Problemas/Barreras priorizadas:** Como resultado de la generación de ideas en la primera fase, a la luz de los resultados del Estudio se detectaron las siguientes barreras priorizadas de 1 a 12.



■ **Identificación de acciones correctoras:** A continuación se presentan las ideas de mejora generadas para cada área:



1. MOTIVACIÓN	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • El sistema actual termina «Quemando» al personal —Desmotivación— • Faltan programas de incentivos al trabajador. • Falta de una política de incentivos de los RR.HH. • Déficit en el sistema de motivación (Recompensa/Sanción) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor implicación del personal en el proceso de toma de decisiones. 2. El sistema de motivación debe estar integrado con los objetivos estratégicos de la organización y de RR.HH. 3. Realización de encuestas de satisfacción laboral.
	<p>Mejora de los procesos disciplinarios</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Simplificación de los procedimientos disciplinarios para sancionar a los incumplidores. Redefinición de infracciones y sanciones

Barreras

Actualmente uno de los grandes problemas del sector público local es la falta de motivación, directamente relacionada con el rendimiento de las personas. La actuación laboral no está correlacionada con la esperanza de éxito o expectativas de futuro debido entre otras cosas a la falta de planificación de la carrera administrativa, la posibilidad de subidas salariales, etc.

Las estructuras jerárquicas y burocráticas, centradas en la neutralidad y homogeneidad para todos, impiden el desarrollo del potencial del empleado, generando como consecuencia la desmotivación. Los recursos deberían aplicarse para recompensar al individuo en función de su desempeño.

Planes de mejora

La finalidad es alinear el desempeño del empleado con los objetivos de la organización.

Para conseguir esa implicación es necesario recompensar a los que se distinguen por desempeños excelentes dándoles una recompensa salarial, una formación específica, una adecuada carrera administrativa, evitando decisiones arbitrarias en el otorgamiento de ascensos, formación, etc.

Mejorar el sistema sancionador simplificando los procedimientos, protocolos de actuación, manual de procedimientos, para evitar que quienes de forma reiterada muestren un desempeño insuficiente queden prácticamente impunes.

2. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • No aplicación de técnicas de gestión de RR.HH. • Unidades de RR.HH. orientadas únicamente a administrar. • Déficit en la planificación de la gestión. • Carencia de planes de gestión de RR.HH. • La función de RR.HH. está excesivamente sesgada por criterios políticos y sindicales. No se apoya políticamente una gestión profesional de los RR.HH. • Las unidades de RR.HH. no tienen ni el personal cualificado ni los instrumentos técnicos adecuados. • No existe en la Administración local una gestión de los RR.HH. No hay cultura de planificación: <ul style="list-style-type: none"> □ Falta de definición de objetivos. □ Ausencia de instrumentos de planificación en materia de RR.HH. • Inadecuada gestión de las políticas de personal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar planes de gestión de RR.HH. 2. Integrar los distintos sistemas de empleo público. 3. Función de RR.HH. que asuma la dirección y orientación estratégica (descentralizada y con corresponsabilidad) mediante diseño de estrategias políticas y procedimientos. 4. Puesta en marcha de un sistema de dirección estratégica en Administración local. 5. Disponer de un equipo multidisciplinar que fortalezca los equipos de RR.HH. 6. Diagnosticar de modo participativo cómo se gestionan los RR.HH. en la institución. 7. Descentralizar RR.HH. dando competencias a las demás áreas.

Barreras

Actualmente es prácticamente nula la gestión de recursos humanos, sesgada por criterios políticos y sindicales. No existe una definición de los objetivos a lograr, ni unos criterios suficientemente claros para ser comprendida, lo que dificulta la gestión de los RR.HH. Esta falta de gestión conlleva a la deficiente planificación de los recursos humanos, materiales y técnicos. Los pocos procesos de gestión existentes están demasiado centralizados, llevando a una dispersión y mala aplicación.

Plan de mejora

La Administración pública debe gestionarse adecuadamente para lograr un compromiso con el capital humano. Cuanto más y mejor se gestione la calidad de los agentes públicos, mayor crédito y fortalecimiento conseguirá la organización.

La gestión de recursos humanos debe redefinir su papel y comenzar un proceso de transformación, definiendo y poniendo en práctica procedimientos periódicos de gestión, consiguiendo así una mayor productividad por parte de los entes locales, una mayor calidad en los procesos y un ahorro de tiempo.

3. MARCO LABORAL	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un marco regulador claro y estructurado. • No homogeneidad en la regulación de funcionarios y laborales. • Falta de movilidad en la organización municipal. • Falta de una referencia legal para las empresas públicas. • Falta de movilidad horizontal y vertical. • Aplicación de una legislación laboral. • Carencia de instrumentos de resolución de conflictos alternativos a la vía judicial. • Elaboración de reglamento disciplinario. • Relación jurídica de empleo público clásica para todos los sectores y rígida en su configuración atendiendo a la sociedad actual. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mecanismos de resolución de conflictos alternativos. 2. Establecer jornadas complementarias en determinadas épocas del año. 3. Integrar los sindicatos en la planificación y gestión de los RR.HH. 4. Funcionalizar al personal laboral que desempeña puestos de funcionarios. 5. El personal eventual (o de confianza) sólo debe desempeñar puestos de asesoramiento y confianza, no puestos directivos. 6. Establecer la obligación de convocar anualmente los puestos vacantes (provisión puestos de trabajo). 7. Regular deberes que respondan a las exigencias del servicio (Cartas de calidad, etc.). 8. Puesta en marcha de proyectos piloto sobre «El nuevo modelo de entender el empleo público local». 9. Establecer procedimientos objetivos para la movilidad horizontal y vertical en la Administración local. 10. Flexibilizar la relación jurídica de empleo público- régimen disciplinario y situaciones administrativas. 11. Limitar los puestos de libre designación sólo a directores de área y jefaturas de servicio. 12. Integrar la función pública local en la autonómica. 13. Desarrollar normativas relativas a nuevas exigencias (establecimiento de medidas políticas a favor de la mujer, nuevas formas de prestación de trabajo).

Barreras

El marco normativo actualmente vigente se caracteriza por su falta de claridad, su extensión y burocratización, que conlleva a cierta confusión en su aplicación práctica.

Planes de Mejora

Para conseguir una mejora en el marco laboral, se necesita una mayor implicación y participación por parte de las distintas administraciones y todos los componentes que directamente se ven afectados en los procesos, entre éstos muy especialmente los sindicatos. Esta participación se podría llevar a cabo a través de jornadas complementarias en determinadas épocas del año, para definir qué se quiere conseguir y cómo se va actuar para conseguirlo.



4. SELECCIÓN	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de personal técnico que responda a las nuevas exigencias de la sociedad. • No existen perfiles profesionales de los puestos, por lo que la selección no proporciona el personal adecuado. • Métodos de selección y formación inadecuados a las necesidades existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Comunidad Autónoma debe impedir los incumplimientos de los principios de mérito y capacidad. • Elaborar programas de mínimos. • Mejorar los procesos y sistema selectivos. • Reclutamiento centralizado en los empleados locales, con revisión de las comisiones de selección, dando entrada a personal técnico cualificado. • Profesionalización de la selección. • Disponer de recursos con preparación técnica para formar parte de los tribunales de selección y de las comisiones de valoración. Cursos de habilitación, preparación en técnicas de selección.

Barreras

Actualmente los procesos de selección se caracterizan por su arbitrariedad y falta de objetividad, en el sentido que mide conocimientos pero no habilidades, actitudes, lo que conlleva a que la adecuación persona - puesto no sea la más idónea.

Planes de mejora

Dentro de la administración pública intervienen multitud de factores que afectan a la hora de seleccionar a la persona candidata. Para conseguir una objetividad en el proceso de selección es necesario introducir algunos cambios cualitativos que permitan la correcta asignación a un puesto, teniendo en cuenta en el proceso de selección no sólo los conocimientos técnicos que pueda tener el candidato, sino además las actitudes profesionales, motivaciones personales e incluso su posible evolución dentro de la organización. Entre estos cambios estarían formar parte del tribunal de selección de los técnicos en el área a la que se aspira ingresar, adecuada técnica de preparación y procesos de revisión en las comisiones de selección.



5. ESTRATEGIA DE RECURSOS HUMANOS	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de visión estratégica de la gestión de RR.HH. • Los RR.HH. no se consideran un elemento básico de las organizaciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir políticas estratégicas de RR.HH. en línea con la estrategia de la organización. 2. Planificar los RR.HH. según los objetivos estratégicos establecidos. 3. Transversalidad de las políticas de RR.HH. 4. Implicación del político en la definición de las políticas de RR.HH. 5. Directivas de la FEMP y FAMP sobre estrategias y objetivos de RR.HH.
	<p>Cuadro de Mando de RR.HH.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Crear un gabinete de planificación orientado a la gestión diaria. 2. Definir los objetivos de RR.HH. mediante una política clara a corto, medio y largo plazo. 3. Diseñar memorias homogéneas en función del tamaño de los municipios para poder comparar y evaluar la eficacia de las prácticas y políticas de las entidades (Ratios de Comparación/Efectividad).
	<p>Asistencia Técnica de los RR.HH. de las Diputaciones a las Administraciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar y publicitar por parte de la comunidad las buenas prácticas de RR.HH. 2. Respaldo y liderazgo político para definir la estrategia.
	<p>Observatorio de RR.HH.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Creación del observatorio interlocal de prácticas y experiencias en materia de RR.HH.

Barreras

La ausencia de una estrategia de RR.HH. impide la implicación en los objetivos de la organización.

Planes de mejora

Es necesario delimitar claramente la estrategia ya que es la que orienta a la organización hacia la realización de los objetivos establecidos y determina la forma en que éstos se consiguen. Para ello es necesario identificar objetivos a corto, medio y largo plazo.

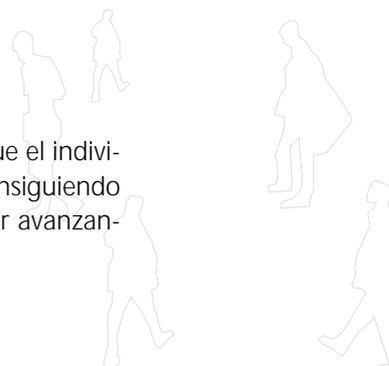
6. CARRERA ADMINISTRATIVA	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Desconexión entre los distintos subsistemas del empleo público. • Carencia de una carrera profesional debidamente articulada. • Falta de estímulos reconocidos y regulados objetivamente. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de un límite máximo de ocupación en puestos de jefatura. 2. Posibilidad de planificación adecuada de la carrera administrativa (o laboral).
	<p>Rutas profesionales y criterios</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulación de una carrera profesional para los empleados públicos locales. 2. Creación de carreras no burocráticas y carreras en red e interadministrativas. 3. Sistema de valoración e incorporación de los servicios prestados a la carrera administrativa.
	<p>Establecer una interrelación de la formación y la carrera administrativa</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación de la movilidad interlocal y gobierno local –Comunidad Autónoma. 2. Los sistemas de promoción interna deben tener un componente fundamentalmente práctico. 3. Movilidad interadministrativa en la comunidad autónoma. 4. Los sistemas de provisión de puestos de trabajo por concurso específico deben contar con la elaboración de memoria, su defensa y entrevista. 5. Conocer el potencial del personal: titulaciones, cursos, habilidades, competencias, etc. 6. Búsqueda y articulación de fórmulas de movilidad horizontal para los empleados públicos locales.

Barreras

Falta de planificación de las carreras profesionales.

