



editorial

Us oferim el quinzè número de la sèrie monogràfica de butlletins sobre l'EBEP, en el qual l'autor, **Luis Miguel Arroyo Yanes**, formula un seguit de **propostes de desenvolupament legislatiu a nivell autonòmic i pensant en la seva aplicació a l'àmbit local**, referides al tema de **LA PROVISIÓ DE LLOCS DE TREBALL I LA MOBILITAT**.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El capítulo III del Título V EBEP (arts. 78 a 84) plantea un dibujo inacabado de los procedimientos de provisión de los puestos de trabajo y del régimen de movilidad de los funcionarios públicos, que exige la intervención de los legisladores de desarrollo para conformar un marco completo que tenga virtualidad jurídica efectiva. Hemos de tener presente que, de cara a efectuar esta operación jurídica -que no tiene por qué producirse de acuerdo con los mismos parámetros en cada función pública, pues existe una apuesta decidida por la diversidad de tratamientos allí donde el texto estatutario, como efectivamente hace, atribuye libertad-, han de tenerse en cuenta dos premisas generales de partida:

La primera, que **este capítulo se inserta dentro del Título *Ordenación de la actividad profesional*, unido ahora sistemáticamente a materias que son características del ejercicio de la potestad de auto-organización administrativa (como la planificación de recursos humanos y la estructuración del empleo público) y que, en consecuencia, facilita una lectura *pro Administratio* de figuras jurídicas tradicionalmente vinculadas a la ordenación de la carrera profesional, como son los procedimientos de provisión de puestos y el régimen de movilidad de los empleados (eje de la denominada, en la nueva terminología, *carrera vertical de los funcionarios*, art. 16.3 b)**. Ello explica el escaso papel que se le confiere en este capítulo a derechos funcionariales de primer orden, que quedan así condicionados a un desarrollo normativo ulterior. Asimismo, justifica que los interlocutores del texto estatutario no siempre sean los legisladores de desarrollo sino también las administraciones (art. 81 y art. 84) e incluso algunos órganos de ellas (art. 80.3).

En paralelo con lo que sostenemos, **los legisladores de desarrollo han de sopesar -tal es el grado de libertad en cuanto a la conformación normativa posterior que se les reconoce- si van a efectuar, como se ha venido realizando hasta ahora, una integración de las situaciones y posiciones jurídicas del factor humano administrativo o si, por el contrario, van a decantarse por un enfoque mucho más organizativo y, eventualmente (este es uno de los riesgos que existen), de menores garantías jurídicas para sus empleados**, todo ello dentro del marco enormemente posibilista del texto estatutario vigente.

Dados los presupuestos de los que partimos, identificados con la búsqueda del mayor equilibrio posible entre el ejercicio de potestades administrativas funcionales y los legítimos derechos de las personas que trabajan en las administraciones públicas locales (reconocidos y reconocibles en el EBEP), cualquier desarrollo normativo debería también tener en cuenta, en tanto que fuera posible, la posición de los funcionarios públicos. De acuerdo con este planteamiento, defendemos unas líneas de desarrollo del texto estatutario que posibiliten una respuesta adecuada a los retos que la función pública local tiene a comienzos del siglo XXI.

Pasamos seguidamente a desglosar una serie de puntos que, a nuestro juicio, podrían contribuir a generar un texto jurídico de desarrollo acorde con la realidad de las Administraciones públicas locales en general, y de las catalanas en particular.

PROPUESTA 1: REGULACIÓN DE LOS OTROS PROCEDIMIENTOS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

El legislador estatutario impone como **procedimientos habituales de provisión** de los puestos **el concurso y la libre designación**, y da plena libertad a los legisladores de desarrollo para conformar otros procedimientos de cobertura de puestos (art. 78.3). Eso sí, imponiéndoles un listado tasado, lo que no parece muy coherente. Del mismo se desprende una regulación cuasi inevitable, si bien no en lo que se refiere a un tratamiento específico, respecto del cual se reconoce una amplísima libertad de conformación normativa, salvo que choque con algunos de los escasos preceptos básicos que puedan desplegar efectos en este terreno. **Consideramos que todo ese listado debería ser objeto de tratamiento en su conjunto, pues constituye un insustituible complemento de los procedimientos ordinarios de provisión (traslados forzosos y voluntarios del art. 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos)**.



Ni siquiera debería ponerse en cuestión el posible encaje de las permutas entre funcionarios, aunque, eso sí, con una regulación actualizada. A nuestro juicio, la escasa movilidad interadministrativa existente que hace que los efectos de la utilización de esta figura sea en términos generales positiva tanto para las organizaciones como para sus funcionarios, puede justificar todavía su mantenimiento. Sólo en el caso de que perdiera virtualidad en razón de que dicha movilidad viniera garantizada por otras vías (como la completa integración de las funciones públicas locales en la función pública autonómica), dejaría de tener sentido el mantenimiento de esta figura y habría que optar por su eliminación del marco general.

