

## **LAS PERSPECTIVAS RETRIBUTIVAS DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS EN 2012: PREVISIONES LEGALES, PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

Federico A. CASTILLO BLANCO.  
Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad de Granada.

### **I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO EN EL QUE LA CRISIS ECONÓMICA SE SITUA CON REFERENCIA AL EMPLEO PÚBLICO.**

Cuando a finales de 2009, las centrales sindicales y el Gobierno concluían un nuevo Acuerdo para la función pública, y tras la lectura de la misma, algunos pensamos ya en ese momento que la misma, junto con medidas extraordinariamente razonables, se planteaba el escenario 2010-2013 con cierta dosis excesivas de optimismo y con una lógica instalada, aún y como ha sucedido en los últimos años, en el permanente crecimiento y no en la austeridad que, según parece, será la lógica que habrá de presidir la actuación de las Administraciones públicas en los próximos años. No andábamos equivocados. Y ello pese al propio preámbulo de la disposición que la aprobaba<sup>1</sup>.

Y es que, en efecto, el escenario que dibujaba dicho acuerdo era tremendamente esperanzador y se plasmaba en un conjunto de medidas que, aún hoy y en la actual situación, aparecen como extraordinariamente necesarias y, por ellas, hemos venido reclamando la doctrina, los gestores de recursos humanos en el ámbito público, las centrales sindicales y, en general, todos aquellos que, de una manera u

---

<sup>1</sup> En efecto, la Resolución de 22 de octubre de 2009 de la Secretaria de Estado para la Función Pública exponía que: "Afrontamos un período de crisis económica en el que esa colaboración, que tan buenos resultados ha dado, se muestra imprescindible. A todos se nos exige dobla responsabilidad y compromiso para alcanzar y consolidar un nuevo modelo productivo más estable, más eficiente, y más ajustado al mundo en el que vivimos

Un modelo del que las Administraciones Públicas no pueden quedar al margen, sino que, por el contrario, deben ser uno de sus motores principales, acompañándolo e impulsándolo con una mejor organización, con austeridad, con la racionalización de sus procedimientos y la reducción de cargas administrativas para la ciudadanía y empresas, con mayor transparencia.

Por todo ello, el Gobierno y las organizaciones sindicales han resuelto acordar un conjunto de medidas dirigidas a procurar la mejora de la calidad, la eficacia y la productividad de la Administración en el camino hacia ese nuevo modelo de economía sostenible.

Medidas para crear un nuevo marco de trabajo que sirva de base para elevar la cualificación y productividad de los empleados públicos; medidas para mejorar sus condiciones laborales; medidas para acometer una efectiva reforma de las estructuras administrativas del Estado; medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos; medidas, en definitiva, para una administración de mayor calidad que impulse el crecimiento, facilite la vida cotidiana y aumente el nivel de satisfacción de la ciudadanía"

otra, se acercan a reflexionar sobre el empleo público en este país. Desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, Observatorio del Empleo Público, sistema integrado de gestión de recursos humanos, impulso de la calidad y la buena administración, reducción de la temporalidad, reordenación de recursos humanos mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, etc....eran medidas que, sin duda, eran y siguen siendo necesarias. Bien es cierto que, junto a las mismas, y de ahí la perspectiva excesivamente optimista que se apuntaba en dicho Acuerdo, este preveía diversas disposiciones en relación a las ofertas de empleo público, y más en concreto en el modo y manera de aplicar eventuales tasas de reposición de efectivos<sup>2</sup>, y por sobre todo en materia salarial que se han visto pronto desbordadas, a saber:

a) Se partía de que las medidas retributivas habrían de responder al principio del mantenimiento del poder adquisitivo del personal al servicio de las Administraciones Públicas en el periodo de vigencia del presente Acuerdo. A tal efecto, se tendría en cuenta la evolución presupuestaria del incremento del IPC, la previsión de crecimiento económico, la capacidad de financiación de los Presupuestos Generales del Estado y la valoración del aumento de la productividad del empleo público derivado de acciones o programas específicos.

b) Se incluía, con efectos para .2010, el acuerdo de que la subida salarial fuese del 0,3% del conjunto de la masa salarial.

c) Se introducía una cláusula sobre revisión salarial por la que la Administración se comprometía a adoptar las medidas pertinentes para incorporar en los presupuestos de 2012, los créditos necesarios para compensar la pérdida del poder adquisitivo de las empleadas y los empleados públicos que pudiera producirse durante la vigencia del

---

<sup>2</sup> El apartado 3.5 se refería a dicha posibilidad que, en ese supuesto, establecía que quedarían excluidos de la aplicación de dicha tasa:

- Los servicios esenciales para la ciudadanía: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, policía local, Servicios Sanitarios, Educativos, de Emergencias y de prevención y extinción de incendios, organismos públicos de investigación, inmigración y extranjería, instituciones penitenciarias y los que se acuerden como tales en sus correspondientes ámbitos de negociación
- Las corporaciones locales cuya población sea inferior a 50.000 habitantes.
- Las contrataciones necesarias para la implantación de los servicios de atención a la dependencia y de nuevos servicios prestados a la ciudadanía.
- Los compromisos de personal derivados de acuerdos anteriores, generales o sectoriales, en los ámbitos de administración de justicia, en el del personal de las Administraciones Públicas que tenga encomendadas las funciones de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa en el orden social, la gestión de las políticas activas de empleo y de las prestaciones por desempleo, y el control y lucha contra el fraude fiscal.
- Los empleos y puestos ocupados para el desarrollo de programas finalistas de carácter temporal.
- Las vacantes que queden sin cobertura en aplicación de esta tasa no serán amortizadas.

Añadía la misma que, a estos efectos, no se tomarán en consideración a efectos de dicha limitación las plazas que estén incursas en procesos de consolidación de empleo derivados de la aplicación de la disposición transitoria 4ª del EBEP, ni las que se deriven del acceso de los empleados públicos a la jubilación parcial.

Y concluía, inclusive, estableciendo previsiones de incremento de dicha tasa en aquellos supuestos de reducción de la temporalidad.

presente acuerdo.

De esta forma, y con efectos de 1 de enero de 2012, se percibiría el importe correspondiente a la desviación que en su caso se hubiera producido entre los incrementos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios presupuestarios de 2010 y 2011 y la inflación efectiva en esos años, incorporándose tales créditos a la masa salarial del año 2012 (previéndose una cláusula similar para 2013)

d) Sin perjuicio de ello, además de los incrementos señalados anteriormente, se garantizaba el cumplimiento de los acuerdos económicos alcanzados y cuya aplicación debiera realizarse durante el período 2010-2012. en los Pactos o Acuerdos previamente firmados por las diferentes Administraciones Públicas en el marco de sus competencias, entre ellas las destinadas a incluir la totalidad del complemento específico en las pagas extraordinarias.

Soy consciente de que es sumamente fácil analizar el pasado desde el presente, pero visto retrospectivamente desde luego se antojan excesivamente optimistas los escenarios que se dibujaban en dicho Acuerdo. En cualquier caso, aún en ese momento, el mismo se planteaba en base a ciertos paradigmas –ligazón del incremento retributivo al IPC, previsiones muy genéricas sobre racionalización de las plantillas, etc- que, me temo, deberemos superar durante un período no corto de tiempo.

El desarrollo de los acontecimientos desbordó, más allá también de lo que se podía esperar, esas previsiones y el verano de 2010 ni siquiera un año después, nos traería otro modelo de abordar las necesarias reformas del empleo público. El ajuste fiscal, sin mayores consideraciones, se hizo presente en el escenario de nuestro empleo público. En efecto, el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, aludiendo a la importancia de los gastos de personal en la cuantía de los gastos corrientes y en la mayor intensidad de la crisis económica, daría por cerradas, suspendidas más exactamente, las cláusulas de contenido económico contenidas en el acuerdo del cual se acaba de dar cuenta. Aún más no sólo las daría por cerradas sino que procedería a reducir un cinco por ciento la masa salarial, en términos anuales, reducción que operaba tanto sobre las retribuciones básicas como sobre las de carácter complementario y que era de obligada aplicación a todas las administraciones, bien es cierto que, con la finalidad de minimizar sus efectos sobre los salarios más bajos, las medidas de reducción se aplicarían con criterios de progresividad.

El mismo día 20 de mayo, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36. 2 párrafo segundo y el 38.10 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se reunió la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas con el fin de informar a las Organizaciones Sindicales tanto de la suspensión del Acuerdo de 25 de septiembre en los términos manifestados, como de las medidas y criterios que recogía el Real Decreto-ley en este ámbito.

Siguiendo el iter histórico de los hechos acontecidos, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011, en su artículo 22.2, estableció una congelación salarial de tal forma que, en el año 2011, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrían experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2010 resultantes de la aplicación, en términos anuales, de la reducción de retribuciones prevista en el artículo 22. Dos. B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo<sup>3</sup>.

Y la pregunta a resolver es cual es el escenario en 2012. Me temo, de nuevo, que las perspectivas no ofrecen gran margen al futurólogo que se espera de mí y que, como es de esperar, las retribuciones de los empleados públicos seguirán congeladas sea cual sea el resultado del proceso electoral en marcha. Y que la cosa quede ahí, pues como ya es sabido noticias alarmantes corren en los últimos tiempos en los países de nuestro entorno, pero también en el nuestro. Presentación de distintos ERE's en variados ámbitos de nuestras Administraciones públicas que tenderán a agudizarse el próximo año una vez se hayan producido los procesos electorales pendientes, incrementos de jornada (lo que implícitamente supone una reducción de salario),

---

<sup>3</sup> Cabe también aquí señalar las previsiones que se establecen respecto de la tasa de reposición de efectivos y que distan mucho de las previstas en el Acuerdo antes referido. Su artículo 23, con carácter básico, establece que:

Uno. Durante el año 2011, el número total de plazas de nuevo ingreso del personal del sector público delimitado en el artículo anterior será, como máximo, igual al 10 % de la tasa de reposición de efectivos y se concentrará en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Dentro de este límite, la oferta de empleo público incluirá los puestos y plazas desempeñados por personal interino por vacante, contratado o nombrado con anterioridad, excepto aquellos sobre los que exista reserva de puesto, estén incursos en procesos de provisión o se decida su amortización.