Planes de mejora

Es importante establecer un plan de carrera a priori para que el individuo esté motivado y se sienta partícipe de la organización, consiguiendo con ello conocimientos, experiencia y responsabilidades para ir avanzando dentro de la organización.



7. FORMACIÓN	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de planes de formación debidamente establecidos. • Ausencia de una política de formación conectada a las necesidades de la organización y a la carrera administrativa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer canales de formación comunes con la Función Pública autonómica. 2. Formación de los políticos en técnicas de planificación, comunicación y gestión RR.HH. 3. Considerar la formación como un proceso técnico permanente compuesto de: <ul style="list-style-type: none"> – Diagnóstico de necesidades. – Definición del plan anual de formación. – Programación y desarrollo de eventos. – Proceso de evaluación y seguimiento.

Barreras

Actualmente no hay una implicación por parte de la administración pública en el sistema de formación. El sistema se basa en la aceptación de «cursos» por parte de los participantes a través de una serie de catálogos, sin ningún tipo de control sobre ellos ni detección previa de necesidades. Los empleados participan para conseguir «puntos» ante una posible promoción, o por considerarlo un motivo de ausencia en el puesto de trabajo. De ahí que no estén conectados con la estrategia de la organización, impidiendo la empleabilidad de los mismos.

Hay una desconexión entre las distintas instituciones, que pudiendo ofertar diferentes cursos acaban ofreciendo los mismos, estandarizando la oferta.

Planes de mejora

El plan de formación debe ir acompañado del plan estratégico, para conseguir una formación más reglada. Para ello se precisa:

- Valoración o diagnóstico de aquellos cursos que son necesarios (detección de necesidades formativas.)
- Definición del plan anual de formación, donde se establecen las líneas estratégicas sobre los cursos que se van a implantar (cursos de habilidades, técnicos, tipos de formadores, presupuesto, etc.).
- Programación y desarrollo, cómo se van a llevar a cabo estos cursos, qué sectores van a estar implicados, dónde se van a impartir, impidiendo así el solapamiento entre distintos municipios.
- Proceso de evaluación y seguimiento: evaluación inicial del curso, valoración de su utilidad mediante la puesta en práctica del mismo, evaluación a posteriori solicitando feedback sobre su utilidad y aprovechamiento posterior.

8. ORGANIZACIÓN	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de organigramas. • Existen importantes déficits organizativos. • No planificación de plantillas. • Inadecuación de las RPT. 	<p>Asignación de puestos de trabajo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Delimitar puestos de trabajo polivalentes. 2. Incrementar tareas y funciones de los puestos de trabajo y atribución a las diversas escalas, versatilidad,... 3. Disminuir los niveles jerárquicos y mejorar los mecanismos de coordinación. 4. Delimitar los puestos de trabajo reservados a personal eventual y funcionarios. 5. Mejorar la estructuración de cuerpos y escalas.
	<p>RPT y Organigrama</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Modificar la estructura organizativa haciéndola más plana. 2. Elaborar organigramas que limiten responsabilidades e interrelaciones y jerarquicen las funciones. 3. Adaptar las RPT a la planificación de los RR.HH. definiendo y evaluando los puestos de trabajo para cubrir las verdaderas necesidades del ente local. 4. Elaborar y apoyar un organigrama. 5. Homogeneizar los datos e información a incluir en la RPT. 6. Poner en marcha de modo generalizado RPT homogéneas.
	<p>Funciones Directivas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Crear organismos directivos –técnicos de coordinación de las distintas áreas «Comité Directivo». 2. Para desempeñar puestos directivos haber realizado un curso de preparación específico (que se sepa realizar una moderna gestión). 3. Generar una función directiva.

Barreras

Las barreras que se observan en la organización son la falta de una adecuada relación de puestos de trabajo. El sistema actual se traduce a un catálogo, lo cual no permite valorar el contenido organizativo del

puesto de trabajo en un momento determinado, tener un lenguaje común que permita la utilización de factores y elementos para cualquier tipología de puestos.

Planes de mejora

1. Valorar el contenido organizativo del puesto.
2. Crear organismos directivos de coordinación de distintas áreas para conseguir una mayor efectividad en el desempeño laboral de cada puesto.
3. Diseñar organigramas que permitan la estructuración de las áreas dentro de los distintos entes locales (consiguiendo un conocimiento rápido sobre la situación del ente local).



9. RETRIBUCIÓN	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Escasa relevancia de la evaluación del desempeño. • No hay correspondencia entre rendimiento y retribución. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivos ligados a la evaluación por el desempeño. 2. Adecuación del sistema retributivo: <ul style="list-style-type: none"> – Sencillo (pagar por «qué se es», «qué se hace» y «qué se consigue»). – Equitativo, discriminando por nivel de desempeño. – Conexión con otros subsistemas (formación, carrera, etc.). 3. Incentivar la cantidad y calidad del trabajo (Evaluación del desempeño).
	<p>Retribución</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Política retributiva que premie el trabajo bien hecho. 2. Evaluación de unidades administrativas, previa a la evaluación individual. 3. Las retribuciones de puestos directivos no deben fijarse a través de la negociación sindical.
	<p>Desempeño</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de parámetros objetivos para el reconocimiento del buen desempeño. 2. Institucionalizar el reconocimiento de los servicios prestados en la administración local. 3. El resultado del incentivo y de la sanción debe ser objetivo y rápido.

Barreras

El sistema retributivo que se viene siguiendo no permite determinar una compensación adecuada al puesto, produciendo inequidades internas y externas. Al ingresar en el sector público no se aprecia inequidad, pero en la medida que se va promocionando, se aleja de la equidad salarial, coartando las funciones directivas.

Planes de mejora

Elaborar un plan de gestión del desempeño del puesto que sea claro y preciso, que permita tener en cuenta los factores cualitativos del trabajador, para poder recompensarles o sancionarles debidamente, consiguiendo así una adecuada evaluación del desempeño que permita premiar a los que se distinguen por desempeños excelentes, con compensaciones salariales.

10. NEGOCIACIÓN	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> Carencias en el sistema de negociación. 	<ol style="list-style-type: none"> La determinación de las condiciones de trabajo ha de tener en cuenta los destinatarios de los servicios. Ampliar los ámbitos de negociación y profesionalizar la negociación. Negociación de condiciones de trabajo en un marco supramunicipal. Nuevo esquema de la negociación colectiva.

Barreras

Falta de homogeneización en la determinación de las condiciones de trabajo y reducido ámbito de aplicación.

Planes de mejora

Modificación de las pautas que se vienen aplicando en la negociación para conseguir una coordinación con los distintos entes locales.

11. CULTURA	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> Falta de definición de la cultura organizativa. 	<ol style="list-style-type: none"> Promoción de valores y comportamientos éticos y compromiso con el sector público. Elaboración de Cartas de Compromiso, donde se detalle la visión, misión y valores fundamentales de la entidad. Realización de encuestas de satisfacción de la ciudadanía, donde se valore no sólo la calidad sino también el grado de cumplimiento de los valores.

Barreras

Falta de una cultura organizativa que impide la implantación e involucración en la estrategia de la organización.

Planes de mejora

Creación de una base sólida basada en comportamientos éticos que, a su vez, permita al colectivo empleado del sector público local tener una participación activa para la fijación de objetivos y mayor asunción de responsabilidades. Elaborar Cartas de Compromiso donde se detalle la visión, misión y valores de la organización y realización de encuestas de satisfacción de la ciudadanía.

12. COMUNICACIÓN	
Barreras	Plan de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de políticas y herramientas de comunicación Interna. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de un manual de acogida de los nuevos empleados y para los cambios puestos de trabajo. 2. Tras definir la estrategia y los objetivos, se deben poner en conocimiento de la organización. 3. Establecer concursos de ideas para fomentar la participación del personal. 4. Política de comunicación y sensibilización de los objetivos de la Administración local. 5. Utilización de las nuevas tecnologías.

Barreras

La falta de comunicación horizontal y vertical impiden una adecuada gestión de los recursos humanos.

Planes de mejora

Conseguir una mayor comunicación para generar satisfacción laboral e incluso mejorar en el desempeño de sus empleados. Haciendo uso de la comunicación, las personas comprenderían mejor su trabajo, qué es lo que se espera de ellos y hacia dónde se dirige la organización.

3.2.3. Conclusiones

A modo de resumen o conclusión final del Comité de Expertos, podemos constatar:

- La necesidad de una modificación integral de RR.HH. en los entes públicos en Andalucía.
- El establecimiento de una estrategia que permita identificar lo que proporciona sentido a la organización, fijando para ello una serie de objetivos a corto, medio y largo plazo. Objetivos que no sólo supongan la consecución de metas estratégicas sino también la implicación de todos los componentes del ente local.
- La gestión de los RR.HH. debe redefinir su papel actual y comenzar con un proceso de transformación incrementando la productividad, mejorando la calidad de los procesos y procurando un ahorro de tiempo.
- Modificación de las pautas de relación entre los distintos entes locales para conseguir una mayor coordinación en la prestación de los servicios, exigiendo una mayor interrelación entre ellos.

3.3. Retos estratégicos y líneas de actuación

En función de los resultados del Estudio y de las sesiones de trabajo del Comité de Expertos, se han categorizado los bloques de actuación, que integran los problemas y actuaciones identificadas. En este sentido, se ha considerado que la Motivación, es un elemento subyacente a las prácticas de RR.HH. (Retribución, Formación, Carrera administrativa y Selección), por lo que no constituye un reto sobre el que se pueda actuar directamente, sino a través de los subsistemas de RR.HH. ya mencionados. Otra consideración es la relativa a la Gestión y Estrategia de RR.HH., que se han agrupado bajo el reto Función de RR.HH., que aglutina ambos conceptos. De tal manera que los retos finalmente considerados son los que siguen a continuación:



Para cada reto se establecen una serie de líneas de actuación correctoras.



I RETO: FUNCIÓN DE RR.HH.

ESTRATEGIA: Fortalecer una nueva función de recursos humanos que asuma funciones de dirección y orientación estratégica de las organizaciones en materia de personal.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

La función de recursos humanos ha de considerarse como una variable estratégica de la organización que ha de incorporar nuevas habilidades acordes con dicha concepción. En esta materia, la tendencia debe ser la descentralización de dicha función y la implicación en la misma de las unidades de prestación de servicios y, por ello, realizando una transferencia de responsabilidades (que incluya la propuesta de retribuciones ligadas al desempeño dentro de programas generales asignados a las distintas unidades y su incidencia en aspectos como la formación, la jornada de trabajo, etc.) de los departamentos centrales a los periféricos e individuales y desde las instancias técnicas especializadas a la línea ejecutiva.

Junto al anterior punto, y a la vista de los resultados del estudio realizado, se hace precisa una redefinición de las unidades centrales que, junto a reducir la función de control que ha de recaer en forma más incisiva en las unidades de línea, han de incorporar nuevas funciones a la de administrar el personal y su estatuto. Planificación de necesidades, de planes de promoción y carrera, establecimiento de sistemas de información mediante el reforzamiento y mecanización de los Registros de Personal y su configuración como una herramienta dinámica, estudio de la organización, comunicación etc., han de constituir su principal rol, desplazando las tareas rutinarias que no aportan valor añadido a la organización, que les lleve a un nuevo papel de unidades consultoras y proveedoras de servicios.