Los denominados por el legislador estatutario "otros procedimientos de provisión" deberían ser objeto de una regulación que incorporara una visión renovada de los mismos en consonancia con el programa de reforma que el texto estatutario incorpora, amortiguando el enorme peso que se le confiere en dicho texto a los procedimientos ordinarios de provisión de puestos (concurso y libre designación).

PROPUESTA 2: REGULACIÓN RENOVADA DE LAS MODALIDADES DE CONCURSO

Dado el carácter puramente esquemático que ofrece el tratamiento del concurso en sede estatutaria, ha de procederse a una regulación completa del régimen y de las modalidades que tiene esta figura como procedimiento de provisión de puestos (sin duda permitido por el art. 79 EBEP). A estos efectos, se ofrece un margen de conformación normativa muy amplio. Tres novedades significativas del régimen de los concursos deberían ser objeto de especial atención:

- **Cabría aprovechar la recepción de la valoración de aptitudes de los candidatos en sede concursal para ponerla en conexión con ciertos puestos de trabajo, que habrían de quedar claramente acotados.** Ello permitiría vencer las rigideces a que ha llevado la utilización prácticamente exclusiva y excluyente de la valoración de méritos y capacidades, facilitando la progresiva implantación de una cultura administrativa basada también en aptitudes *hacia y en el trabajo*, y no en los puros componentes meritocráticos.
- **El reforzamiento de las reglas de imparcialidad y objetividad en el funcionamiento de los órganos colegiados de carácter técnico que habrán de evaluar los concursos en cada entidad local, debería facilitar la incorporación de criterios que concretaran específicamente las reglas generales administrativas aplicables en consonancia con los avances jurisprudenciales en este terreno. Asimismo, debería de llevar a la inclusión en tales órganos de profesionales ajenos a las organizaciones empleadoras y sin conexión con las mismas, lo cual coadyuvaría a un mayor acierto de las decisiones.**
- **La incorporación del criterio de paridad hombre-mujer en la composición de los órganos evaluadores de los concursos tendría que quedar asegurada en cada caso, a fin de reducir al máximo posibles resultados sexistas en sus actuaciones.**

Evidentemente pueden introducirse nuevos cambios a partir de la experiencia de los concursos ordinarios y específicos previstos en la legislación precedente. Asimismo, ya que así lo demanda el legislador básico, se deberá fijar un plazo mínimo de ocupación de los puestos provistos por concurso, que puede ser el tradicional de dos años o un plazo distinto a éste (art. 79.2).

PROPUESTA 3: NUEVA REGULACIÓN DE LA LIBRE DESIGNACIÓN

Si bien el marco regulador estatutario es sumamente continuista, deja un amplísimo margen de conformación normativa a los legisladores de desarrollo. Por ello, puede plantearse una regulación renovada de este modo de provisión de puestos. A estos efectos, ofrecemos varias orientaciones posibles:

- **La concreción de los criterios para determinar los puestos a cubrir por libre designación facilitaría una utilización más intensiva de este modo de provisión,** siempre y cuando se salvaguarde la restricción de que la libre designación viene referida en todo caso a puestos de especial responsabilidad y confianza, y siempre lógicamente, sin llegar a los repudiables excesos de la primera etapa de aplicación de la Ley de Medidas de 1984.
- **La limitación de la discrecionalidad para cesar a los titulares de determinados puestos ocupados por este procedimiento de provisión, vinculándola a evaluaciones desfavorables del desempeño (art. 20.3 EBEP), dotaría de una mayor seguridad al sistema.** De este modo, se podrían establecer gradaciones entre puestos de trabajo en los que la discrecionalidad podría ser máxima y otros en los que habría de estar atenuada por la concurrencia de aspectos reglados para la toma de la decisión. Así, sin llegar a generar modalidades de procedimientos de libre designación, se podrían establecer diferenciaciones aprovechables en sede organizativa.
- **Existe una reserva estatutaria de actuación del órgano administrativo competente para el nombramiento que no puede ser interferida por la regulación de desarrollo: son estos órganos los que han de sopesar en**

qué casos resulta acertada la intervenció de especialistes que permetin apreciar la idoneïtat de los candidats que concorrin a una convocatòria de provisió per llibre designació. Ello no obstant, y en aras a una major professionalitat en las actuacions en este àmbit, se podrien establir **medidas tendentes a fomentar dicha intervenció**, que quedarian justificadas en el grado de complejidad que ha venido a adquirir cualquier trabajo en el seno de la Administraci3n por los cambios que genera la sociedad de la informaci3n.