No se tomarán en consideración a efectos de dicha limitación las plazas que estén incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero de este apartado, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, el número de plazas de militares profesionales de Tropa y Marinería será el necesario para alcanzar los efectivos fijados en la disposición adicional décima.

Respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del capítulo 1 de los correspondientes presupuestos de gastos, la limitación a que hace referencia el párrafo primero de este apartado se fija en el 30 % de la tasa de reposición de efectivos en los siguientes supuestos:

- a. Las Corporaciones locales de menos de 20.000 habitantes.
- b. Las Administraciones públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes.

Dos. Durante el año 2011 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. En cualquier caso, las plazas correspondientes a los nombramientos a que se refieren los artículos 10.1.a) de la Ley 7/2007, y 9.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal de los Servicios de Salud y contrataciones de personal interino por vacante computarán a efectos de cumplir el límite máximo de la tasa de reposición de efectivos en la oferta de empleo público correspondiente al mismo año en que se produzca el nombramiento o la contratación y, si no fuera posible, en la siguiente oferta de empleo público, salvo que se decida su amortización.

reducción de pagas extraordinarias, eliminación de complementos de productividad, etc

Desde luego, y no habiéndose dictado ninguna disposición de prórroga presupuestaria, operan automáticamente las previsiones constitucionales establecidas a este respecto y, por tanto, se prorrogarían automáticamente las previsiones contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y, con ello, la congelación salarial. De hecho, la Comunidad Autónoma de Andalucía así lo prevé en sus Proyecto de Presupuestos para 2012 entendiéndolo, hasta tanto no se adopte medida en contrario, que seguirá rigiendo la congelación salarial establecida en 2011 y, hasta donde yo sé, idéntica previsión se está realizando en los proyectos presupuestarios de la entidades locales que están procediendo a su elaboración.

## **II. ALGUNOS DATOS DE INTERÉS PARA ABORDAR LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA: “LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO”.**

Creo que podrán coincidir conmigo en que España ha conocido en los últimos treinta años la época de mayor prosperidad y justicia social que nuestro país ha vivido a lo largo de su historia.

Los españoles disponemos hoy de unos servicios públicos de una calidad muy razonable, con una extensión prácticamente universal, y que dan una respuesta satisfactoria a la mayoría de los ciudadanos. En efecto, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios ha puesto de relieve que entre un 60 y un 70% de los ciudadanos se sienten satisfechos con los transportes, la sanidad, la educación, los servicios sociales y la seguridad ciudadana o que más de un 80% consideran que funcionan mejor que hasta hace cinco años o, en fin, y por dar un último dato, algo más del 75% de los ciudadanos está muy o bastante satisfecho con su última experiencia en un servicio público de tipo administrativo y más de un 80% vio colmadas sus expectativas pues afirman que se les trató mucho mejor, mejor o más o menos igual de lo que se esperaban. No es casualidad. La preparación, la profesionalidad y las capacidades de nuestro empleados públicos están a un nivel muy razonable en relación con los países de nuestro entorno y son muy superiores a los de muchos países del planeta<sup>4</sup>.

¿Es esto, sin embargo, todo lo que se puede decir?. No, de nuevo, me temo que no. Cómo han puesto de relieve algunos informes existen algunos desequilibrios que conviene señalar<sup>5</sup>. Según un, sin duda discutido, informe a cada español le cuesta la Administración Pública<sup>6</sup>, 9.816 euros al año de media. La administración vasca es la

<sup>4</sup> *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos*, Observatorio de calidad de los Servicios, 2011. Puede consultarse en Internet en [http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Informe\\_Percepcion\\_2011.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Informe_Percepcion_2011.pdf)

<sup>5</sup> *El Coste de la Administración Pública*, dirigido por Mario V. González, EAE Business School, 2009

<sup>6</sup> Puede verse una réplica a dicho informe en *El empleo público en España no es excesivo*, V. Navarro y M. Tur, Colección Estudios, nº 18, diciembre, 2009, Fundación 1º de Mayo, Madrid. Para los autores las

que más cuesta por habitante con 13.617 euros, seguida de la navarra, (11.704 euros), extremeña (10.644 euros) y aragonesa (10.117 euros), todos ellos por encima de la media nacional. A un vasco le cuesta la Administración Pública 1,5 más que a un madrileño. En Extremadura, el coste por habitante es un 8,4% mayor que la media nacional y un 20% mayor que Madrid. Valencia, Murcia y Madrid son, por este orden, las comunidades cuyo coste de Administración Pública es menor.

Según el Estudio, el 20% del gasto público se destina al pago de nóminas en la Administración mientras el gasto en inversiones reales es del 9,3% del total. Esto significa que el gasto en personal por habitante es 2,6 veces el gasto en inversiones reales por habitante. Valencia, Madrid y Canarias presentan ratios superiores a tres y País Vasco y Castilla y León, inferiores a dos.

De otro lado, se señala que en España, la masa salarial de los empleados de la Administración Pública ha crecido en 59,2% en los últimos ocho años y los costes salariales de nuestra Administración han pasado de ser 1.608 euros por habitante español en el año 2000 a 2.560 euros en 2008. Si comparamos esta cantidad con Alemania, un país con un aparato administrativo similar al nuestro, se observa que el coste de la masa salarial de la Administración Pública en Alemania solo se ha incrementado un 3,3% y la masa salarial de su Administración Pública ha pasado de costar 2021 euros a 2088 a cada alemán, casi quinientos euros menos que la española. En España, la masa salarial ha crecido en un 37% en los últimos ocho años, y en la UE, un 33%, cifras alejadas del crecimiento del 0,6 que presenta Alemania, bien es cierto que el aumento de la masa salarial española también se explica por el incremento de funcionarios en el aparato autonómico y local con un crecimiento del 95,4%.

En cualquier caso, se subraya que el gasto en personal representa el 30% de los gastos para el total de España, sin embargo, en comunidades como Canarias o la valenciana, el gasto en personal supera el 40%, es decir, que dos de cada cinco euros del gasto público de esas comunidades se destinan al pago de nóminas y personal

El Estudio también compara el coste salarial por empleado del sector público frente al privado y concluye que en España, por término medio, el coste salarial del sector público excede en un 20% el coste por empleado del sector privado.

Ciertamente, los datos son discutibles, los de este y los de similares informes<sup>7</sup>, ya se trate por la muestra utilizada, por las fuentes de que se recogen dichos datos y, porqué no decirlo, por cómo se muestren los mismos.

---

tesis mantenidas en dicho Informe pueden ser rebatidas ampliamente y, en su opinión, ni el sector público español es excesivamente grande ni los salarios de los empleados públicos deben decrecer, sino que por el contrario los países con mayor desarrollo presentan una mayor extensión de los servicios públicos.

<sup>7</sup> De acuerdo con una encuesta realizada por Randstad y recogida en su informe *Randstad Workmonitor* un 54,7% de los funcionarios no se plantean optar a un ascenso, y un 53,3% expresan que no tienen la necesidad de hacer algo distinto en su puesto de trabajo. Sólo, destaca el estudio, un 11,3% de los funcionarios españoles está realmente interesado en ascender profesionalmente. Mientras que un 54,7% de los empleados públicos no se plantea promocionar en su actual puesto de trabajo y el 44%

En cualquier caso, con los datos que nos ofrecen expertos reconocidos desde hace largo tiempo en materia de gestión de recursos humanos en el sector público y que nos merecen plena confianza (LONGO, ETXEBARRIA, entre otros), se puede concluir que, tomando datos del Boletín estadístico del personal al servicio de las AAPP – 2010, España es el país de la UE-15 con el número más bajo de empleo público (6,5 empleos públicos por 100 habitantes, muy inferior a los 14 de Suecia, 10 de Francia, 17 de Dinamarca y 12 de Finlandia, todos ellos países de gran eficiencia y competencia económica por lo que puede concluirse que España tiene un sector público de tamaño intermedio y que, asimismo, representa un tamaño intermedio el empleo público respecto de la población ocupada.

Si bien esta puede ser una primera conclusión, no es menos cierto que el crecimiento del salario medio en el sector público fue durante muchos años muy superior al del conjunto de la economía española y que la factura salarial del empleo público aquí es superior al de la media de la OCDE, y la jornada del funcionario español es la más baja de toda la Unión Europea. Y, ciertamente, si atendemos no a las diferencias entre la subida nominal establecida en las leyes de presupuestos y los incrementos de masa salarial no parece que, inclusive a pesar de que durante cierto tiempo los salarios de los empleados públicos estuvieron congelados, los mismos hayan perdido poder adquisitivo. No, al menos, para todos los grupos de funcionarios ni creo que ello se pueda extrapolar al resto de los empleados públicos<sup>8</sup>.

Y es que, en efecto, desde hace ya algunos años, el incremento general de retribuciones que recogen las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado para el conjunto del sector público aparece vinculado a la previsión de crecimiento del Índice General de Precios al Consumo (en adelante IPC), lo que ha generalizado la idea de que en el ámbito público se ha ido acumulando una pérdida de poder adquisitivo derivada de la reiterada falta de coincidencia entre esa previsión y el IPC real.