La misión de las unidades de recursos humanos ha de centrarse más decisivamente en el establecimiento y diseño de estrategias, políticas y procedimientos en materia de organización y gestión de los recursos de la entidad dirigidos a mejorar el clima laboral, conseguir la motivación del colectivo empleado de la entidad y lograr una simbiosis adecuada entre las expectativas profesionales de las personas y los objetivos y valores de una organización local volcada hacia la satisfacción de la comunidad. Para ello, es básico la elaboración de un Cuadro de Mando de RR.HH., que permita establecer los indicadores de gestión homogéneos y conocidos y que permitan comparar y evaluar la eficacia de las prácticas y políticas de las entidades (ratios de comparación-efectividad).

Una apuesta clara, es la creación de un observatorio interlocal de seguimiento y transferencia de experiencias y estudios relativos a la gestión de RR.HH. La necesidad de un referente a efectos informativos que agrupe y

sistematice la información sobre la gestión de los recursos humanos en Andalucía, que reúna un banco de buenas prácticas en esta materia y que establezca líneas de referencia en materia retributiva y de condiciones de trabajo en los Gobiernos locales de Andalucía, ayudaría a promover la nueva cultura de gestión que se propone, tal cual se ha realizado en otras experiencias comparadas. Es necesario realizar un seguimiento de las publicaciones efectuadas en los Boletines oficiales de la provincia relativa a personal, relaciones de puestos de trabajo, ofertas de empleo público, convocatorias para cubrir plazas vacantes, etc.



II RETO: MARCO NORMATIVO

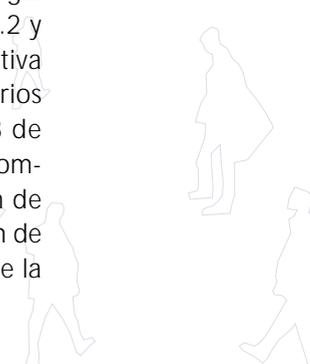
ESTRATEGIA: Definir una política normativa y de fomento de una nueva gestión de recursos humanos desde el Gobierno de Andalucía para el conjunto de los Gobiernos locales del territorio en las materias de su competencia e integración de representantes de los Gobiernos locales y de las representaciones sindicales representativas en éstos en los órganos consultivos en materia de función pública.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

El Gobierno de la Comunidad Autónoma posee competencias de regulación en materia de función pública de los Gobiernos locales de Andalucía. No obstante, de dicha competencia no se ha hecho un ejercicio efectivo ya que la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma excluyó a este personal de su aplicación. De esta forma, la legislación aplicable es la establecida en el ordenamiento jurídico estatal, en principio, y no en el autonómico ya que ésta no ha hecho uso de esa capacidad normativa de desarrollo de las bases establecidas por el Estado en el caso de los funcionarios locales a la que aludíamos anteriormente.

La propia Ley de Función Pública de Andalucía, además de no incluir a los funcionarios locales en su ámbito de aplicación (artículos 1 y 3), remite expresamente (disposición adicional primera) la regulación de los funcionarios locales al servicio de las corporaciones locales de Andalucía a una futura Ley, aún no dictada, en la que se establezcan las disposiciones y competencias que se aplican respecto de los mismos, salvo en el caso de los funcionarios locales integrados en la función pública autonómica en que sí será de aplicación las disposiciones de dicha Ley (artículo 18) o cuando pasen a desempeñar puestos de trabajo en dicha Administración y mientras permanezcan en la misma (artículo 25.4.a); casos, estos últimos, que no se corresponden con el supuesto presente que ocupan puestos de trabajo en un organismo autónomo local y no se han integrado, por tanto, en la función pública de la Junta de Andalucía.

Por tanto, debe concluirse que excluidos de la aplicación de dicha Ley (disposición adicional primera) la legislación aplicable a éstos será la estatal de desarrollo de las bases establecidas por éste y aplicables a toda la función pública como legislación supletoria y de cierre del sistema legal según las disposiciones constitucionales y legales (art. 149.3 CE, 90.2 y 92.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril), si salvamos la puntual normativa dictada para algunos aspectos del régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional (Decreto 467/1994, de 13 de diciembre sobre asignación a la Consejería de Gobernación de las competencias relativas al régimen de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y el Decreto 36/1997, de 4 de febrero, de regulación de los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la



organización territorial y de la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía) y de los policías locales.

No obstante, sería del mayor interés abordar algunas cuestiones que, como las que se enumeran a continuación, darían una cierta uniformidad, referida aquí a circunstancias de racionalidad y equidad del empleo público en la Comunidad Autónoma, en lo que resulta de interés el régimen jurídico aplicable a estos funcionarios, entre otras muchas que podrían enumerarse: puestos de trabajo reservados a funcionarios, laborales y personal eventual; homogeneización de datos a incluir en las relaciones de puestos de trabajo; creación de cuerpos intermedios que, como el de Gestión de Administración General, no tienen expresamente un amparo legal; estructuración de escalas y subescalas; elaboración de programas mínimos homogeneizados y estructuración de los tribunales de acceso profesionalizando y otorgando independencia a los mismos; mejora de los procesos selectivos en la línea de lo expresado en el presente informe; regulación de la movilidad entre entidades locales y entre éstas y la Junta de Andalucía, lo que permitiría abrir expectativas de carrera profesional sobre todo en el caso de pequeños municipios; homogeneización del régimen disciplinario atendiendo a las recomendaciones ya analizadas, derechos sindicales, derechos y deberes de los funcionarios públicos; estructuración del derecho de participación que, respetando la normativa básica estatal, intente superar alguno de los vacíos que dicha normativa presenta, la articulación de una vía de colaboración con las Universidades para la adecuada articulación de planes en carreras como la Licenciatura en Ciencias Políticas y de la Administración y la Diplomatura en Gestión y Administración Pública, etc.



III RETO: SELECCIÓN

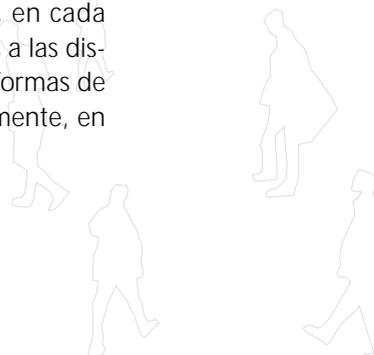
ESTRATEGIA: Adaptar los sistemas selectivos a las nuevas exigencias y superar los déficits actuales de los métodos empleados.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

En la actualidad, y aunque se garantiza formalmente una adecuada selección de las personas sobre la base de los principios constitucionales, se producen disfunciones notorias en el sistema de selección y reclutamiento, con los graves añadidos que presenta el problema por la estabilidad del empleo público y el escaso número de empleados existentes en algunas organizaciones y la imposibilidad de su ampliación por razones presupuestarias, algunas de las cuales se han reflejado en el presente Estudio y, en concreto, la necesidad de extremar las garantías para la composición profesional e independiente de los tribunales y la incorporación a los mismos de especialistas en la utilización de técnicas adicionales a las ya conocidas y que son de utilización habitual en la empresa privada, establecimiento de programas mínimos de conocimientos técnicos para los cuerpos generales, articulación de períodos intermedios entre la superación de las pruebas selectivas y la definitiva adquisición de la condición de funcionario, etc.

La profesionalización y tecnificación de los órganos de selección y consecuente despolitización y desindicalización de los mismos resulta una premisa imprescindible. En esta línea, la organización por la Comunidad Autónoma de cursos habilitantes que generen expertos en seleccionar personas, y que la posesión del mismo sea requisito para formar parte de tribunales y comisiones de valoración, puede ser una idea a valorar (en la Generalitat de Cataluña está implantada ya dicha medida).

Pero, junto a ello, conviene resaltar otros aspectos como la necesidad de que las pruebas se estructuren, en la medida de lo posible, en base no sólo a conocimientos técnicos especializados o en méritos meramente formales sino en la introducción de modelos de competencias, como se ha realizado ya en sistemas como el «civil service», detallando las cualidades claves que se precisan en cada nivel y en cada rama del servicio, entendiendo éstas como el conjunto de capacidades cognitivas, habilidades, actitudes, conocimientos y rasgos de personalidad que, en cada caso, configuran el éxito del desempeño de las tareas atribuidas a las distintas escalas lo que ha de continuar, con posterioridad, en las formas de provisión de puestos en forma más detallada y, muy específicamente, en el desempeño de puestos directivos.



De otro lado, podría estudiarse la posibilidad de articular una habilitación para la provisión de los cuerpos generales en toda la función pública andaluza facilitando, de esta forma, anualmente un contingente suficientemente amplio de plazas para su posterior adscripción, mediante los procedimientos ordinarios o el diseño de procedimientos específicos, en las distintas funciones públicas existentes en la Comunidad Autónoma, favoreciendo de esta forma la movilidad interadministrativa, la reducción de la dispersión de pruebas selectivas, la homogeneización de los requisitos para el acceso a las distintas Escalas y Subescalas entre las distintas funciones públicas, etc.



IV RETO: CARRERA ADMINISTRATIVA

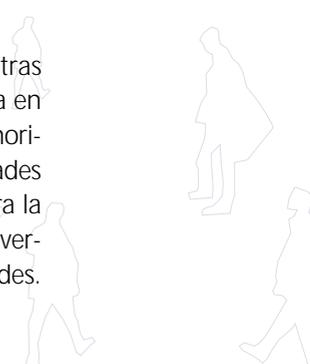
ESTRATEGIA: Mejorar y adecuar los sistemas de carrera en los Gobiernos locales de Andalucía.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

En los datos del Estudio realizado subyace, en la generalidad de los Gobiernos locales de Andalucía, el descubrimiento de deficiencias que deben ser corregidas y que, en lo que se refiere a los aspectos normativos y hasta tanto se mantenga el marco básico de regulación estatal, podría contemplar, entre otras, las siguientes medidas: articulación más efectiva de los mecanismos provisionales de provisión de puestos de trabajo y supuestos de consolidación de grado en los mismos; establecimiento de límites temporales en cuanto a la obligación de convocatoria de procedimientos de provisión ordinarios de puestos de trabajo; regulación de los méritos que corresponda valorar abriendo una capacidad normativa, previa negociación con los representantes sindicales, a los Gobiernos locales para la efectiva implantación de éstos; establecimiento de requisitos mínimos para la libre designación, etc.

En relación a la promoción interna se propone que la misma se estructure decididamente en forma más flexible entre escalas y subescalas, estableciendo un porcentaje mínimo en la oferta de empleo público reservada al propio personal o de otros Gobiernos locales -movilidad interadministrativa horizontal- que podrá reducirse motivadamente cuando las circunstancias de gestión y planificación de recursos así lo requieran, y considerando la evaluación del rendimiento desarrollado en otros puestos de trabajo, las competencias requeridas para el desempeño exitoso de las nuevas funciones, la antigüedad, la formación específica que se posea, los grados consolidados alcanzados como elementos clave a valorar. La estructuración de la misma indica como sistema más idóneo el concurso, o concurso-oposición, a elección de cada Gobierno local, en que las pruebas selectivas sean de carácter práctico en relación a las funciones a desempeñar, la posesión de determinadas competencias e incorporando, en su caso, y en atención a los puestos de trabajo potencialmente a desarrollar por la Escala o Subescala a la que se accede, otro tipo de pruebas selectivas más adecuadas para la valoración de los méritos que se poseen.

Pero junto a la eventual carrera ascendente debieran explorarse otras posibilidades de configuración de carrera administrativa ya sea la carrera en red que permite conjugar junto a la carrera vertical otras modalidades horizontales y el establecimiento de carreras duales, en el caso de especialidades profesionales que exigen un conocimiento especializado tan valioso para la organización como las habilidades de dirección y gestión, que evite convertir a técnicos competentes en directivos con carencias a nivel de habilidades.