- Por último, **el establecimiento de un plazo de tiempo mìnimo de ocupaci3n para algunos puestos de libre designaci3n serìa otra posibilidad de innovaci3n en el r3gimen de este modo de provisi3n de puestos**, tal y como proponía la Comisi3n de Expertos en su Informe, aunque dicha posibilidad no fue asumida por el legislador básiico.

PROPUESTA 4: INCORPORACI3N DE GARANTÍAS JURÍDICAS PRECISAS PARA QUE OPEREN EN CASOS DE CESE O SUPRESI3N DE PUESTOS OCUPADOS POR CONCURSO O LIBRE DESIGNACI3N

La recepci3n de un sistema de garantías que opere en los supuestos de cese o remoci3n de los puestos de trabajo y supresi3n de los mismos, hayan sido éstos ocupados mediante concurso o libre designaci3n, es una de las carencias más significativas del EBEP, es algo que, dado el silencio del texto legal, podemos extender también a los cubiertos mediante otros procedimientos de provisi3n (art. 78.3). A fin de que los funcionarios que pueden sufrir esas eventualidades no queden "a su suerte" dentro de la organizaci3n empleadora, las leyes de desarrollo deberian recoger con absoluta precisi3n, un sistema de garantías jurídicas que sirva para proteger, en la medida de lo posible, la posici3n de partida de los funcionarios en consonancia con el derecho "al desempeño efectivo de funciones (...) de acuerdo con la progresi3n alcanzada en su carrera profesional" (art. 14 b) y el derecho a la carrera profesional propiamente dicho (art. 16.1). Y es que, si bien estas garantías estàn implícitas en los arts. 79.3 y 80.4, existen muchas posibilidades de cara a su concreci3n que por ello se encuentra prácticamente abierta. No basta, por lo tanto, cualquier soluci3n, sino que las que se incorporen sean verdaderamente garantistas, toda vez que la pura asignaci3n de un nuevo puesto de trabajo constituye un derecho de todo empleado público (art. 73.1), trasladándose el eje de discusi3n de esta cuesti3n a qué puesto de trabajo es el que obtiene el funcionario cesado o que ha visto suprimido su puesto, sea cual sea el procedimiento de cobertura del mismo y en qué posici3n queda respecto a su carrera administrativa personal.

PROPUESTA 5: LA NUEVA REGULACI3N DE LOS TRASLADOS VOLUNTARIOS HACIA SECTORES ADMINISTRATIVOS PRIORITARIOS

El art. 81 administrativiza el r3gimen de los traslados, pues el interlocutor del legislador básiico en esta materia no es propiamente el legislador de desarrollo, sino directamente, y sin su necesaria intervenció, en principio, las administraciones públicas empleadoras, en la clave que denunciábamos al comienzo de nuestra exposici3n. Por lo tanto, a efectos de la regulaci3n de los traslados, y dado el puro esquematismo en el que se mueve la redacci3n de este precepto, las posibilidades de conformaciones normativas para las organizaciones empleadoras son muy amplias, aunque debemos señalar que cabe también la incorporaci3n por parte de los legisladores de desarrollo de medidas complementarias y de tratamiento completadoras que compensen el escoramiento administrativo excesivo de estas previsiones y vitalicen el derecho a la movilidad de todo funcionario tanto en su aspecto activo como pasivo. A partir de esta premisa, ya que se guarda silencio sobre cuales han de ser las "reglas para la ordenaci3n de la movilidad voluntaria", creemos que estas deberian fijarse garantizando tanto el ejercicio de la planificaci3n estratégica por parte de las organizaciones como la viabilizaci3n y protecci3n de los derechos funcionariales que pudieran quedar afectados.

Por ello, y de cara a la articulaci3n de los traslados voluntarios hacia sectores estratégicos, ha de tenerse en cuenta -y aprovecharse lo previsto en el artículo 69.2 c) EBEP, que contempla expresamente la posibilidad de efectuar "concursos limitados a personal de ámbitos que se determinen". **La importancia que pueden llegar a adquirir estos concursos de traslado deberia llevar al posible establecimiento de una modalidad singularizada de concurso, fijando unos rasgos propios para el mismo, de manera que quedara salvaguardada la posici3n jurídica de quienes estèn llamados a participar en ello frente a los restantes funcionarios que pudieran tener también expectativas de movilidad, a pesar de pertenecer a otros departamentos, áreas, sectores o unidades administrativas.**

PROPUESTA 6: LA REGULACI3N DE LOS TRASLADOS FORZOSOS

A la vista del esquematismo con el que el legislador básiico ha tratado los denominados traslados no voluntarios, se impone una regulaci3n acabada de los mismos que los dote de sentido y, también, de justicia en su aplicaci3n. Resultan a todas luces insuficientes las determinaciones fijadas por dicho legislador para ordenar esta modalidad de traslados que, no cabe olvidar, de no estar bien regulados podrian poner en tensi3n todo el sistema, llegando a provocar no pocas complicaciones en la vida del funcionario que sufriría de modo forzoso un cambio de destino, o incluso un cambio de residencia, aunque ello tenga una proyecci3n escasa en sede administrativa local, si excluimos a los servicios

descentralizados geográficamente de las diputaciones provinciales.