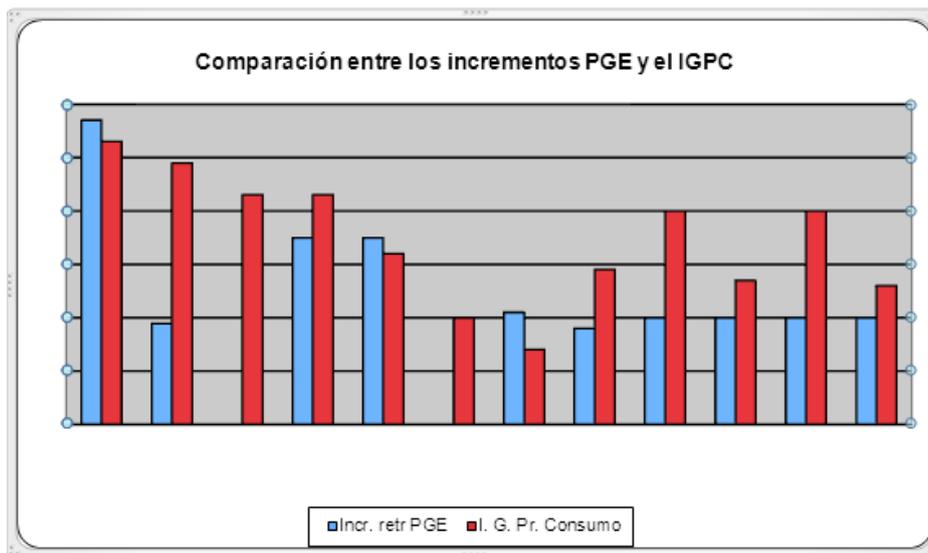
Ahora bien, además del incremento anual que se establece en la Ley de Presupuestos, los empleados públicos ven incrementadas sus retribuciones por diversas causas, y entre las que no es una menor el impacto de la negociación sindical, que se traduce en subidas adicionales de retribuciones al margen de previstas presupuestariamente. Su análisis pone en cuestión, al menos con carácter general, la creencia generalizada sobre la pérdida acumulada de poder adquisitivo en el conjunto del sector público. No es así, ni en el conjunto de los empleados públicos, ni lógicamente si partimos de dicha afirmación para grupos importantes de empleados, bien es cierto que la afirmación podría ser más cierta en el caso de empleados salariales correspondientes a los grupos más inferiores del empleo público o en algunos colectivos determinados.

---

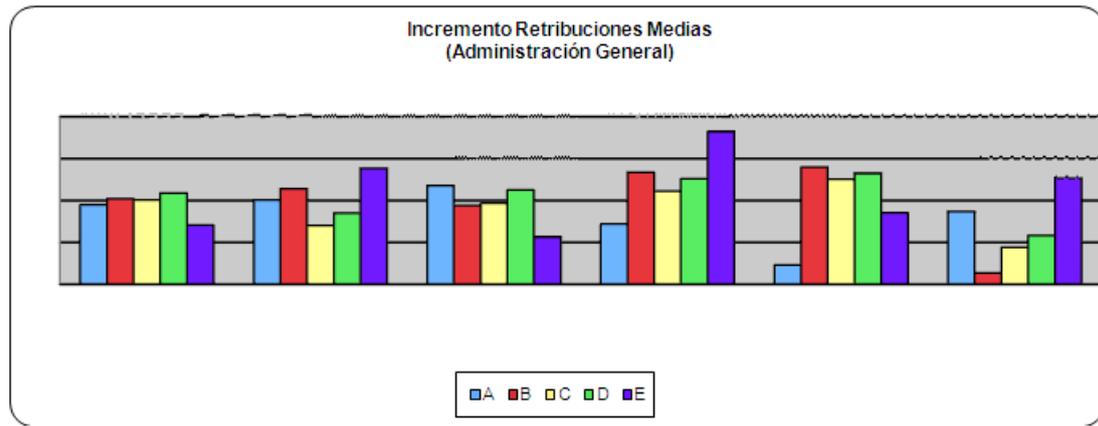
restante se muestra indiferente ante esta posibilidad. Esta falta de motivación hacia un ascenso también coincide con la escasa necesidad de hacer algo diferente. Un 53,3% de funcionarios expresan que no tienen la necesidad de hacer algo distinto en su puesto de trabajo, frente al 8,7% que sí declara estar buscando un cambio de actividad. El 38% restante se muestra indiferente ante esta pregunta.

<sup>8</sup> Puede verse, a este respecto, mi trabajo Sistema salarial, gasto público y apuntes para su reforma en el empleo público español, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41, págs. 93-125, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005

Si exclusivamente atendemos a los datos que ponen en relación los incrementos previstos en los presupuestos y el IPC si que podría llegarse a esa inicial conclusión. Pero mejor demos cuenta, para poder entender lo que quiere decirse, de un ejemplo real referido a un período de tiempo determinado. El análisis de los datos de incremento anual de retribuciones para los empleados públicos relacionado con la evolución del IPC arroja un diferencial de 15 puntos, medido entre los años 1992-2003, lo que llevaría, en principio, a concluir una media de más de un punto anual de “pérdida de poder adquisitivo” de los salarios, si éstos los medimos sólo con estos dos parámetros. Veámoslo en el gráfico siguiente que muestra año a año la evolución de incrementos previstos en las distintas Leyes de PGE y los correspondientes incrementos de IPC en el período referido.



Sin embargo, si tomamos como referencia la evolución del IPC con los incrementos retributivos medios, tomando a título de ejemplo la Administración del Estado –por ser la Administración de la que se disponen datos más fiables-, estas diferencias quedan matizadas, tornándose en sentido favorable a los empleados públicos. Bien es cierto que no en todos los supuestos (es decir pueden encontrarse, y de hecho se encuentran, colectivos donde la afirmación no tiene plena validez y en los que, efectivamente, se ha producido una pérdida de poder adquisitivo real).



De esta forma, combinado el dato de incremento de retribución media con el de crecimientos de IPC, el resultado es que, anualmente, el conjunto de las retribuciones del sector público estatal se han incrementado de media por encima de lo previsto en la LPGE, y a su vez, en porcentajes superiores al IPC real, en especial en los últimos años.

Los datos de las Comunidades Autónomas y de la Administración local no nos son en su totalidad conocidos, pero dado el efecto en cascada de la negociación sindical y hasta donde se conocen estos ámbitos, sus datos serían probablemente superiores a los del Estado.

Las derivas de los gastos de personal tienen una serie de componentes “naturales”, como la consolidación de trienios, los procedentes de nuevas incorporaciones de efectivos como consecuencia de la oferta de empleo público, etc..., que constituyen elementos ciertos de crecimiento que obligan a presupuestar por encima del crecimiento general de retribuciones previsto en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por otra parte, precisamente por la vinculación del subsistema de retribuciones con otros subsistemas del empleo público, en la negociación colectiva se abordan medidas en materia de promoción profesional, acceso, y carrera administrativa que a pesar de no estar cuantificadas en términos de costes, tienen evidentes repercusiones económicas sobre los gastos de personal. Cuando en la negociación colectiva se cierran acuerdos sobre número de puestos a ofrecer por promoción interna, o medidas que facilitan el acceso del personal temporal a la condición de fijo o al personal laboral a la condición de personal funcionario, se están adoptando, también, decisiones de incremento de gasto que repercuten en un aumento adicional de la masa salarial.

Junto a estos elementos, en la negociación de acuerdos sindicales se alcanzan también compromisos en materia retributiva que implican generalmente la puesta a disposición de fondos adicionales cuya distribución va dirigida a la consecución de determinados objetivos o a la mejora de colectivos o ámbitos prioritarios. Estos fondos representan porcentajes adicionales de incremento de las masas salariales, que se aplican negociadamente sobre aquellos colectivos que, incluidos dentro del ámbito del correspondiente acuerdo, resultan sindicalmente más “sensibles”.

Inclusive dichos acuerdos han incluido en los últimos años medidas de carácter general cuya aplicación exigía la modificación o la inclusión de normas legales de carácter básico, como ha sido el caso del incremento de las pagas extraordinarias o la previsión de los planes de pensiones, que acaban incorporándose a todas las Administraciones Públicas.

Sea de una forma u otra, en cualquier caso, el escenario que se presenta a partir de 2012 aconseja reflexionar seriamente sobre la distribución de la masa salarial y la reestructuración de conceptos retributivos a fin de atender, en tiempos de una cierta desilusión y baño de realidad que nos está costando asumir, las necesarias mejoras retributivas para los mejores empleados públicos y, lo que resulta más relevante, que el salario cumpla una función estratégica en nuestras organizaciones.