V RETO: FORMACIÓN

ESTRATEGIA: Incrementar la apuesta por la formación como una herramienta de cambio cultural y desarrollo de la organización y de sus recursos humanos.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

En cuanto a la política de formación se refiere, cabe destacar la necesidad de que la formación tenga, en una sociedad del conocimiento como la que enfrentamos, mayor incidencia en el régimen jurídico del empleo público.

Tras una fase de generalización de las políticas de formación en las entidades locales, ha llegado el momento de utilizar el valor estratégico que la misma supone. Es preciso, en este sentido, que se evalúe el impacto de la formación en el desempeño de los puestos de trabajo, en los resultados de la organización y en la retribución y carrera profesional del personal al servicio de los Gobiernos locales.

Un segundo punto importante a considerar es la necesidad de que ésta adquiera un valor estratégico dentro de las políticas de recursos humanos. En efecto, la formación ha de integrarse decididamente en los planes de cambio organizacional, en el desarrollo de políticas de carrera y promoción, en la política de recompensas de la entidad, etc. Es preciso incidir en que la formación ha de responder prioritariamente a las necesidades de la organización y no a las preferencias del individuo y la misma ha de contemplar más decisivamente tres dimensiones: saber, saber hacer y saber estar.

En tercer lugar, también es preciso mejorar la oferta formativa y establecer mecanismos de coordinación de la misma de forma tal que se optimicen los recursos destinados a la misma y se eviten solapamientos de ofertas formativas entre los distintos agentes promotores de la formación y se encarezca su realización sobre todo en lo que se refiere a la función directiva.

Específicamente, y en lo que se refiere a la formación de directivos, y amén de lo ya expuesto, sería de sumo interés que la misma tuviese un carácter intercorporativo en forma tal que, junto a potenciar las habilidades precisas, se fomentase el trabajo en red de las organizaciones locales y el aprendizaje de mejores prácticas.

En definitiva, es necesario considerar la formación como un proceso de planificación permanente, en la que se realice un diagnóstico de necesidades que permita definir el Plan Anual de Formación, desglosado en la programación y desarrollo de eventos, seguido de un proceso de evaluación y seguimiento.

VI RETO: ORGANIZACIÓN

ESTRATEGIA: Facilitar la flexibilidad y la cooperación organizativa haciendo compatible la especialización con la versatilidad de las funciones atribuidas a los puestos de trabajo y articular sistemas que hagan viable la movilidad interna y externa entre las distintas funciones públicas de los entes locales y la Comunidad Autónoma.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

Las nuevas funciones y competencias que asumen, por la propia dinámica social, los Gobiernos locales aconsejan la posibilidad de que se estudien algunas medidas tendentes a superar las rigideces que plantean algunas barreras que actualmente caracterizan la función pública local en Andalucía.

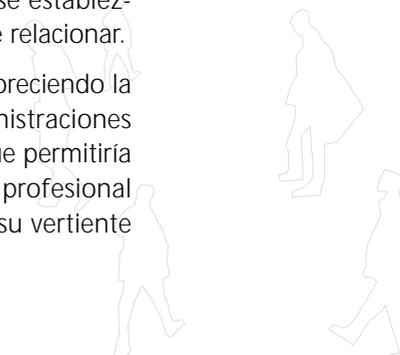
Al respecto, es preciso reducir y establecer límites a la estructuración profesional en base a plazas específicas y excesivamente delimitadas, de contenido muy concreto, que dificultan la versatilidad y la adaptabilidad de los empleados públicos a distintas funciones y nuevas tareas atribuidas a los puestos de trabajo creados para atender a aquéllas y ello en un doble sentido: horizontal, incrementando el número de tareas, propias del área de titulación, que pueden ser atribuidas a las distintas escalas y subescalas hasta un mínimo compatible con la eficacia y calidad del trabajo; vertical, introduciendo y ampliando las funciones que pueden ser desempeñadas por las distintas plazas en forma indistinta, en tareas propias hasta ahora de un solo nivel profesional, con independencia de la titulación.

De otro lado, y en el ámbito de la definición de puestos de trabajo, ha de incrementarse, asimismo, la delimitación de puestos de trabajo polivalentes sin facilitar y potenciar la excesiva especialización de los mismos que favorece el inmovilismo y dificulta la rotación.

Junto a estas medidas, la existencia de empleados compartidos por distintas unidades administrativas, creación de bolsas temporales de tareas necesarias a la organización, que pueden ser asumidas por empleados de la organización junto a las propias del puesto de trabajo, etc.

Otro aspecto crítico es la elaboración de organigramas que limiten responsabilidades e interrelaciones y jerarquicen las funciones, complementados con Relaciones de Puestos de Trabajo en las que se establezcan los datos e información básica y homogénea que se debe relacionar.

De otro lado, y en su vertiente externa, estimulando y favoreciendo la movilidad de los recursos humanos entre las distintas Administraciones Públicas –en la actualidad es prácticamente inexistente– lo que permitiría ofrecer horizontes de carrera administrativa y de desarrollo profesional específicamente en los pequeños municipios y, en cuanto a su vertiente



interna, articular de forma más flexible y rotatoria el desempeño de los distintos puestos de trabajo que asumen la responsabilidad de la coordinación de tareas y funciones en las distintas unidades orgánicas lo que facilitaría, a su vez, la disminución de una eventual inflación organizativa y la reducción del número de escalones jerárquicos hasta la prestación de servicios a los ciudadanos.

Desde otra perspectiva, han de considerarse algunos cambios en la estructura organizativa y, junto a favorecer la disminución de niveles jerárquicos, habría de favorecerse mecanismos de coordinación entre las distintas unidades orgánicas y una definición más adecuada en la estructuración de unidades administrativas básicas, no extendiendo la tradicional organización burocrática a la prestación de servicios sectoriales donde las formas y procedimientos de trabajo no las indiquen como más idóneas y la potenciación de estructuras no permanentes para atender objetivos variables.

Por último, es necesario plantear la posibilidad de avanzar, como ya se ha indicado en otro momento, en la definición de las funciones a desempeñar por personal laboral y funcionario, y además avanzar decididamente en el proceso de funcionarización del personal que ocupe plazas que se definan como a desempeñar por personal funcionario.



VII RETO: SISTEMA RETRIBUTIVO

ESTRATEGIA: Superar las disfunciones del sistema retributivo y articulación de un sistema más sensible, más sencillo y que potencie el desempeño individual y de la organización.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

Las retribuciones del personal al servicio de los Gobiernos locales alcanza en bastantes supuestos entre un 40% y un 50% de su presupuesto ordinario y ello exige, aunque sólo fuese por la importancia económica que suponen en el total de recursos disponibles, la necesidad de que el sistema retributivo se canalice en forma eficiente para conseguir cambios en las actitudes y comportamientos de las personas que, a su vez, faciliten el cumplimiento de los objetivos de la organización. Desde este punto de vista, la cuantía del salario y su administración es algo muy descuidado en el sector público y, específicamente, en el campo local. No basta el aumento retributivo, más o menos camuflado en una negociación colectiva, para conseguir satisfacción. Si el sistema retributivo no responde a una estrategia y a unos objetivos claros, pronto perecerá en su coherencia interna debido a las presiones corporativas de grupos de funcionarios o al deseo de satisfacción de personas singulares dentro de la organización.

En este sentido, es preciso realizar una reflexión urgente sobre los cambios en las relaciones de trabajo en el empleo público que debiera afectar, lógicamente, al sistema de retribución y de las cuales sin embargo éste se encuentra, en el mejor de los casos, ausente. Nuevas formas de trabajo, nuevos sistemas de organización del trabajo, etc. están imponiendo nuevas formas de retribución. De esta forma, una simple mirada al sector privado, y ha de tenerse en cuenta que muchos de los servicios que prestan las organizaciones públicas no distan mucho del tipo de servicios que se presta en éste, muestra la tendencia a reorientar sus esquemas de trabajo en base a organizaciones más planas, menos jerarquizadas, más flexibles y, con ello, sus sistemas de retribución: discriminación por nivel de desempeño, estableciendo una retribución por competencias personales que contribuyan a la organización, fortaleciendo las retribuciones variables en función del desempeño esencialmente para los puestos directivos, etc.⁷⁶

⁷⁶ En las siguientes características se pueden extraer las tendencias retributivas más modernas: adaptada al mercado en cuanto a competitividad de costes y sueldos (competitividad externa); equitativa al desempeño individual, equitativa con los resultados del equipo de trabajo en relación a los objetivos de la organización; proporcional a las competencias que la organización necesita para tener éxito en su entorno; flexible; variada, individualizada; y valoración como componente del sueldo de las retribuciones que se derivan de las ayudas sociales y la denominada «retribución en especie».



No obstante, nuestro sector público sigue operando con la lógica de un sistema de relaciones laborales y retributivas más propias de una sociedad industrial que de la sociedad de la información y de la tecnología en que se desenvuelve⁷⁷. Lo paradójico resulta ser que esto no se le escapa a nuestros responsables que en el «Libro Blanco sobre los Servicios Públicos» reconocen que el desarrollo profesional de nuestros empleados públicos ha de pasar necesariamente sobre dos claves: el conocimiento experto y el desempeño⁷⁸.

En cualquier caso, debe advertirse que uno de los más importantes problemas, sobre todo en la actualidad, no es tanto el montante retributivo, sino más bien la desigualdad en la aplicación de éste entre grupos de funcionarios homogéneos e, inclusive, en la misma entidad local.

Junto a esta primera reflexión, es preciso señalar que la rigidez que significa el establecer unas retribuciones básicas, idénticas en su cuantía y estructura, y unas retribuciones complementarias que han de respetar la estructura establecida, con importantes límites también en cuanto a la cuantía y porcentaje que las mismas pueden significar, determinan la existencia de una permanente vocación de escapar del régimen íntegramente uniforme establecido en las normas retributivas por parte del personal al servicio de las organizaciones públicas, a la vez que, en el extremo opuesto, también es constante la intención de uniformar dicho régimen para todos los funcionarios públicos. Creación de cuerpos especiales, fraude en la aplicación de los distintos conceptos, articulación de elementos retributivos específicos, de conceptos en mayor o menor medida vacíos de contenido a fin de articular un margen de discrecionalidad para la satisfacción de ciertos servicios específicos, etc. son recursos frecuentemente utilizados. Desde nuestro punto de vista, sería conveniente reflexionar sobre la necesidad de flexibilizar la estructura complementaria del salario público permitiendo una estructuración de estas retribuciones más acorde con cada organización pública, que reforzara el papel de la negociación colectiva en dicho ámbito.

Asimismo, parece necesario la conexión del sistema retributivo con otras variables como la organización administrativa de los servicios, la carrera administrativa o el régimen disciplinario. La persistencia de este tratamiento no integral del problema ha determinado que la inadecuada,

77 Entre numerosas publicaciones sobre las tendencias retributivas en el sector privado se pueden consultar las siguientes: MOREJON, J., «Tendencias retributivas para el próximo milenio», *Capital Humano*, nº 126, 1999 y GUTIERREZ, Y. y PUCHOL, I., «Modelos de contribución: ¿Un cambio radical? La pérdida de significado del puesto de trabajo», *Capital Humano*, nº 110, 1998.

78 El «Libro Blanco sobre los Servicios Públicos» constituyó una reflexión de la Administración General del Estado protagonizada por numerosos actores (funcionarios, Catedráticos de Derecho administrativo, expertos del sector privado, representantes de las CCAA y las EELL, etc.) que intenta definir la Administración necesaria en nuestros días. Su consulta puede realizarse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas.

y en algunos casos nula, gestión de otros subsistemas de la función pública haya determinado también una mala gestión del sistema retributivo con las inevitables consecuencias de todos conocidas de falta de equidad y desigualdad en el sistema retributivo.