Dentro de esa regulación, aparte de recoger las previsiones impuestas como garantías mínimas por el legislador básico ("respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares"), que son por lo tanto mejorables, **habrá de afrontarse la cuestión esencialísima de cómo se afrontan esta modalidad de traslados cuando hay varios funcionarios afectados, pues puede ocurrir que haya puestos a los que nadie pueda ser trasladado voluntariamente y entonces sólo queda abierta la posibilidad de que se haga de modo forzado.** A estos efectos resultarán de innegable apoyo los hasta ahora vigentes *reglamentos de provisión de puestos* caracterizados en la regulación de este punto de una cierta equidad, por lo que constituyen un buen punto de partida para afrontar el tratamiento jurídico de esta modalidad de traslado.

PROPUESTA 7: LA REGULACIÓN DE LOS TRASLADOS PROVISIONALES Y LAS COMISIONES DE SERVICIO

Del mismo modo que en el punto anterior, vemos que el legislador básico ha prestado una pobre atención a los traslados provisionales, figura ésta que ha cobrado una creciente operatividad a la que no han escapado las entidades locales, en especial las de mayor tamaño. Las notas de urgencia, inaplazabilidad y necesidad que maneja el apartado tercero del art. 81 EBEP tienen que ver con la regulación previa de las distintas modalidades de comisiones de servicio.

Del tratamiento que reciben en el EBEP se desprende que queda completamente abierta la regulación de las distintas comisiones de servicio, ya sean voluntarias o forzosas, con esa denominación u otras (misiones, atribuciones temporales de funciones, etc.), debiendo ser todas ellas objeto de regulación -al igual que sucede en los casos anteriores- en un reglamento específico, pues aunque el texto estatutario establece una mera posibilidad, la realidad administrativa parece obligar a su tratamiento concreto.

Dicho reglamento debería tener naturaleza ejecutiva de la ley autonómica que, con respeto de las determinaciones de la legislación básica en materia de régimen local, haya de promulgarse para desarrollar las determinaciones del EBEP. Sería necesario, además, que permitiera unos cauces para el ejercicio eficaz de la gestión de recursos humanos por parte de las organizaciones empleadoras, así como unas garantías mínimas de cara a impedir la arbitrariedad en este tipo de traslados provisionales que, no podemos olvidar en la práctica, anticipan traslados definitivos.

PROPUESTA 8: LA MOVILIDAD DE LOS EMPLEADOS ENTRE ADMINISTRACIONES

La puesta en marcha mediante su recepción normativa expresa de mecanismos de movilidad de personal entre la administración autonómica y las entidades locales de la Comunidad autónoma, y entre estas mismas, facilitaría enormemente una de las aspiraciones históricas de los empleados de las administraciones locales. Si bien lo ideal sería que unos y otros integraran un único empleo público, de tal manera que existiera un trasvase natural y frecuente entre unos empleos públicos y otros, a falta de ello se impone una búsqueda de otras soluciones que potencien esa movilidad de personal.

La utilización de las *relaciones de puestos de trabajo* (o instrumento que haga sus veces, art. 74 EBEP) para conseguir ese objetivo de movilidad interadministrativa puede seguir siendo válida, a pesar de su -hasta la fecha- utilización meramente episódica. Pero habrá de conjugarse con otras medidas que la hagan posible, incluso impuestas por la propia legislación que, a nuestro juicio, no sólo ha de pronunciarse recogiendo puras medidas de fomento de dicha movilidad. **Por ello, se requiere un compromiso de los legisladores de desarrollo con esta figura, más allá de la intervención de las denominadas Conferencias Sectoriales de Administración Pública, debiendo contemplarse una generación de marcos de actuación impuestos, mediante los cuales las organizaciones empleadoras locales que puedan tener una mayor conexión entre sí (en el caso más evidente, por pertenecer a las mismas comarcas o áreas geográficas) puedan habilitar mecanismos de traslado de empleados concretos de unas organizaciones a otras, enriqueciendo de este modo el capital humano preexistente en cada una de ellas. Asimismo, se impone una homologación en origen de los niveles de exigencia en los procesos selectivos, algo que se tendría que proyectar en los programas de estudios, las habilidades y competencias a demostrar, etc.** Sin esas homologaciones, que pensamos deberían de venir impuestas con total justificación por vía normativa, resulta ciertamente difícil cualquier traslado de un empleado de una organización a otra frustrándose así las legítimas expectativas de movilidad en este terreno.