### **III. LA CRISIS ECONÓMICA COMO FACTOR COYUNTURAL Y LA AUSTERIDAD COMO ELEMENTO ESTRUCTURAL DE NUESTRO PAÍS: EL DESARROLLO DEL EBEP Y LA PUESTA EN MARCHA DE LAS POLÍTICAS QUE IMPULSA COMO ALTERNATIVA.**

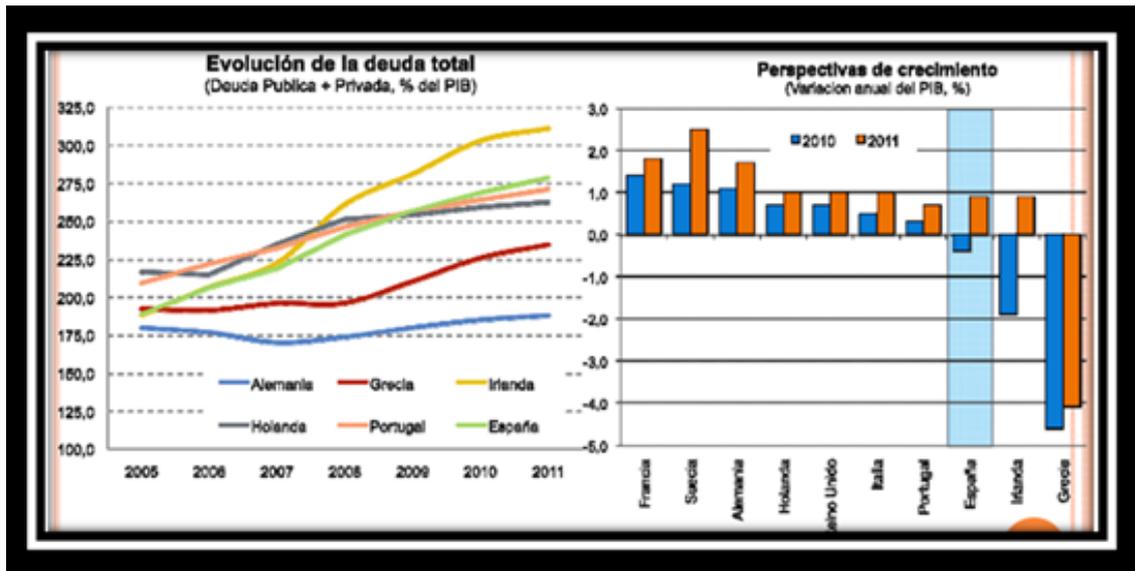
Desde hace algunos meses los “gurús” de la economía vienen señalando que esta crisis es sistémica, es decir, que esta crisis ha venido para quedarse o, al menos, para reorientar nuestra visión del desarrollo. Inclusive, más allá, PASCUAL ESTEVE ha hablado de “crisis societaria” exponiendo que esta crisis económica no es sino la causa de otra crisis institucional y de valores de nuestra sociedad y explica que el modelo social, institucional y de valores que se adoptó mayoritariamente, a partir de la salida de la crisis 1973-1983, fue totalmente inadecuado para desplegar la economía informacional y la sociedad red emergentes, lo que provocó la crisis societaria, cuya última manifestación ha sido la crisis financiera y económica<sup>9</sup>

No sé hasta que punto pueden mantenerse tales extremos, pero lo que sí creo es que el periodo de crecimiento ilimitado en nuestro país ha tocado techo y debemos atender, ahora, a la recuperación de valores que como el esfuerzo, la austeridad y la disciplina son precisos para enfrentar los desafíos del presente. Hemos vivido unos años en que todo era más. Más plantilla, más retribución, más derechos, etc., y me temo, sin embargo, que aunque recuperemos la senda del crecimiento, y más tarde o temprano esto ocurrirá, las perspectivas de nuestra economía no serán las mismas que hemos mantenido desde la década de los ochenta.

Fuente: World Economic Outlook, 2010, FMI.

---

<sup>9</sup> J. M. PASCUAL ESTEVE, “La crisis societaria”, *Revista Gobernanza*, nº 24, 2011.



No parece que puedan cumplirse las expectativas oficiales de crecimiento ya para este año, mucho menos la estimación oficial de crecimiento para 2012 cifrada en un 2'3 % y para 2013 en un 2'4 % y los organismos multilaterales como el FMI cifran el crecimiento para el próximo año en un 1'1%. De esta forma, la mayoría de los informes emitidos por organismos internacionales recomienda, en este momento, que la contención del gasto para hacer frente a los problemas de la deuda soberana se centren en la eficiencia del sector público, la reforma del estado del bienestar para hacerlo sostenible y los proyectos de infraestructuras.

Quiero decir con ello que seguramente nos enfrentamos a un largo tiempo en que la austeridad y la incertidumbre van a ser parámetros en los que habremos de instalarnos y, en este contexto, aspectos estructurales del sistema de empleo público que hemos rehuído sistemáticamente, y que solo han sido bella poesía en el lenguaje políticamente correcto, han de adquirir todo su significado y, de una vez por todas, han de materializarse las políticas públicas que permitan ponerlas en marcha. Eficiencia, buena administración, también financiera, calidad, planificación, evaluación, etc. se han resistido a traducirse de forma generalizada a nuestro quehacer diario en las Administraciones públicas. Y ahora, precisamente en el momento que repunta la crisis financiera, me temo que no son una opción, sino el único camino posible para el conjunto de nuestro sector público. Seguramente, y aunque pueda resultar duro en un primer momento, la persistencia en esa dirección traerá un mejor escenario en el ámbito público.

Y en el ámbito privado habría que añadir. Y es que, efectivamente, 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), en el que como conclusión puede afirmarse que la competitividad de la economía depende en gran medida de la eficacia de la Administración pública. E, inclusive más allá de dicha cuestión, la

adecuada inserción de nuestro país en el nuevo escenario europeo que se avecina va a depender en gran medida de la capacidad de nuestras Administraciones públicas para hacer factibles los cambios necesarios que nos permitan introducirnos con éxito en ese nuevo espacio. The Economist, hace ya algún tiempo refiriéndose con carácter general al caso español, ponía de relieve en uno de sus informes periódicos 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.

La necesidad de contar con un sector público que desarrolla funciones estratégicas de articulación, cohesión territorial y progreso social y económico sostenible en un espacio económico altamente competitivo es una condición ineludible para nuestra país dadas las carencias que todavía presenta, en muchos de sus territorios, en términos de desarrollo nuestro país en el contexto europeo. Y no debemos olvidar el peso que el sector público representa en la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como la incidencia directa que un buen funcionamiento de éste tiene en la competitividad de esos espacios. Por extractarlo en una única reflexión en la mayoría de nuestros territorios no sólo debe importarnos que el peso del gasto público sobre el PIB presente un nivel razonable, sino, asimismo, y con la misma intensidad la solvencia de éste es lo que nos debe preocupar en términos de desarrollo.

Y siendo las Administraciones organizaciones cuyo recurso máspreciado son las personas cualquier reforma coherente que se plantee, a estos efectos, debe incluir medidas de calado en todo lo concerniente al empleo público asumiendo que son medidas a largo plazo que tardarán años en ser plenamente efectivas, pero que, precisamente por ello, conviene no demorar. El comienzo de una larga caminata comienza con un primer paso.

El objetivo de la “buena administración” al que la Europa en la que nos desenvolvemos se refiere, y del que se hizo eco el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público, es difícil de alcanzar con un modelo de empleo público que presenta fortalezas, precisamente más en mayor medida que somos rigurosos en su aplicación, más allá de las críticas muchas veces no totalmente justificadas de la ciudadanía a las que nos referíamos con anterioridad, pero que a la vez, y es preciso reconocerlo, también pone de relieve debilidades que es preciso atender y subsanar. En palabras de la propia Comisión a la que hemos hecho referencia: *“No puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo, y establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía”*.

Pero lo cierto es que la crisis económica, que está castigando fuertemente desde 2008 y cuyos efectos, al parecer, se extenderán durante todavía los próximos

años, está comenzando a impactar también sobre los temas relativos al empleo público. Y esto puede conducir a que todas aquellas políticas de modernización, que estaban muy ligadas a la puesta en marcha de las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público, se hayan congelado o, cuando menos, ralentizado en su traslación efectiva. La muestra más evidente es precisamente la inaplicación, y no sólo en lo que se refiere a materia retributiva, del Acuerdo con el que comenzábamos nuestra exposición.

Todavía hoy, y tras varios años desde la aprobación de la reforma del empleo público, nos encontramos, salvo honrosas excepciones, en el limbo de la definición de un modelo de empleo público que, de acuerdo con nuestra Constitución y el bloque de constitucionalidad, requiere no sólo el impulso de reforma del legislador básico, sino la contribución leal y coherente del legislador autonómico y de la colaboración de los entes territoriales locales para la efectiva implantación del modelo. Los efectos de esta, seguramente irresponsable, actitud es que nuestro modelo de empleo público que sigue apareciendo - si de una foto fija se tratase - como insuficiente, rígido, uniforme y, en suma, no favorecedor de una mayor eficiencia en la gestión. Sirvan de botón de muestra de las consecuencias de esta actitud los procesos de externalización y privatización de amplios sectores del empleo público realizados entidades locales de todo signo político<sup>10</sup>.

Las propuestas que en su día formuló la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, junto a otras razones de carácter sustancial en el empleo público<sup>11</sup>, obedecían a una nueva visión, a mi juicio más respetuosa del ejercicio competencial autonómico y local, en esta materia.

---

<sup>10</sup> Y, desde luego, eso no lo ha salvado la denominada "laboralización" del empleo público, especialmente importante numéricamente en el régimen local, ya que la flexibilidad de este régimen es puro misticismo cuando lo confrontamos con los convenios y la práctica cotidiana y, al menos hasta el momento, sólo confusión, diversidad de regímenes jurídicos y fuente de desigualdad ha sido su balance. La Comisión de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto Básico para el Empleado Público, aunque como es lógico en forma más mesurada, coincide en lo problemático del actual sistema y así apunta que: *"...lo cierto es que la coexistencia de dos regímenes jurídicos diferentes en el empleo público, que no siempre se apoya en razones funcionales (de hecho pueden encontrarse funcionarios y contratados laborales que realizan funciones idénticas incluso en una misma Administración), plantea problemas de gestión de personal, ya que es necesario tener en cuenta marcos legales distintos cuando se determinan o negocian sus condiciones de empleo o se distribuyen las funciones. También supone algunas inevitables desigualdades de trato que, a su vez, generan sentimientos de diferenciación o de agravio comparativo que perjudican el clima laboral en el seno de la Administración y, por tanto, la eficacia de los servicios"*.

<sup>11</sup> SANCHEZ MORON, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2008 pág. 32 no obstante explica que la opción de reducir y flexibilizar el contenido de la legislación básica tiene, junto al respeto al ejercicio competencial de otras Administraciones, otra explicación más profunda, pues se conecta con el proceso de diversificación organizativa al que venimos asistiendo en el ámbito de las Administraciones Públicas.