Por último, la necesidad de introducir, pero no testimonialmente, elementos dinámicos en el sistema retributivo que consigan una ligazón suficiente entre los objetivos perseguidos por las organizaciones públicas y la retribución que perciben sus empleados y sus directivos es algo clave en los Gobiernos locales andaluces dada la naturaleza de los servicios que prestan. La conexión de la gestión estratégica, del control de gestión y de la evaluación de los resultados ha de desempeñar un papel relevante en el monto total de la cuantía retributiva percibida. Un simple vistazo a cómo se ha realizado en la esfera internacional indica que, en la mayoría de los sistemas retributivos y en el sector privado, la productividad y la eficiencia son primadas cada vez más, y en mayor medida, en el paquete salarial a la vez que se abandonan otros conceptos más propios de un sistema de estructuración burocrático clásico, pero que se acomoda mal a las exigencias que la sociedad andaluza tiene para sus Gobiernos locales.

Desde luego, la simplicidad del sistema coadyuvaría a conseguir dichos objetivos. Y es que un sistema retributivo estructurado con pocos elementos o conceptos y que responda claramente a tres claves, a saber: «qué se es», «qué se hace» y «qué se consigue», sin duplicación de conceptos para lograr la retribución de los mismos objetivos –verbigracia, la jornada de trabajo- y gestionado con coherencia contribuiría a resolver muchos de los problemas que en este aspecto presenta la función pública española. Pero simplicidad no significa, como acontece en la actualidad, ausencia de una estructuración y una regulación sistemática del sistema retributivo en el ámbito público local que aborde los principios generales sobre los que se asientan los conceptos y estructura y las garantías del salario que, por ahora, son desconocidos en este sector de nuestras Administraciones Públicas y que vuelve a incidir en la necesidad de que una futura regulación de nuestra Comunidad Autónoma diera respuesta, en la medida de sus competencias, a los problemas antes enumerados.



VIII RETO: NEGOCIACIÓN

ESTRATEGIA: Una nueva cultura y un nuevo ámbito de las relaciones laborales en el sector público local.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

Es necesario establecer una nueva cultura de cooperación y colaboración en la mejora de la calidad de vida laboral del colectivo empleado al servicio de los Gobiernos locales de Andalucía. Esto requiere reconstruir el Gobierno local con los trabajadores y en ningún caso contra o sin la participación activa de éstos y el desarrollo de una estrategia de formación de los actores y responsables de las relaciones laborales en formas alternativas de solución de conflictos y en enfoques conjuntos de resolución de problemas.

Por ello, es aconsejable la participación directa de los trabajadores, como un derecho de los mismos, en la elaboración de las decisiones que adopta la dirección de las distintas unidades orgánicas del Gobierno local y la implicación de éste en la propia organización de las tareas y funciones atribuidas a su puesto de trabajo con una amplia delegación de funciones en éstos y su apoyo mediante estructuras como los grupos de calidad u otros semejantes.

Al mismo tiempo, es necesaria una reflexión sobre las condiciones reales en las que se desenvuelven los procesos de negociación en nuestras entidades locales, que nos deben llevar a una seria reflexión sobre la articulación de este ámbito de negociación, sobre la conveniencia de delegar en directivos profesionales la negociación con unas instrucciones precisas, tal y como ocurre en algunos municipios catalanes.

Ya se ha puesto, de otra parte, de relieve, la necesidad de repensar el sistema de negociación colectiva a nivel general, o de participación indirecta en las condiciones de trabajo y en la definición de objetivos, incrementando las posibilidades de negociación de las condiciones de trabajo lo que ha de compensarse, a su vez, con una ampliación de las capacidades negociadoras de los Gobiernos locales, ya sea articulando agencias independientes dedicadas a dicha función en el ámbito de la Comunidad Autónoma (Modelo Italiano), definiendo nuevos ámbitos para la negociación colectiva que permitan la inclusión de todos los Gobiernos locales especialmente de aquellas entidades de menor número de empleados.

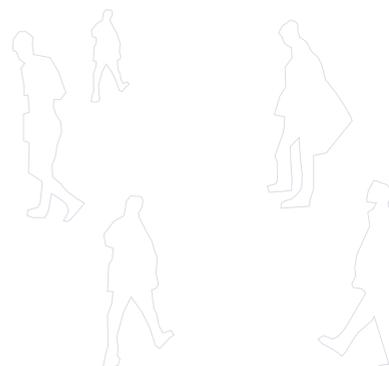


IX RETO: CULTURA

ESTRATEGIA: Creación de una base sólida de actuación basada en comportamientos éticos y orientada a la satisfacción del cliente interno y externo (ciudadanía).

LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

La definición cultural viene determinada por la asunción de una serie de valores que guían el comportamiento y el desempeño de los empleados. En este sentido, es necesario establecer el tipo de cultura que las entidades desean instaurar, materializado en la elaboración de Cartas de Compromiso, donde se detalla la visión, misión y valores fundamentales. Igualmente es necesario establecer indicadores que permitan valorar el grado de implantación y aceptación del cambio cultural, a través de encuestas periódicas que valoren no sólo la calidad proporcionada al cliente interno/ externo, sino también el grado de cumplimiento de dichos valores.



X RETO: COMUNICACIÓN

ESTRATEGIA: Desarrollar políticas de comunicación interna en la función de recursos humanos.

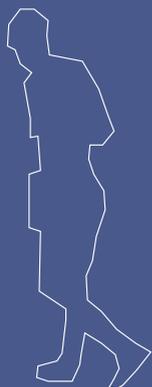
LÍNEAS DE ACTUACIÓN:

El desequilibrio que muestra el Estudio entre las inversiones realizadas en comunicación externa e interna y la poca fiabilidad de las medidas a través de las que se realiza esta última y la escasa diversidad de las mismas, muestran la necesidad de incrementar los presupuestos dedicados a ésta, mejorar la transparencia, potenciar los canales de distribución informativa en todos los niveles, generalizar las consultas, arbitrar mecanismos para la comunicación ascendente, establecer nuevas vías de comunicación para garantizar flujos de información dinámica, utilización de herramientas informáticas como la intranet o la página web, etc.

El establecimiento de canales claros que permitan a los empleados aportar sugerencias de mejora en el desarrollo de sus funciones o en general de mejora en el funcionamiento de la institución, puede ser una actuación a fomentar mediante la comunicación interna.

La estructuración de Gobiernos locales, y en la medida en que queramos aunar en pos de unos objetivos comunes a la organización y a sus empleados, exige el conocimiento específico y detallado de éstos, de los planes, proyectos, metas y objetivos de los órganos de gobierno y de dirección.





IV

anexo: análisis detallado
de la participación



ANEXO: ANÁLISIS DETALLADO DE LA PARTICIPACIÓN

Con un universo de referencia de 1.193 entidades identificadas, desglosadas en seis diferentes tipologías, se cumplimentaron un total de 406 cuestionarios lo que supone una participación del 34% del universo de referencia. Este porcentaje de participación se consiguió en un espacio temporal de 9 semanas, excluyendo entidades que por retrasos en la cumplimentación, ha sido imposible tenerlas en cuenta a la hora de obtener los resultados.

Los datos de participación se analizan desde dos perspectivas: datos agregados y desagregados. Este planteamiento permite obtener una visión global y otra más particular y detallada.

A continuación se analizan los datos de participación obtenidos en las diferentes tipologías, haciendo mayor hincapié en los cortes demográficos de los municipios, por ser esta la tipología más numerosa y en donde el objetivo de alcanzar una mayor participación era más relevante.

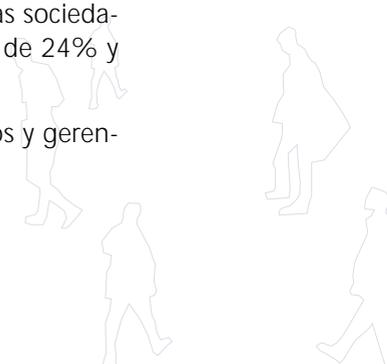
■ Datos agregados: Índice de Participación por Tipologías

	Total	Muestra	% participación
Municipios	769	299	39%
Diputaciones Provinciales	8	7	88%
Entes asociativos: mancomunidades y consorcios	160	39	24%
Sociedades (municipales y provinciales)	116	30	26%
Org. Administrativos: patronatos y gerencias	103	16	16%
Fundaciones	37	15	41%
Total	1.193	406	34%

En primer lugar se observa que no hay correlación entre el tamaño de la muestra y la participación, es decir, la relación es aleatoria. Sin embargo, cabe indicar que la muestra más numerosa, que corresponde a los municipios (con 769 entidades en 2001), tiene una participación del 39%.

La mayor participación corresponde a las Diputaciones Provinciales con un 88% de participación. Tanto los entes asociativos como las sociedades, han conseguido un índice de participación muy similar, de 24% y 26% respectivamente.

En los organismos administrativos, divididos en patronatos y gerencias, se ha obtenido la menor participación, con un 16%.



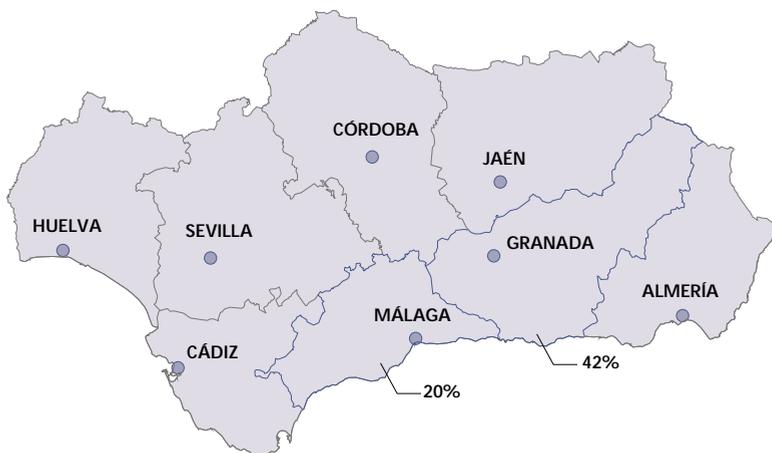
■ Datos desagregados: Índice de participación por tipologías

		Total	Muestra	% participación
Municipios		769	299	39%
Diputaciones Provinciales		8	7	88%
Entes asociativos: mancomunidades y consorcios	Mancomunidades	76	25	33%
	Conorcios	84	14	17%
Sociedades (municipales y provinciales)		116	30	26%
Organismos administrativos: patronatos y gerencias	Patronatos	85	14	38%
	Gerencias	18	2	11%
Fundaciones		37	15	41%
TOTAL		1.193	406	34%

Al segmentar los datos, se observa que hay diferencias significativas en el colectivo agrupado de entes asociativos, en donde las mancomunidades obtienen un 33 % y los consorcios el 17% de participación. Más acusada es la diferencia entre organismos administrativos, patronatos y gerencias, con una participación del 38% y el 11% respectivamente.

■ Datos desglosados por provincias

Al analizar la participación por provincias desde una perspectiva global se observa que la provincia de Granada tiene la mayor participación, con un 42%, seguida de Almería y Jaén con un 39% y 38% respectivamente. Por el contrario la menor participación corresponde a la Málaga, con un 20% de participación.