De esta forma, sigue diciendo este autor, "la legislación general sobre función pública del siglo pasado, desde el Estatuto de Maura, se había venido elaborando sobre la imagen de una Administración del Estado voluminosa, organizada básicamente en Departamentos ministeriales y esencialmente jerarquizada, conforme al modelo weberiano". Y, asimismo, apunta "Pero es que, además, la pluralidad de organismos, entidades, agencias y otras estructuras de régimen especial y de sociedades y fundaciones del sector público en que se viene fragmentando la Administración tradicional tienen sus propias necesidades en materia de personal y sus peculiaridades de gestión de recursos humanos. Más

Las propuestas formuladas partían de elaborar un Estatuto Básico de menor extensión, que contuviese normas de aplicación directa, pero con una eminente función directiva, susceptible de ser adaptado por la legislación de desarrollo a las características propias de cada Administración, de acuerdo con las opciones de los órganos parlamentarios y de gobierno competentes; un Estatuto, como se indica en el Informe, “que contenga solamente aquello que convenga regular para el conjunto de las Administraciones Públicas”<sup>12</sup>.

En el sentir de la Comisión aludida el Estatuto debería constituir una norma básica que permitiese a todas y a cada una de las Administraciones, sobre la base de un sustrato común de derechos y deberes de los empleados públicos, acometer las reformas específicas que requiriese la modernización de su sistema de empleo público permitiendo adaptar su modelo de empleo público a los requerimientos y las finalidades de su propia organización. Las propuestas de la Comisión, por tanto y en esta línea, acogían distintas posiciones de lo que debía ser entendido como básico, verbigracia<sup>13</sup>: en unos supuestos, el Estatuto debería contener normas de obligado cumplimiento; pero en otros casos dichas normas no tendrían sino un carácter habilitador, de directriz o meramente orientativo. Inclusive el texto final, y según lo ya expuesto, ha acogido otras funciones de lo básico, ciertamente más discutibles, como norma o menú dispositivo (véase, a título de ejemplo, las retribuciones complementarias)<sup>14</sup> o de configuración de un standar mínimo o supletorio.

Ciertamente, tras la aprobación del EBEP y de las distintas reformas estatutarias, la situación ahora parece de nuevo ser singularmente distinta. Y es que una cuestión de especial trascendencia es la que se refiere a la aplicación del EBEP y la normativa de desarrollo autonómica a otras Administraciones públicas en el territorio

---

aún, con frecuencia es la búsqueda de esas peculiaridades lo que explica la creación de nuevos entes, mediante la que se persigue salir del régimen común de la función pública”.

Y, en este sentido, concluye que “ante ese panorama, no parecía realista imponer mediante la legislación básica general una especie de modelo único y más o menos cerrado para todo el amplio espectro del empleo público, ni siquiera para todo el personal sometido a un régimen estatutario. Lo que sí puede y debe hacerse es, por un lado, establecer para todos unas reglas y principios comunes, no muy numerosas pero sí claras y firmes, y, por otro, habilitar a los legisladores y a los gobiernos para que las desarrollen en el ámbito de sus respectivas competencias, señalando las directrices o, por usar una expresión a la moda, la “hoja de ruta” de las reformas que deben acometerse”.

<sup>12</sup> Con este mismo sentido ha de operar, en opinión de MONTILLA MARTOS, J.A. “La legislación básica tras las reformas estatutarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, 2006, pág. 118, la legislación básica ya que en su opinión “...las bases delimitadoras de las competencias autonómicas deben constituir una regulación de mínimos. Ese mínimo normativo tiene, a su vez, un rasgo estructural, al menos con carácter tendencial, cual es su carácter principialista, no tanto como exigencia constitucional sino funcional, esto es, como límite estructural al detallismo. El carácter normativo de lo básico, de forma que pueda ser directamente aplicable y no a través de las normas autonómicas, no obsta, a mi juicio, para sostener que la estructura de esas normas debe evitar el tratamiento detallado y hacer más hincapié en los criterios ordenadores de carácter general”.

<sup>13</sup> Puede verse a este respecto TORNOS MAS, J. “Sistema de Distribución de Competencias”, AAVV, “*El Funcionamiento del Estado Autonómico*”, MAP, Madrid, 1999, pp 158 y ss.

<sup>14</sup> Lo que, por otro lado, tampoco ha sido una novedad en este texto legal ya que, como puede comprobarse, el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud también así lo contempla.

de la Comunidad Autónoma y, más específicamente, en lo que se refiere a la Administración local y al personal de administración y servicios de las Universidades que, en este sentido, se encuentra en una situación similar<sup>15</sup>. En este sentido, su no desarrollo compromete, también, las capacidades de otras Administraciones para enfrentar los retos que se plantean en la actualidad, pero sobre todo elementos de gran potencia renovadora como un nuevo sistema salarial, la carrera profesional, la evaluación del desempeño o contar con un modelo de dirección pública en el ámbito local no alcanzarán, a pesar de lo que luego diremos, todo su fuerza de transformación.

Por tanto, será ahora, y corresponde fundamentalmente a las Comunidades Autónomas, el momento de continuar la senda emprendida en esta reforma que, sin embargo, se está demorando en demasía, si dejamos a salvo algunas Comunidades Autónomas que, como Valencia, Asturias, Castilla-La Mancha, Aragón, etc., han emprendido, en mayor o menor medida, con mayor o menor fortuna, y a mayor o menor velocidad, dicha labor<sup>16</sup>. Y también, por ello, es un buen momento para tener en cuenta nuevos elementos en relación a la prestación de los servicios que, a buen seguro, deberían de ser tenidos en cuenta en el desarrollo legislativo del EBEP.

Un último ejemplo, en este último sentido, es la necesidad, precisamente en estos momentos, de desarrollar el EBEP, junto a aspectos modernizadores como los que se han citado, en otros que permitirían afrontar, en los supuestos que así lo requieran, la reorganización de las organizaciones del sector público. Me explico.

---

<sup>15</sup> En efecto, el artículo 73.3 de la Ley Orgánica de Universidades remite a esta Ley y sus disposiciones de desarrollo, en primer término, la regulación del personal de administración y servicios de las Universidades, pero, en segundo término, establece de aplicación a éstos a la legislación de función pública. Por último, y este no es un dato menor, remite a los Estatutos de las Universidades como no podía ser de otra forma dado el principio de autonomía universitaria recogido constitucionalmente.

<sup>16</sup> Esta demora, inexplicable ciertamente, puede encontrar explicación, a juicio de JIMENEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Informe sobre el Empleo Público Local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco del empleo público.*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pág. 104, en dos factores: *“El primero, como se ha visto, es que el EBEP es una norma compleja que hasta cierto punto supone un cambio de paradigma en el modo y manera de configurar el empleo público. Requiere un cambio de cultura de la organización, una inversión en nuevos instrumentos y herramientas de gestión, así como una potenciación y refuerzo institucional de las unidades de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. En suma, un cúmulo de retos, pero que abren asimismo no pocas oportunidades para una mejora y modernización de las vetustas estructuras y métodos de gestión de personas en nuestras organizaciones públicas.*

*El segundo factor, mucho más contingente (al menos eso esperamos), es la crisis económica que azota a las economías occidentales (aunque se puede afirmar que es una crisis globalizada) y, especialmente, a España. El EBEP es, y así se debe reconocer, una norma “cara” en su aplicación, sobre todo depende como se haga esta. Dicho rápidamente, poner en marcha un buen sistema de evaluación del desempeño, así como luego aplicarlo de forma óptima, requiere un gasto notable. Lo mismo se puede decir de la implantación de un sistema de carrera profesional horizontal, pues si no se hace de forma escalonada y racional el incremento de gasto puede generar puntas insostenibles que presionen sobre unos depauperados presupuestos. En menor medida, una buena dirección pública profesional requiere de alguna necesaria inversión, así como la puesta en marcha de una potente unidad de recursos humanos exige gasto”.*

La regulación de la función pública no es sólo la de las relaciones entre los empleados públicos y la Administración o la de los derechos y deberes de aquéllos, sino que esa regulación es un factor que tiene incidencia decisiva en la organización de la Administración, bien tomando decisiones concretas, bien ofreciendo soluciones y recursos o bien comprendiendo y desvelando los principios básicos que la presiden. En este sentido, el artículo 85 que regula las situaciones de los funcionarios sólo hace referencia a la excedencia en general, la cual se regula más adelante en el artículo 89, sin que la forzosa forme parte de él. No obstante, en el punto 2 del citado artículo 85 permite que las leyes de desarrollo del estatuto puedan regular otras situaciones, en los supuestos, condiciones y efectos que en ellas se determinen cuando concurren las circunstancias que el mismo artículo y punto fijan, la primera de las cuales, apartado a), es la siguiente: *Cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad **transitoria** de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo.*

Nótese que dichas circunstancias, que son las que pueden estar presentes en numerosas entidades locales, son las que permiten regular otras situaciones que, como la excedencia forzosa o las situaciones de expectativa de destino y de excedencia incentivada, pueden ser, y a mi juicio deben ser, objeto de regulación urgente en estos momentos, sin perjuicio, eso sí, de que quede abierta la posibilidad de reingreso o sean posibles otras soluciones de reciclaje, etc.

En este sentido abordar, de forma más decidida, en el empleo público la desvinculación, aunque no sea definitiva, del personal funcionario de carrera por motivos estrictamente económicos parece una exigencia del momento y establecer un marco regulador de los expedientes de regulación de empleo en el sector público algo que parece necesario. Las dificultades económicas de muchas de nuestras Administraciones, especialmente Ayuntamientos y Diputaciones, determinan, en los momentos actuales, que abordar la existencia de expedientes de regulación de empleo públicos combinando figuras, entre otras, como los Planes de Empleo, la movilidad interadministrativa e intraadministrativa, las modulaciones en la jornada de trabajo<sup>17</sup>, las excedencias forzosas y las excedencias voluntarias incentivadas, entre otras medidas, sean un hecho que podría y debería considerarse. Precisamente, y aunque pueda ser paradójico, los derechos de los empleados públicos requieren que articulemos estos, en algunos casos, necesarios procesos de readaptación de las estructuras organizativas y de personal a la realidad económico-financiera de las distintas entidades públicas.