	N° Total								Participación							
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Diputaciones Pro- vinciales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1
Ayuntamientos	102	44	75	168	79	96	100	105	46	16	28	80	27	43	25	34
Mancomunidades	2	4	10	21	20	0	4	15	0	2	4	7	8	0	1	3
Consortios	14	4	6	17	5	22	7	9	3	1	2	3	0	1	1	3
Sociedades Mercantiles	7	34	8	6	2	5	32	22	1	9	2	3	1	2	4	8
Patronatos	4	14	10	11	4	6	23	13	0	5	2	1	0	2	1	3
Gerencias	1	4	3	1	2	2	2	3	0	0	0	0	1	1	0	0
Fundaciones	1	17	2	7	3	1	2	4	1	5	1	2	2	1	1	2
TOTAL	132	122	115	232	116	133	171	172	52	39	40	97	39	51	34	54

% Muestra sobre población

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Diputaciones Pro- vinciales	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%
Ayuntamientos	45%	36%	37%	48%	34%	45%	25%	32%
Mancomunidades	0%	50%	40%	33%	4%	0%	25%	20%
Consortios	21%	25%	33%	18%	0%	5%	14%	33%
Sociedades Mercantiles	14%	26%	25%	50%	50%	40%	13%	36%
Patronatos	0%	36%	2%	9%	25%	33%	4%	2%
Gerencias	0%	0%	0%	0%	50%	50%	0%	0%
Fundaciones	100%	29%	50%	29%	66%	100%	50%	50%
TOTAL	39%	31%	35%	42%	34%	38%	20%	31%

Al analizar los datos desagregados, distinguiendo los diferentes organismos oficiales por provincias, se mantiene la tendencia señalada a nivel global, aunque con una serie de matices:

- Diputaciones Provinciales: hay que señalar la alta participación, exceptuando la Diputación de Málaga.
- Municipios: ha sido el colectivo que ha alcanzado mayor participación, destacando Granada con un 48%, seguida de Almería (45%) y Jaén (45%). La provincia con menor participación ha sido la de Málaga con un 25%.

■ Entes asociativos:

Mancomunidades: destaca la participación de la provincia de Cádiz con 50%, seguida de Córdoba y Huelva con un 40% en ambos casos. No han participado ninguna mancomunidad de Almería y en Jaén no se han obtenido datos de localización de estos entes.

Consortios: la mayor participación se ha alcanzado en Córdoba con 33%. No ha participado ningún consorcio de la provincia de Huelva.

■ Sociedades: al igual que en los datos globales, destacan las provincias de Granada y Huelva con un 50% de participación. El menor índice de respuesta se sitúa en la provincia de Málaga.

■ Organismos Administrativos:

Patronatos: la mayor participación se ha tenido en Cádiz con un 36%, seguido de Jaén con un 33%. No ha participado ningún patronato de Almería.

Gerencias: Únicamente han intervenido en este estudio las gerencias de Huelva y Jaén con un 50% indistintamente.

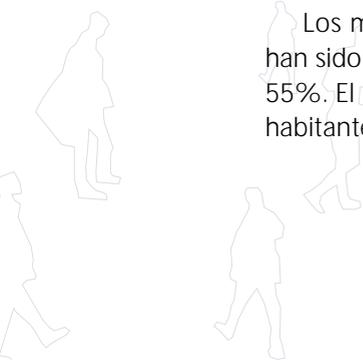
■ Fundaciones: al analizar los datos podemos observar la alta participación de estos organismos oficiales, consiguiendo en Almería y Jaén el 100% de participación. La alta participación se debe a que diversas fundaciones tienen delegaciones en cada uno de los diferentes municipios.

En suma, al analizar la participación por provincias se mantiene la tónica que se ha señalado a nivel global. En la provincia de Granada la participación en las distintas entidades sujetas a este Estudio, suelen ser más alta que el resto de provincias. Con respecto a Málaga a nivel global es menor su participación.

■ **Participación por municipios: cortes demográficos**

Por ser el universo más numeroso y donde el objetivo de alcanzar una alta participación era más relevante, se analiza la participación por los diferentes cortes establecidos a priori: nº habitantes, localización y sector de actividad básica.

Los municipios por habitantes que han tenido mayor participación han sido los que están en el corte de 20.000 a 50.000 habitantes con un 55%. El menor índice de participación está en el corte de 5.000 a 20.000 habitantes.



MUNICIPIOS	DATOS DESAGREGADOS	Sin identificar	Participación	N° Total	% MUESTRA SOBRE POBLACIÓN
Habitantes	Con más de 50.000 habitantes		10	22	45%
	De 20.000 a 50.000 habitantes		21	38	55%
	De 5.000 a 20.000 habitantes		51	184	28%
	Menos de 5.000 habitantes		217	525	41%
Localización	Municipio Urbano/Metropolitano	106	74		
	Municipio Litoral		13		
	Municipio Montaña		106		
Sector Actividad Básica	Municipio Agrícola	87	194		
	Municipio Turístico		18		



■ Relación de participantes en el Estudio: MUNICIPIOS

ALMERÍA	CÁDIZ	CÓRDOBA
ABLA	ALCALÁ DE LOS GAZULES	AGUILAR DE LA FRONTERA
ABRUCENA	ALGECIRAS	ALMODOVAR DEL RIO
ALBANCHEZ	ALGODONALES	AÑORA
ALBOLODUY	BARBATE	BENAMEJI
ALBOX	BENAOCAZ	BELALCAZAR
ALCONTAR	BORNOS	CARLOTA (LA)
ALHAMA DE ALMERÍA	CÁDIZ	CARPIO (EL)
ALICUN	CONIL DE LA FRONTERA	CÓRDOBA
ALMERÍA	LINEA DE LA CONCEPCIÓN (LA)	DOÑA MENCIA
ALMOCITA	PATERNA DE RIVERA	ENCINAS REALES
ANTAS	PUERTO REAL	ESPEJO
ARMUÑA DE ALMANZORA	ROTA	FENAN-NUÑEZ
BALANEGRA	SAN JOSÉ DEL VALLE	HORNACHUELOS
BAYARQUE	SETENIL DE LAS BODEGAS	LUCENA
BEDAR	TORRE ALHAQUIME	MONTILLA
BEIRES	VEJER DE LA FRONTERA	MONTALBÁN DE CÓRDOBA
BENAHADUX		MONTEMAYOR
BENIZALON		PRIEGO DE CÓRDOBA
BERJA		MONTEMAYOR
CANJAYAR		PRIEGO DE CÓRDOBA
CANTORIA		SANTAELLA
CHERCOS		TORRECAMPO
EJIDO (EL)		VALENZUELA
FINES		VALSEQUILLO
FIÑANA		VILLAHARTA
FONDON		VILLANUEVA DE CÓRDOBA
GADOR		VILLANUEVA DEL DUQUE
GERGAL		VILLANUEVA DEL REY
HUERCAL-OLIVERA		VISO (EL)
INSTINCION		ZUHEROS
LAROYA		
LIJAR		
MOJACAR		
NIJAR		
PECHINA		
RAGOL		
RIOJA		
ROQUETAS DE MAR		
SANTA CRUZ DE MARCHENA		
SERON		
TABERNAS		
TABERNO		
TIJOLA		
TURRE		
VERA		
VIATOR		

GRANADA		HUELVA
AGRON	GOJAR	ALMENDRO (EL)
ALBOLOTE	GORAFE	ALMONASTER LA REAL
ALBUÑUELAS	GRANADA	ALOSNO
ALDEIRE	GUADAHORTUNA	ARACENA
ALFACAR	GUADIX	BERROCAL
ALGARINEJO	GUALCHOS EN CASTELL DE FERRO	CABEZAS RUBIAS
ALHENDIN	GÜEVEJAR	CARTAYA
ALMEGIJAR	HUENEJA	CASTAÑO DEL ROBLEDO
ALPUJARRA DE LA SIERRA	HUETOR DE SANTILLAN	ENCINASOLA
ALQUIFE	ITRABO	FUENTEHERIDOS
ARENAS DEL REY	JUVILES	HIGUERA DE LA SIERRA
ARMILLA	LANJARON	HINOJOS
BENALUA DE GUADIX	LOJA	ISLA CRISTINA
BENAMAUREL	LUGROS	LEPE
CADIAR	LUJAR	MANZANILLA
CAJAR	MALAHA (LA)	MINAS DE RIOTINTO
CAMPOTEJAR	MOCLIN	NIEBLA
CANILES	MOLVIZAR	PATERNA DEL CAMPO
CAÑAR	MONTEJICAR	ROSAL DE LA FRONTERA
CASTARAS	MORALEDA DE ZAFAYONA	SAN SIVESTRE DE GUZMÁN
CASTILLEJA	NEVADA	SANTA BARBARA DE CASA
CASTRIL	PEZA (LA)	VILLALBA DEL ALCOR
CENES DE LA VEGA	PINOS DEL VALLE	VILLANUEVA DE LAS CRUCES
CHAUCHINA	PINOS GENIL	VILLANUEVA DE LOS CASTILLES
CHIMENEAS	POLICAR	VILLARASA
CIJUELA	PORTUGOS	ZALAMEA LA REAL
COGOLLOS DE LA VEGA	PUEBLA DE DON FADRIQUE	ZUFRE
CORTES DE BAZA	PULIANAS	
CORTES Y GRAENA	TAHA (LA)	
CULLAR VEGA	TORVIZCON	
DARRO	TREVELEZ	
DEHESAS DE GUADIX	TURON	
DEIFONTES	VALLE (EL)	
DIEZMA	VALLE DEL ZALABI	
DOLAR	VILLAMENA	
DUDAR	VILLANUEVA MESIA	
DURCAL	VIZNAR	
FREILA	ZAFARRAYA	
FUENTE VAQUEROS	ZAGRA	
GABIAS (LAS)	ZUJAR	

JAÉN	MÁLAGA	SEVILLA
ALBANCHEZ DE UBEDA	ALCAUCIN	ALCALA DEL RIO
ALCALA LA REAL	ALFARNATE	ALGAMITAS
ALCAUDETE	ALGARROBO	ALMENSILLA
ANDUJAR	ALHAURIN EL GRANDE	ARAHAL
ARJONILLA	ALMACHAR	BADOLATOSA
ARQUILLOS	ALMOGIA	CAMAS
BAEZA	ALPANDEIRE	CANTILLANA
BAILEN	ARDALES	CARMONA
BAÑOS DE LA ENCINA	ARRIATE	CASTILLEJA DE LA CUESTA
BEDMAR Y GARCIEZ	BENAMOCARRA	CORIA DEL RIO
BEGIJAR	BURGO (EL)	CORIFE
BELMEZ DE LA MORALEDA	COLMENAR	CORRALES (LOS)
BENATAE	CUEVAS DE SAN MARCOS	ECIJA
CAMPILLO DE ARENAS	FUENGIROLA	GILENA
CANENA	GAUCIN	LEBRIJA
CARCHELES	GUARO	LORA DE ESTEPA
CASTELLAR	ISTAN	LORA DEL RIO
ESCAÑUELA	RIOGORDO	MARCHENA
GUARROMAN	RONDA	MONTELLANO
HINOJARES	TEBA	MORON DE LA FRONTERA
JAÉN	TOTALAN	OSUNA
JAMILENA	VALLE DE ABDALAJIS	PARADAS
LINARES	VILLANUEVA DE ALGAIDAS	PEDRERA
LOPERA	VILLANUEVA DEL TRABUCO	PUEBLA DE LOS INFANTES (LA)
LUPION	YUNQUER	REAL DE LA JARA (EL)
MARTOS		RODA DE ANDALUCIA (LA)
MENGIBAR		RUBIO (EL)
PEGALAJAR		SALTERAS
POZO ALCON		SAN NICOLAS DEL PUERTO
RUS		SAUCEJO (EL)
SABIOTE		SEVILLA
SANTIAGO DE CALATRAVA		TOMARES
SANTIAGO-PONTONES		UTRERA
SANTISTEBAN DEL PUERTO		VISO DEL ALCOR (EL)
SORIHUELA DEL GUADALIMAR		
TORREDONJIMENO		
UBEDA		
VALDEPEÑAS DE JAÉN		
VILLACARRILLO		
VILLANUEVA DE LA REINA		
VILLANUEVA DEL ARZOBISPO		
VILLARDOMPARDO		
VILLARES (LOS)		

■ Relación de participantes en el Estudio: DIPUTACIONES PROVINCIALES

Diputación Provincial de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Sevilla.