---

<sup>17</sup> La Comisión para el Estudio del Proyecto de ley del Estatuto Básico del Empleado Público, constituida según orden 3018/2004 de 16 de septiembre, ya propuso la creación de la modalidad de jornada a tiempo parcial, al indicar que la "condición de funcionario no tiene por qué comportar, por lo demás, la dedicación a tiempo completo en el servicio público, sino que es compatible con modalidades de trabajo a tiempo parcial, o en su caso, a domicilio, u otras que pudieran establecerse por las leyes correspondientes y en función de las necesidades".

Esta propuesta se reflejó en el art. 73.5 del Anteproyecto EBEP al establecer que "la legislación competente podrá establecer las condiciones de trabajo a tiempo parcial de los funcionarios públicos" que, sin embargo, no se trasladó al texto finalmente aprobado.

Pero, además y sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el EBEP deja un amplio margen para que, aún sin el deseable desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas, los municipios puedan realizar una política de recursos humanos especialmente apropiada en los tiempos que se avecinan. Algunos estudios han apuntado en esta dirección y, desde luego, no creo que esperar a que otras Administraciones actúen es la mejor opción en estos momentos.

La explicación es bastante sencilla. Se corre el riesgo cierto de que, si el legislador autonómico no ejerce su capacidad normativa y los municipios tampoco hacen nada esperando la intervención de este legislador, por una parte, sólo se apliquen aquellos elementos del EBEP que, siendo fruto de la negociación sindical, representan sólo una cara de la moneda (la de los derechos), pero no aquellos elementos de modernización que, como la evaluación del desempeño, constituyen hoy una exigencia ineludible para mejorar la eficiencia de nuestras Administraciones públicas y que constituyen, aparte de las medidas de ajuste que a corto plazo se impongan, las verdaderas reformas estructurales de nuestro empleo público; pero, además, por otra sólo emprendamos políticas de ajuste (congelación de plantillas, externalización de servicios, etc.) que tampoco responden a los retos de mejora de nuestro sector público que serían deseables.

A ello dedicaremos nuestras siguientes reflexiones en torno a las posibilidades que, aún sin desarrollo del EBEP, se ofrecen a nuestras entidades locales y que, caminando por la senda de la austeridad, sin embargo pueden ser también una oportunidad para introducir mejores políticas en la gestión de los recursos humanos de nuestras entidades locales.

#### **IV. PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL MOMENTO ACTUAL: ¿SE PUEDE HACER ALGO EN NUESTRO EMPLEO PÚBLICO LOCAL MÁS ALLÁ DE LA TÉCNICA DEL AJUSTE?**

Ya lo hemos apuntado. Nuestras entidades locales, con el EBEP y la legislación transitoriamente vigente y sin necesidad de desarrollo legislativo de aquél, pueden realizar políticas de empleo en la buena dirección. Escudarse en la situación económica para no hacer nada producirá serios desajustes, desincentivación en las plantillas y se perderá, en fin, una buena oportunidad para emprender un nuevo rumbo.

En efecto, creo que todos somos conscientes de que, fruto del momento expansivo de nuestra economía, en los últimos años hemos ido aplazando un conjunto de medidas que, aún siendo necesarias, planteaban retos y dificultades que el continuo crecimiento permitía demorar. Y, precisamente por ello, hemos acumulado digamos algunos desajustes que conviene enmendar para enfrentar los retos que a nuestro sector público se le imponen en los próximos años: ser más productivos, más eficientes, garantizar la prestación de los servicios públicos que son propios al quehacer de las entidades locales, etc y hacerlo, además, con menos medios.

Se podrá argumentar que propongo realizar la cuadratura del círculo. No se trata de eso. Sinceramente creo que, en la mayoría de las entidades locales, existen márgenes suficientes para, emprendiendo unas políticas serias y coherentes, salir de esta crisis en mejores condiciones que en las que nos encontramos en el momento presente. Me permito apuntar tres líneas de actuación en este sentido que nos permitirán conseguir esos objetivos: actualizar los acuerdos alcanzados mediante la negociación colectiva a un nuevo escenario; mejorar la organización interna mediante planes de ordenación de los recursos humanos y, por último, desarrollar una política salarial coherente con la situación económica que atravesamos.

### **1. Negociar nuevos acuerdos y convenios colectivos para enfrentar las restricciones presupuestarias.**

Aún hoy la mayoría de los acuerdos surgidos de la negociación colectiva en el ámbito local responden a una lógica que, lamentablemente y como hemos referido, no atiende a las exigencias del momento presente que, en algunos casos, además se presentan, en las actuales circunstancias económicas, como de difícil cumplimiento. Son por decirlo con alguna expresión “acuerdos de más” y, en este sentido, creo mejor opción la de actualizarlos que la de no cumplirlos.

Más derechos, menos jornada, más, más y más y, lo que es peor, con escasas contrapartidas para la organización y, aun menos, con previsiones de qué hacer en supuestos de situaciones traumáticas no parece que sea la mejor opción que tenemos. Creo que es preciso enfrentar esto. Algunos ejemplos hemos tenido en el sector privado donde se han llegado a acuerdos para, incrementando la productividad, no tener que suprimir empleo. Y seguramente habremos también de planteárnoslo en el empleo público<sup>18</sup>.

Adaptar los acuerdos alcanzados a la actual situación económica nos colocará en mejor perspectiva, sobre todo si aprovechamos dicha negociación para recoger los resultados de las otras dos líneas de actuación de las que vamos a dar cuenta.

### **2. La mejora de la organización interna: los planes de ordenación de recursos humanos.**

A lo largo de estos años nos hemos acostumbrado, quizás en exceso, a resolver los problemas de consecución de objetivos y mejora de las prestaciones en los servicios públicos con el recurso continuo y sistemático a los incrementos de plantilla y

---

<sup>18</sup> Creo que de la situación es plenamente consciente también el “banco social” que apuesta por las denominadas “reestructuraciones sociales inteligentes”. Véase, a este respecto, la C. MOLINA NAVARRETE y M.C. BARRERA CHAMORRO *Guía Sindical sobre reestructuraciones de empleo público laboral: un modelo de gestión socialmente inteligente del cambio*, Unión General de Trabajadores, 2011.

de las estructuras públicas. Hemos sido eficaces, a la vista de los resultados, pero, sin duda en menor medida, eficientes.

El resultado, a vuelo de pájaro y generalizando el diagnóstico, es que la mayoría de las organizaciones locales se presentan excesivamente departamentalizadas, altamente jerarquizadas, muy especializadas pero con baja polivalencia en los puestos de trabajo y, en definitiva, con algunos importantes desajustes en lo que se refiere a la organización interna y a su productividad. Más en la medida en que estas organizaciones son de mayor tamaño.

Pues bien, ahora es el momento de repensar la organización. No sólo para emprender Planes de Empleo que nos permitan determinar, si la situación económica así lo exigiese, qué puestos en la organización son prescindibles, ya se trate de personal laboral o funcionario, atendiendo a las circunstancias del momento presente y sino son posibles otras deseables soluciones, sino más allá de esa política de ajuste para reflexionar, por una vez, sobre qué organización necesitamos para atender a los servicios que prestamos, qué grado de vinculación han de tener las personas que componen la organización, qué cosas debemos hacer y qué otras no, qué servicios hemos de prestar de forma directa y en qué otros resulta más conveniente su externalización, qué unidades administrativas han de seguir subsistiendo, que otras unidades han de ser remodeladas, cual ha de ser la estructuración interna de las distintas unidades administrativas, si resulta conveniente la existencia de unidades administrativas transversales o comunes en un planteamiento organizativo similar al que se está planteando en el ámbito de la administración de justicia con la denominada “oficina judicial”, los perfiles de puestos de trabajo que necesitamos para el futuro, etc.

Con altura de miras, por parte de todos, nada nos impide racionalizar nuestra organización. La normativa actualmente vigente, sin necesidad de desarrollo normativo alguno del EBEP, nos permite adoptar medidas como las que se han señalado y marcar, desde el análisis de la organización, una hoja de ruta, en la mayor medida posible no traumática, en cuanto a desvinculaciones, incorporaciones, redefinición de las relaciones de puestos de trabajo y de las tareas atribuidas a éstos, movilidad, política de formación y reciclaje, etc. Ciertamente ese proceso se vería facilitado si los legisladores autonómicos asumiendo la responsabilidad que tienen atribuida, y que gozosamente plasmaron en los nuevos Estatutos de Autonomía, nos otorgan instrumentos adecuados, pero donde no sea así las entidades locales no pueden escudarse en ese motivo para no emprender políticas, como decimos en la buena dirección, y por las que muchos venimos clamando desde hace años. Lo único que puede suceder es que aminoremos las disfunciones de la organización existente y ese resultado no es menor a la vista de la situación en las que nos encontramos.

Como es sabido, en este concreto aspecto, el artículo 69 del EBEP señala que la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción

profesional y movilidad. De esta forma, y como ha indicado PALOMAR OLMEDA, estos Planes equivaldrían a la regulación de empleo en el ámbito privado con la única diferencia de que en el ámbito público darían lugar a medidas modificativas de la relación de empleo y no necesariamente extintivas<sup>19</sup>.

### 3. El desarrollo de una política salarial.

La tercera idea a la que me referiré es otra política aplazada durante largo tiempo. La política salarial.

De todos nos es conocido que en este período de tiempo que ha finalizado con la crisis económica, la política salarial, más allá de las congelaciones o subidas del salario adoptadas, ha brillado por su ausencia. Más allá de ligar la subida salarial al IPC con la pretensión de no perder poder adquisitivo, la creación de “bufandas” retributivas, la constante revisión al alza de complementos de destino y específicos y la creación, en muchas ocasiones, artificial de unidades administrativas para suplir carencias en la política de retribución, etc. no mucho más se ha realizado en la mayoría de las organizaciones públicas<sup>20</sup>. El momento permitía elegir la opción más fácil y

<sup>19</sup> A. PALOMAR OLMEDA, “Ordenación de la actividad profesional”, en AAVV, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, 2007, pág. 438

<sup>20</sup> SISTERNAS ha puesto de relieve que los sistemas retributivos en el ámbito público, aunque teóricamente muy rígidos, adolecen de algunos de los problemas que pasamos a exponer:

- a. La inflación orgánica, es decir, la creación artificiosa de órganos de mando para poder retribuir mejor a ciertas personas.
- b. El abuso de las revisiones al alza de las valoraciones de puestos sin criterios claros, sin transparencia y con frecuencia bajo presiones.
- c. La definición de niveles salariales en función del poder corporativo de cada cuerpo o colectivo profesional.
- d. La frecuente aparición bajo diversos pretextos de nuevos pluses y complementos salariales –hemos de decir que ocultos en la mayoría de los casos bajo la idea de las prestaciones sociales- que alteran la equidad de la escala salarial y que suelen asignarse a unos u otros colectivos de forma poco racional.
- e. La concesión de pagas lineales de la misma cuantía para todos los empleados (a veces camufladas como “bolsa de vacaciones”), las cuales desvirtúan la estructura salarial.
- f. El pago fijo y periódico de horas extraordinarias, lo que a veces genera auténticos sobresueldos.
- g. La conversión de conceptos teóricamente ligados al desempeño y a la productividad en cantidades fijas consolidadas.
- h. La utilización de mediciones formales de asistencia y puntualidad como únicos factores para determinar complementos de productividad.

La realidad es que, a pesar de lo acertado en el diagnóstico, cuando nos referimos al sistema español de empleo público, la cuestión presenta inclusive más aspectos denostables como pueda ser, en nuestro caso, la fijación de niveles de complemento de destino altos en puestos base (a veces el superior en la escala) con lo que la carrera administrativa finaliza nada más empezar o como puede ser también la escasa conexión del sistema retributivo con el resto de subsistemas (promoción, formación, etc.) que integran el sistema total de administración del empleo público. En definitiva, como indica el autor citado, la conclusión es que la combinación entre la falta de compromiso de los empleados, la cultura de la confrontación de los sindicatos y la tolerancia y permisividad de una dirección que se resigna, conducen con frecuencia a diversas perversiones: pagar extras cada vez que se impulsa una nueva iniciativa; un plus para algún colectivo cuando se amplían sus tareas; retribuciones específicas por impartir clases internas o por gestionar un proyecto específico, etcétera.

menos conflictiva, pero también la solución menos idónea cuando las cosas, como ocurre en el momento actual, no permiten mantener esa huída adelante con la que cerrábamos la negociación colectiva a los fines de conseguir la ansiada “paz social”.

Tampoco creo que, a salvo de situaciones de inevitable ajuste, las reducciones lineales de salarios, la supresión de pagas extraordinarias u otras soluciones alternativas sean la mejor solución. Es necesario, como en el caso de la organización a que páginas atrás nos referíamos, desarrollar políticas salariales alternativas que permitan, inclusive en momentos de crisis, incentivar la motivación y el desempeño de los empleados públicos.

De entrada conviene subrayar algunos aspectos.

a) Qué es el salario de los empleados públicos: la necesidad de recuperar su función estratégica en tiempos de austeridad y su conexión con el conjunto de las condiciones de trabajo.

No existe texto legal en el caso español que se ocupe del tema retributivo que, de forma previa a describir los distintos componentes del paquete salarial, se detenga en forma introductoria a delimitar qué ha de entenderse por salario y si éste forma parte o no de un sistema global que ha de atender para su comprensión a otras variables (jornada, promoción, etc.) que integran el sistema total de recompensas<sup>21</sup>. Al menos, hemos de aclarar, en lo que se refiere a los textos que se ocupan de las retribuciones y de la regulación general del sistema de empleo público. En realidad, para aclarar el concepto de retribución ha de acudirse a otro tipo de normas. Me refiero en concreto al bloque normativo que regula las incompatibilidades del personal al servicio del sector público (Ley 53/1984, de 26 de diciembre) y es aquí donde el artículo 1 parágrafo 2 se refiere a las mismas con una concepción amplia, atendiendo a la finalidad de la norma, y entendiendo por tales *“cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional”*<sup>22</sup>.

Ciertamente la explicación a dicha indefinición encuentra su razón de ser en la

---

<sup>21</sup> A lo sumo tenemos la definición de masa salarial que las leyes presupuestarias definen, para el personal laboral, como el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social. De los que se exceptúan Se exceptúan, en todo caso: a) Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social; b) Las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del empleador; c) Las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos y; d) Las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador.

Para el personal funcionario el artículo 22.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 prevé, a los efectos de cálculo de porcentajes, que para el cálculo del límite a que se refiere el apartado anterior, para el personal funcionario se aplicará el porcentaje sobre el gasto correspondiente al conjunto de las retribuciones básicas y complementarias devengadas por dicho personal; y, para el personal sometido a legislación laboral, el porcentaje se aplicará sobre la masa salarial definida en el apartado cinco de este artículo.

No computarán, a los efectos de lo señalado en el párrafo anterior, la indemnización por residencia, la indemnización por destino en el extranjero ni los gastos de acción social.

<sup>22</sup> Como ya sabemos también se considera retribución diferida las aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro (artículo 22.3 LPGE 2011).

concepción, hoy ya claramente superada pero poco practicada, de nuestra función pública como un sistema sólo y exclusivamente de administración normativa del personal al servicio de las Administraciones públicas. Desde este punto de vista, las normas legales atinentes a este subsistema del empleo público se han limitado a señalar lo que se consideraba relevante, verbigracia, qué conceptos componían el sistema de retribuciones y a prohibir, en la otra cara de la moneda, la instauración de otros conceptos retributivos distintos a los previstos en la norma. Exclusivamente, al regular los deberes, y en concreto las incompatibilidades, el legislador ha reparado en la amplitud que el concepto de remuneración puede adquirir.

La realidad, sin embargo, ha mostrado a lo largo de los últimos años que dicha perspectiva consistente en pensar que la gestión de los recursos humanos en nuestras Administraciones públicas es un problema tan solo de aplicación normativa ha resultado ser una visión capitidismínuida que ha provocado a la postre múltiples problemas. El problema retributivo no es algo que, aunque pueda parecer paradójico, se resuelva exclusivamente con dinero. Si éste no se aplica en conexión con una estrategia global de gestión de las personas que conforman la organización y responde a unos criterios claros y coherentes lo más probable, y esta me parece a mí resulta ser la realidad de nuestras Administraciones públicas, es que más pronto que tarde el mismo se desnaturalice aunque esté bien concebido, y con ello se convierta en un factor de desmotivación del propio personal debido a su falta de equidad.

Lo cierto es que en este asunto se acusa de forma inusualmente intensa la falta de consideración estratégica del sistema retributivo como un elemento, que junto a otros, constituye el sistema total de recompensas de los empleados públicos y que ha de producir la satisfacción de éstos. Si no existen razones objetivas para considerar insuficiente en su cuantía, con carácter general, el salario de los empleados públicos en su comparación con el sector privado, la respuesta a la falta de motivación de los empleados públicos en este aspecto tiene mucho que ver con la falta de permanencia de las políticas salariales que se gestionan al albur del cambio político y a golpe de acuerdos y convenios, su utilización con fines espurios y esa propia indefinición de cuales son los objetivos que se persiguen y los criterios de su aplicación lo que, al final, contribuyen a una cierta sensación de arbitrariedad e impunidad que terminan por convertir a éste, en la mayoría de nuestras organizaciones públicas, en una mayor fuente de insatisfacción que de motivación.

Pero es que, además, el salario, en una concepción integral de éste, ha de ligarse con otras variables que hasta ahora han operado casi de forma independiente como, por ejemplo y entre otros elementos (formación, promoción, etc), la jornada de trabajo, su extensión, su distribución, etc. que es algo que hay que conectar con el salario y que, hasta ahora, ha permanecido prácticamente, y a salvo de algunas consideraciones siempre “en más”, desligado de la retribución de los empleados públicos.

En conclusión, recuperar una concepción integral del salario y hacerlo operar en relación a los objetivos de la organización parece una exigencia ineludible en este

momento en que no podemos suplir los déficits con incrementos lineales de las retribuciones.

b) ¿Se debe seguir vinculando el incremento de las retribuciones de los empleados públicos al IPC?

Y es que otro elemento que creo deberemos empezar a repensar es la ligazón automática de las retribuciones al IPC como fórmula de incremento salarial.

Desde hace ya algún tiempo se viene escuchando estas propuestas. La propia canciller alemana Ángela Merkel hizo esta propuesta en su visita a España: vincular los salarios a la productividad en vez de al IPC. La propuesta, en principio mayormente pensada para el sector privado, ha encontrado aplausos, aunque también detractores<sup>23</sup>.