■ Relación de participantes en el Estudio: ENTES ASOCIATIVOS

CONSORCIOS

CONSORCIO ESCUELA DE MÁRMOL DE FINES	ALMERÍA
C. PARA CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN VERTEDEROS COMARCA ALMANZORA	ALMERÍA
C. LOS VELEZ	ALMERÍA
C. PROVINCIAL CONTRA INCENDIOS	CÁDIZ
CEMER (CONSORCIO ESCUELA DE MADERA DE ENCINAS REALES)	CÓRDOBA
C. PROVINCIAL EXTINCIÓN DE INCENDIOS	CÓRDOBA
C. DESARROLLO DE LOS MONTES ORIENTALES	GRANADA
C. DESARROLLO RURAL PONIENTE GRANADINO	GRANADA
C. RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS DE GRANADA	GRANADA
C. HACIENDA DE LA LAGUNA	JAÉN
C. CENTRO DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS	MÁLAGA
C. DE AGUAS DEL HUESNA	SEVILLA
C. GESTIÓN RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS CABEZAS DE SAN JUAN, LEBRIJA Y EL CUERVO	SEVILLA
C. PARA LA GESTIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS CULTURALES DEL TEATRO REAL MAESTRANZA Y SALAS DEL ARENAL	SEVILLA

MANCOMUNIDADES

MANCOMUNIDAD DE LA SIERRA DE CÁDIZ	CÁDIZ
M. DE MUNICIPIOS BAHÍA DE CÁDIZ	CÁDIZ
M. ALTO GUADALQUIVIR	CÓRDOBA
M. SIERRA CENTRO-ORIENTAL	CÓRDOBA
M. DE LA ZONA SUBBETICA CORDOBESA	CÓRDOBA
M. DE MUNICIPIOS VEGA DEL GUADALQUIVIR	CÓRDOBA
M. DE AGUAS DE GÜEVÉJAR, PELIGROS Y PULIANAS	GRANADA
M. DE MUNICIPIOS DE LA COSTA TROPICAL DE GRANADA	GRANADA
M. DE MUNICIPIOS EL TEMPLE	GRANADA
M. INTERMUNICIPAL «ALDEVI»	GRANADA
M. DE MUNICIPIOS RIBERA BAJA DEL GENIL	GRANADA

M. RIOS ALHAMA Y FARDES	GRANADA
M. MARQUESADO COMARCA DE GUADIX	GRANADA
M. «SIERRA OCCIDENTAL DE HUELVA»	HUELVA
M. DE MUNICIPIOS «RIBERA DE HUELVA»	HUELVA
M. «ISLANTILLA»	HUELVA
M. INTERMUNICIPAL MOGUER-PALOS	HUELVA
M. CUENCA MINERA RIOTINTO	HUELVA
M. DE AGUAS COSTA DE HUELVA	HUELVA
M. DE MUNICIPIOS CONDADO-CAMPIÑA	HUELVA
M. DE RECOGIDA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS	HUELVA
M. DE MUNICIPIOS COSTA DEL SOL OCCIDENTAL	MÁLAGA
M. CORNISA SIERRA NORTE	SEVILLA
M. DE MUNICIPIOS DEL ALJARAFE	SEVILLA
M. VEGA ALTA DE SEVILLA	SEVILLA

■ Relación de participantes en el Estudio: SOCIEDADES

GALASA (GESTION DE AGUAS DE LEVANTE ALMERIENSE, S.A.)	ALMERÍA
APEMSA (AGUAS DEL PUERTO EMPRESA MUNICIPAL, S.A.)	CÁDIZ
EMUVIJESA (EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA DE JEREZ, S.A.)	CÁDIZ
CHICLANA NATURAL S,A.	CÁDIZ
E.M.A.S.A. (EMPRESA MUNICIPAL DE APARCAMIENTOS S.A.)	CÁDIZ
EMPRESA MUNICIPAL DE RECAUDACIÓN Y SERVICIOS,S.A.	CÁDIZ
SUELO Y VIVIENDA DEL PUERTO DE SANTA MARÍA, S.A.	CÁDIZ
IMPUSA EL PUERTO, S.L.U.	CÁDIZ
SOMIXUR (SOCIEDAD MIXTA DE URBANIZACIÓN,S.A.)	CÁDIZ
EMPRESA MUNICIPAL SUMINISTRADORA DE ELÉCTRICA, S.A.	CÁDIZ
EPREMASA (EMPRESA PROVINCIAL DE RESIDUOS Y MEDIO AMBIENTE, S.A.)	CÓRDOBA
EPRINSA (EMPRESA PROVINCIAL DE RECAUDACIÓN E INFORMATICA, S.A.)	CÓRDOBA
EMASAGRA (EMPRESA MUNICIPAL DE ABAST. Y SANEAMIENTO)	GRANADA
EMUVYSSA (EMPRESA MUNICIPAL VIVIENDA Y SUELO, S.A.)	GRANADA
EMUCESA (EMPRESA MUNICIPAL DE CEMENTERIO Y SERVICIOS FUNERARIOS)	GRANADA
EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTES URBANOS S.A.	HUELVA
EPASSA (EMPRESA PÚBLICA DE APARCAMIENTOS Y SERVICIOS MUNICIPALES, S.A.)	JAÉN
SOCIEDAD MUNICIPAL DE VIVIENDA DE JAÉN, S.A	JAÉN
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUAS DE MÁLAGA	MÁLAGA

EMPRESA MUNICIPAL INICIATIVA Y ACTIVIDADES EMPRESARIALES MÁLAGA S.A.	MÁLAGA
MÁLAGA DE TRANSPORTES S.L.	MÁLAGA
SOCIEDAD MUNICIPAL DE APARCAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.	MÁLAGA
A.M.A., S.A. (APUESTA MUTUA ANDALUZA,S.A)	SEVILLA
DESADOS (SOCIEDAD DE DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL DE DOS HERMANAS, S.A.)	SEVILLA
EMASESA (EMPRESA MUNICIPAL DE A., SAN. AGUAS DE SEVILLA, S.A.)	SEVILLA
EMVISESA (EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA DE SEVILLA S.A.)	SEVILLA
EMPASA (EMPRESA MUNICIPAL PARA LA PROMOCIÓN DE ALCALÁ S.A.)	SEVILLA
PRODUSA (SOCIEDAD DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE UTRERA S.A.)	SEVILLA
SEDESA (SOCIEDAD ECIJANA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO, S.A.)	SEVILLA
SEVILLA SIGLO XXI, S.A.	SEVILLA

■ Relación de participantes en el Estudio: ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS

PATRONATOS

PATRONATO MUNICIPAL DE DEPORTES AYUNTAMIENTO SAN FERNANDO	CÁDIZ
P. MUNICIPAL DE DEPORTES DE SAN LUCAR DE BARRAMEDA	CÁDIZ
P. MUNICIPAL DE TURISMO	CÁDIZ
P. INSTITUTO MUNICIPAL DE DEPORTES (IMD)	CÁDIZ
P. MUNICIPAL JUVENTUD	CÁDIZ
P. MUNICIPAL BIENESTAR SOCIAL	CÓRDOBA
P. MUNICIPAL DE DEPORTES DE CABRA	CÓRDOBA
P. MUNICIPAL HUERTA DE SAN VICENTE	GRANADA
P. MUNICIPAL DE DEPORTES DE JAEN	JAÉN
P. MUNICIPAL DE ASUNTOS SOCIALES	JAÉN
P. DEPORTIVO MUNICIPAL BENALMADENA	MÁLAGA
P. MUNICIPAL PARA EL BIENESTAR SOCIAL CORIA DEL RIO	SEVILLA
P. MUNICIPAL PRODIS	SEVILLA
P. MUNICIPAL DE DEPORTES (DOS HERMANAS)	SEVILLA

GERENCIAS

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO	(HUELVA)
G. MUNICIPAL DE URBANISMO	(JAÉN)

■ Relación de participantes en el Estudio: FUNDACIONES

FUNDACION FERNANDO QUIÑONES	CÁDIZ
F. RAFAEL ALBERTI	CÁDIZ
F. PROVINCIAL DE CULTURA DIPUTACION DE CADIZ	CÁDIZ
F. MUNICIPAL DE CULTURA DEL AYUNTAMIENTO DE SAN FERNANDO	CÁDIZ
F. DE GRANADA POR LA SOLIDARIDAD Y EL EMPLEO	GRANADA
F. DOÑANA 21	HUELVA
F. MUSEO HISTORICO MUNICIPAL	SEVILLA
F. ANDALUZA PARA LA INTEGRACION SOCIAL DEL ENFERMO MENTAL	ALMERÍA CÁDIZ CÓRDOBA GRANADA HUELVA JAÉN MÁLAGA SEVILLA





BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E.** (1990): «Concepto general de la normativa básica», en *Normativa básica en el Ordenamiento Jurídico Español*. Madrid.
- ÁREA DE RÉGIMEN INTERIOR, HACIENDA Y PLANIFICACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA** (1994): *Estudi de les retribucions dels empleats de L'administració local. Província de Barcelona, 1994*. Barcelona.
- BLASCO ESTEVEZ, A.** (1988): «La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local» en el volumen colectivo *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid.
- BLASCO ESTEVEZ, A.** (1986): «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», *REDA* nº 52.
- CAPITAL HUMANO, Nº 140, Pág. 18.** (2001): *El proyecto de modernización de la Función Pública del Gobierno de Andorra*.
- CASTILLO BLANCO, F., VARONA ARCINIEGA, J. A. y OTROS** (2000): *Estudio de Detección de Necesidades de Formación para Corporaciones Locales de Andalucía 2000*. CEMCI.
- CATALA POLO, R.** (1991): «El proyecto de Estatuto de Función Pública». Granada.
- CEMCI** (2001): *Estudio CEMCI de Detección de Necesidades de Formación de las Corporaciones Locales Andaluzas*. Granada.
- CEMCI** (2000): *Informe CEMCI de Detección de Necesidades de Formación de las Corporaciones Locales Andaluzas 2000*.
- CEMCI** (2000): *Estudios de Divulgación CEMCI nº 103, septiembre*.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS** (2000): *Libro Blanco de la Reforma de la Comisión Europea*. Bruselas, Comisión Comunidades Europeas.
- COMITÉ DE EXPERTOS «SCHLANKER STAAT»** (1997): *Informe del Comité de expertos «Schlanker Staat» para la modernización de la administración federal alemana*.
- CROZIER, M.** (1967): «*Le phénomène Bureaucratique*», Editions Du Seuil. Paris.
- CROZIER, M.** (1995): «La posición del Estado ante los otros actores», *GAPP*, nº 2.
- CROZIER, M.** (1997): «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública», *Revista del CLAD*, nº 7.
- DEL REY GUANTER, S.** (1991): «La nueva regulación de la negociación colectiva y de la solución de los conflictos colectivos en la Función pública», *RL* nº 11.
- DEL REY GUANTER, S.** (1998): «Comentarios a la ley de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas», *M.A.P.* Madrid.
- DELGADO PADIAL, A.** (1995): «Motivación y satisfacción laboral en la Administración pública», en el volumen colectivo *Los Recursos Humanos en el Sector Público*. Madrid.
- DUBEN, A. Y EMREALP, S.** (1993): «*Urban Management Development*». Turquía, International Union of Local Authorities.
- EL CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS** (1993): *Estudio 2054 «La imagen social de los funcionarios»*.
- ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.** (1990): «El nuevo marco de la negociación colectiva de los funcionarios públicos» *RL* nº 19.
- FALOMIR FAUS, A.** (2001): «Alcance y efectos de la negociación colectiva sobre los incrementos retributivos de los funcionarios públicos. Comentario a la SAN de 7 de noviembre de 2000», *Aranzadi Administrativo* nº 20.