Si, ciertamente, lo que haya de entenderse por productividad en el sector público no parece que pueda extrapolarse miméticamente desde el sector privado, no parece que esa inicial conclusión impida considerar que el servicio objetivo y eficaz que impone a la Administración pública nuestra Constitución, o la buena administración a la que han hecho referencia los nuevos Estatutos de Autonomía, no imponga que las distintas políticas públicas, entre ellas la de recursos humanos, no deban incorporar esta variable esencial. En el momento actual además de debido es exigible,

Pues bien, si admitimos esta última perspectiva al menos es legítimo preguntarse si es totalmente ético, en las condiciones que atraviesa el país, seguir pensando que el sector público puede vivir al margen de lo que acontece en la esfera privada y no nos es exigible incrementar la productividad de nuestras organizaciones públicas, ya sea a través de incrementos de jornada, ya lo sea a través de la definición de objetivos y su vinculación con la política salarial.

Y, desde esta perspectiva, podemos plantearnos la siguiente cuestión: ¿cabe pensar en una nueva redistribución de la masa salarial?. Como sabemos hay márgenes, tanto legales, como de estrategia salarial para afrontarlos. Y es que la cuantía de las retribuciones complementarias no está en principio predeterminada por el Estado para el resto de las Administraciones públicas. En efecto, con las salvedades de que el

---

<sup>23</sup> El vicepresidente de la CEOE y presidente de la patronal de grandes empresas de trabajo temporal (Agett), Francisco Aranda, aseguró que vincular salarios a la productividad supondría una medida “buena” tanto para las empresas como para los trabajadores “más proactivos” y además, permitiría adaptar las empresas a las “necesidades” del mercado sin tener que recurrir al despido, al mismo tiempo que beneficiaría a aquellos empleados que “se involucran” en la compañía y que por tanto son “más productivos”.

Según el Ministro de Trabajo, Valeriano Gómez, se debe procurar que los sueldos “incorporen mejor la productividad y que haya una norma salarial que tenga más en cuenta la situación de cada empresa, sus resultados” y que “esto se haga siempre teniendo en cuenta cómo va el poder adquisitivo de los salarios”.

Por su parte, los principales sindicatos, CC OO y UGT, rechazan la propuesta de vincular la evolución de los salarios a la productividad y no a la subida del IPC, como se está haciendo hasta ahora. Alegan que la situación económica alemana y española son muy diferentes y que en Alemania no hay problemas con la inflación.

incremento global de las retribuciones complementarias experimente, con carácter general, el que se fije en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, todo ello es sin perjuicio de las adaptaciones que procedan como consecuencia de la revisión del contenido de determinados puestos de trabajo, variación del número de efectivos o grado de consecución de objetivos.

Bien es cierto que, para el caso de las Entidades Locales exclusivamente, el establecimiento de las cuantías correspondientes a las retribuciones complementarias encuentra límites respecto de la masa retributiva global destinada a retribuir al personal. Al respecto, los créditos destinados a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y, en su caso, complementos personales transitorios, serán los que resulten de restar a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico, excluida la referida al personal laboral, la suma de las cantidades que al personal funcionario le correspondan por los conceptos de retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino. La cantidad que resulte, con arreglo a lo dispuesto en el número anterior, se destinará según indica la regulación de las retribuciones a nivel local:

a) Hasta un máximo del 75 por 100 para complemento específico, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo el de penosidad o peligrosidad para la Policía Municipal y Servicio de Extinción de Incendios.

b) Hasta un máximo del 30 por 100 para complemento de productividad.

c) Hasta un máximo del 10 por 100 para gratificaciones.

Disposiciones, éstas últimas, que si por un lado parecen restringir sin lugar las posibilidades de actuación de los gestores locales, por otro, y más en los actuales momentos nos permitirían plantearnos otra fórmula de distribución de la masa salarial destinada a retribuciones complementarias introduciendo planes de retribución flexible, y con ello disminuyendo el peso del complemento específico en puestos singularizados y los grupos superiores del empleo público e incrementando los fondos vinculados al complemento de productividad, todo ello sin incrementos de las cantidades resultantes de la masa salarial.

Es obvio que dicha política salarial exige actuaciones complementarias como, según apuntábamos en el apartado anterior, comunicar a los empleados el importe en euros de su paquete de compensación total, de modo que sean conscientes de que su retribución no se limita a la dineraria. diferenciar a los profesionales que más contribuyen a través del proceso de evaluación del desempeño o revisar los sistemas de retribución variable para asegurar que respondan a objetivos relevantes para la estrategia, que estimulen al máximo a los empleados recompensando sus esfuerzos y que dicha recompensa no ponga en peligro el resultado final de la organización.

Lo cierto es, en definitiva, que ante un entorno de restricción presupuestaria como el actual, las organizaciones públicas cuentan con herramientas que permiten

optimizar la retribución y el compromiso de sus profesionales sin incrementar la masa salarial. Es decir, el incremento de las retribuciones variables el replanteamiento de las ayudas sociales, revisión de los créditos para horas extraordinarias en conexión con la jornada de trabajo, nueva estructuración de las indemnizaciones por razón del servicio y de las gratificaciones etc. pueden ser instrumentos, en estos momentos, para conseguir que los trabajadores comprometidos con la organización no vean disminuir su salario.

c) Una estrategia de equidad retributiva: la implantación de la evaluación del desempeño.

Ciertamente la implantación de una estrategia como la que se propone exige, de forma previa, un necesario estudio de la organización a fin de determinar donde se quiere ir y qué objetivos se pretenden conseguir con el establecimiento del sistema. Es obvio, además, que la implantación del mismo tendrá repercusiones tanto en el sistema de carrera –inclusive aunque fuese a futuro y mientras tanto se desarrollan las previsiones contenidas en el EBEP- como en el sistema retributivo, pero no sólo ya que aspectos como la formación de los empleados públicos o el régimen disciplinario pueden ser afectados por éste.

Desde este punto de vista se pueden realizar las siguientes observaciones:

1º El procedimiento de evaluación del desempeño ha de concebirse de forma integral y estratégica para producir los cambios que requiere el sistema de empleo público, es decir, debe tener su necesaria influencia en todos los subsistemas que integran el empleo público una vez que el empleado público ingresa en la organización. Como decimos aunque hayan de demorarse en el tiempo como consecuencia de la inexistencia de la legislación de desarrollo del EBEP que permita su impacto en la carrera profesional.

2º Hay que determinar qué se pretende evaluar y que consecuencias tiene la evaluación qué se realice.

Esto exige determinar si se quiere evaluar desempeños conductuales (valorar la conducta del empleado en relación al desempeño de sus tareas, su interacción con los compañeros, conductas contraproductivas, su contribución a la tarea colectiva, etc....), o en forma alternativa o acumulativa, si lo que se pretende es medir la consecución de logros y objetivos (rendimiento). Debe tenerse en cuenta que, en este segundo caso, es requisito ineludible de un sistema de evaluación atinente al rendimiento la previa definición de objetivos y la opción por si se realiza grupal o individualmente. En este sentido, el artículo 20 EBEP parece optar por un sistema dual, es decir, que valore la conducta profesional de los empleados públicos y que también, y sin perjuicio de lo anterior, pueda valorar el rendimiento de los empleados públicos.

Pero, precisamente, esa doble faceta que presenta la evaluación del desempeño, a la vez que permite la consecución de las distintas finalidades a las que puede servir esta técnica, podría aconsejar dos métodos distintos y distinto grado de

velocidad en su puesta en funcionamiento. Me explico. Mientras la evaluación del desempeño conductual (la que podría tener consecuencias en la carrera profesional, desempeño de puestos de trabajo, acceso a a función directiva, formación y régimen disciplinario esencialmente), sin perjuicio de que a buen seguro encontrará resistencias y exige una importante voluntad política y una necesaria capacidad técnica para su puesta en marcha, es más viable y de mayor facilidad en su implantación, la evaluación del rendimiento, como hemos dicho la que tiene que ver con los resultados que se obtienen (y que es la que tendría su repercusión en el complemento de productividad), tal vez exigiría unos métodos y un período de implantación distintos.

Quiere decirse con ello que la implantación del sistema ha de ser concebida como un proceso, con períodos transitorios en su caso, sin incidencia económica generalizada en un primer momento, y con el sucesivo tránsito de sistemas más simples a procedimientos más complejos, etc...

3º La definición del sistema que se realice ha de obedecer a unos elementales principios:

\* Transparencia, es decir, el sistema ha de ser conocido por todos antes de su implantación (lo que aconseja algún tipo de estrategia en este sentido), en todo caso pactado y consensuado con los actores sociales y, en el caso, de la evaluación conductual a ser posible con anclajes conductuales que permitan al empleado saber, de forma previa, la conducta profesional que se espera de él.

\* Objetividad y fiabilidad, es decir, asegurando la legitimidad del sistema lo que recomienda que el mismo tenga algún aval científico a estos efectos y la previsión de algún organismo de control.

\* El sistema tiene que tener una periodicidad establecida.

\* El sistema de evaluación conductual ha de ser descentralizado, tanto por el alto número de empleados a que afecta, cómo porque la conducta profesional de un empleado público ha de evaluarse allí donde se conoce. Distinto es el supuesto de la evaluación del rendimiento en que se puede optar por un sistema más centralizado.

\* La evaluación que se realice debe tener suficiente relevancia y, lógicamente, discriminar a los empleados públicos por los resultados obtenidos.

\* Diversidad del sistema, es decir, No puede ser, ni siquiera en las evaluaciones conductuales, un sistema único ya que todos los empleados que hagan lo mismo deben estar sujetos a los mismos criterios, pero no los que realicen actividades distintas.

4º En el caso del desempeño contextual el evaluador no puede ser, en forma exclusiva, ni el superior jerárquico ni el evaluado: debe completarse con los compañeros y, en su caso, con los destinatarios de los servicios. En el caso de la evaluación del rendimiento el evaluador debe ser externo a la unidad administrativa evaluada.

5º En el supuesto de la evaluación conductual se exige, casi de forma necesaria, la previa formación de los evaluadores, la confección de manuales, etc...