- FARNHAM, D., HORTON, S.** (2000): *Human Resources Flexibilities in the Public Services – International perspectives*. London, Macmillan.
- FEDERACIÓ VALENCIANA DE MUNICIPIS Y PROVÍNCIES** (1995): «Sistema retributivo del personal al servicio de las Administraciones locales de la Comunidad Valenciana», *Federació Valenciana de Municipis y Províncies*, nº 16, 1995. Valencia.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y RODRÍGUEZ ESCANCIANO** (1997): «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», *Cedecs*. Barcelona.
- FERRI, J.** (1995): «Motivación y retribuciones», en el volumen colectivo *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO** (1998): «Informe España 1997: una interpretación de su realidad social». Madrid.
- GARRIDO FALLA, F.** (1981): «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco por las Comunidades Autónomas», *RAP* nº 94.
- GARRIDO FALLA, F.** (1993): «Un tema de seguridad jurídica: La regulación de los entes instrumentales», *REDA* nº 79.
- GARRIDO FALLA, F.** (1991): «Privatización y Reprivatización», *Revista de Administración Pública*, nº 126.
- GÓMEZ CABALLERO, P.** (1994): «Los derechos colectivos de los funcionarios». Madrid.
- GUTIÉRREZ REÑON, A. y LABRADO FERNÁNDEZ, M.** (1988): «La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración Pública». Madrid.
- GUTIÉRREZ, Y. y PUCHOL, I.** (1998): «Modelos de contribución: ¿Un cambio radical? La pérdida de significado del puesto de trabajo», *Capital Humano*, nº 110.
- HERZBERG** (1959): «*The motivation to work*». New York.
- J. A. GÁMEZ Y ARTURO GÁMEZ** (2001): «*La Función Pública de la Comunidad Autónoma Andaluza*». Junta de Andalucía, Consejería de la Presidencia y Consejería de Gobernación y Justicia.
- JIMÉNEZ CAMPO, J.** (1989): «¿Qué es lo básico? ¿Legislación compartida en el Estado Autonomático?», *REDC* nº 27.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.** (1990): «*Doctrina Constitucional sobre Régimen Local*», *Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial*. Granada.
- LAWLER, E.** (1995): «*Creating High performance organizations*», *Jossey Bass Publishers*, III.
- LÁZARO MORENO, A.** (1993): «La negociación colectiva y el régimen estatutario de los funcionarios públicos». *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3.
- LONGO, F.** (1995): «*Reforma del empleo público: Tótem y Tabú*», *GAPP*, nº 2.
- LOSADA MARRODAN, C. Y XIRAU I SERRA, J.** (1995): «*El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Cataluña*», *GAPP* nº 2.
- MARTÍN RETORTILLO, S.** (1991): «*La Empresa Pública: Reflexiones del momento presente*», *Revista de Administración Pública*, nº 126.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.** (1998): «*De la simplificación de la Administración Pública*». *RAP* núm. 147.
- MASLOW** (1943): «*A Theory of human motivation*», *Psychological Review*.
- MINISTERIO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** (1999): «*Criterios para la gestión del personal al servicio de las corporaciones locales*».
- MINISTERIO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** (2000): *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*.

- MOREJON, J.** (1999): «Tendencias retributivas para el próximo milenio», *Capital Humano*, nº 126.
- MORELL OCAÑA, L.** (1987): «Las Fuentes del Derecho Local. Problemas generales. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas», *R.E.A.L.A.*, nº 235-236.
- MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L.** (1997): «Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad». Civitas. Madrid.
- NASCHOLD, F.** (1996): «New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe». Berlín -New York.
- NIETO, A.** (1996): «La nueva organización del desgobierno», *Ariel*. Barcelona.
- O.C.D.E.** (1995): «Governance in Transition». *Public Managements Reforms in OCDE Countries*. París.
- O.C.D.E.** (1990): Informe: «Public Management Development Survey». París.
- OJEDA AVILES, A.** (1988): «Los derechos de representación y negociación de los funcionarios públicos según la Ley 9/1987, de 12 de mayo», *RL* nº 18.
- OJEDA AVILES, A.** (1985): «La negociación colectiva de los funcionarios públicos y la entrada en vigor del Convenio internacional núm. 151 OIT», *RL* nº 11, 1985.
- OLIAS DE LIMA GETE, B.** (1996): «La gestión de los servicios públicos y la evaluación del rendimiento», *REGAP* nº 12.
- OLIAS DE LIMA, B.** (1989): «Los derechos económicos de los funcionarios», en el volumen colectivo *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Logroño.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Programa de Actividades Sectoriales** (1999): *Notas de la reunión paritaria sobre el desarrollo de los RR.HH. de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Programa de Actividades Sectoriales** (1999): *Informe del desarrollo de los RR.HH. de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- ORTEGA, L.** (1983): «Los derechos sindicales de los funcionarios públicos». Madrid.
- PALOMAR OLMEDA, A.** (1996): «Derecho de la Función Pública». Madrid.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R.** (1994): «Sindicatos y Asociaciones de funcionarios públicos». Madrid.
- PARADA VÁZQUEZ, R.**: «La degeneración del modelo de función pública», *Revista de Administración Pública* nº 150.
- PAREJO ALFONSO, L.** (1995): «Eficacia y Administración: Tres Estudios». Madrid.
- PIÑAR MAÑAS, J. L.** (1986): «El nuevo sistema retributivo de los funcionarios y su aplicación», *RAP* nº 111.
- PIÑAR MAÑAS, J. L.** (1990): «Las estructuras de participación y representación del personal al servicio de las Administraciones públicas». *REDA*, nº 65.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.** (1993): *Funcionarios, bases y negociación colectiva (Comentario a la STS de 30 de mayo de 1992, Ar. 4454)*, *RAP*, nº 131.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M. J.** (1997): «El Estatuto de los Funcionarios Públicos». Granada.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO FERRER, M.** (1992): «Los límites constitucionales de la contratación colectiva», *RL* nº 8.
- ROMERO HERNÁNDEZ, F.** (1990): «La sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989 y los Reglamentos Orgánicos Municipales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 1.
- ROQUETA BUJ, R.** (1996): «La negociación colectiva en la función pública», *Tirant lo Blanch*. Valencia.

- ROQUETA BUJ, R.** (1999): «Los acuerdos mixtos para los trabajadores y funcionarios de las Entidades Locales», *REALA*, nº 280-281.
- ROQUETA BUJ, R.** (1993): «El contenido de la negociación colectiva en materia de clasificación de puestos de trabajo y de retribuciones de los funcionarios locales», *Poder Judicial*, nº 43-44.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.** (1996): «Derecho de la Función Pública», Editorial Tecnos. Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.** (1998): «Marco jurídico y competencial del personal al servicio de las Administraciones Públicas», en el volumen colectivo *Situación actual y tendencias de la función pública española*. Granada.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.** (1997): «Derecho de la Función Pública». Madrid.
- SERRANO PASCUAL, A.** (1997): «El Personal de las Entidades Locales. Análisis de su régimen jurídico». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Madrid.
- SILVIA DEL SAZ** (1992): «Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios», Edit. Civitas. Madrid.
- THIRY-CHERQUES, H. R.** (1996): «La guerra sin fin sobre la productividad administrativa», *Revista del Clad*, nº 5.
- TORNOS MAS, J.** (1991): «Legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP* nº 31.
- TORNOS MAS, J.** (2000): «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», *RAP*, núm. 151.
- VARIOS AUTORES** (1989): «Seminario sobre relaciones colectivas en la Función pública». Sevilla.
- VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E.** (1997): «Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas». Madrid.
- XUNTA DE GALICIA** (2001): *A avaliación do rendemento nas administracións públicas: a experiencia da Xunta de Galicia*.
- HAY GROUP** (2001): «Factbook Recursos Humanos» Aranzadi & Thomson 2001.





GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

A.T.C.	<i>Acta del Tribunal Constitucional.</i>
B.O.T.H.A.	<i>Boletín Oficial del Territorio Histórico de Alava.</i>
C.E.	<i>Constitución Española.</i>
C.E.M.C.I.	<i>Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.</i>
C.L.A.D.	<i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.</i>
CC.LL.	<i>Corporaciones Locales.</i>
F.A.M.P.	<i>Federación Andaluza de Municipios y Provincias.</i>
F.E.M.P.	<i>Federación Española de Municipios y Provincias.</i>
G.A.P.P.	<i>Gestión y Análisis de las Políticas Públicas.</i>
I.N.A.P.	<i>Instituto Nacional de Administración Pública.</i>
L.M.R.F.P.	<i>Ley de Reforma de la Función Pública.</i>
L.O.A.P.A.	<i>Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.</i>
L.O.F.A.G.E.	<i>Ley Orgánica de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.</i>
L.R.B.R.L.	<i>Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.</i>
M.A.P.	<i>Ministerio de Administraciones Públicas.</i>
NN.SS.	<i>Normas Subsidiarias.</i>
O.C.D.E.	<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.</i>
O.I.T.	<i>Organización Internacional del Trabajo.</i>
P.D.S.U.	<i>Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano.</i>
P.I.B.	<i>Producto Interior Bruto.</i>
R.A.P.	<i>Revista de Administración Pública.</i>
R.D.	<i>Real Decreto.</i>
R.E.A.L.A.	<i>Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica.</i>
R.E.D.A.	<i>Revista de Derecho Administrativo.</i>
R.E.D.C.	<i>Revista Española de Documentación Científica.</i>
R.G.A.P.	<i>Revista Gallega de Administraciones Públicas.</i>
R.J.	<i>Régimen Jurídico.</i>
R.J.C.A.	<i>Régimen Jurídico de las Comunidades Autónomas.</i>
R.P.T.	<i>Relación de Puestos de Trabajo.</i>
R.T.C.	<i>Resolución del Tribunal Constitucional.</i>
RR.HH.	<i>Recursos Humanos.</i>
S.A.N.	<i>Sentencia de la Audiencia Nacional.</i>
S.I.C.A.L.	<i>Sistema de Información Contable y presupuestario para la Administración Local.</i>
S.S.T.C.	<i>Sentencias del Tribunal Constitucional.</i>
S.T.C.	<i>Sentencia del Tribunal Constitucional.</i>



S.T.S.	<i>Sentencia del Tribunal Supremo.</i>
S.T.S.J.	<i>Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.</i>
T.C.	<i>Tribunal Constitucional.</i>
T.G.N.	<i>Técnica de Grupo Nominal.</i>
T.R.R.L.	<i>Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.</i>
VV.AA.	<i>Varios Autores.</i>





JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTE Y MOVILIDAD