

LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: UNA INSTITUCIÓN FEBLE QUARANTA ANYS DESPRÉS

J. Javier Cuenca Cervera¹

Subdirector

Institut Valencià d'Administració Pública

Professor de ciència política i de l'administració

Universitat de València

Resum

Les institucions en un estat de dret busquen fer realitat uns fins socials valuosos per a la comunitat política. Es convertixen així en béns públics i per això condicionen la conducta dels agents que interactuen en un entorn determinat. Entre estes institucions es troben els denominats *sistemes de mèrit*, generalitzats al nostre país des de la Constitució de 1978 i, específicament, per a l'Administració local, en el títol VII de la Llei de bases del règim local de 1985. Des d'una perspectiva basada en l'institucionalisme històric se sosté que el sistema de personal local va ser conformat a efectes pràctics en el període 1984-1987. Les decisions adoptades en este període condicionarien tota la trajectòria posterior, fins a l'arribada de la crisi econòmica de 2008-2012, que va revelar les febles costures del marc institucional de la funció pública local. Quaranta anys després pot concloure's que els criteris d'acompliment institucional són inadequats: la seua politització característica, un model de negociació col·lectiva alié a la tradició administrativa i, sobretot, uns índexs de temporalitat elevats permeten concloure que l'entramat institucional és notòriament feble. La qüestió, davant un entorn que en els pròxims anys tornarà a recrear el marc institucional, és si l'Administració local tornarà a reproduir l'ineficient patró predominant en la gestió del seu personal que la caracteritza. El treball conclou amb unes recomanacions, centrades en la selecció i en la direcció pública professional, per a reforçar una institució clau en el bon govern local.

Paraules clau: funció pública local, institucionalisme històric, debilitat institucional, politització burocràtica, temporalitat, selecció meritocràtica, enfortiment institucional.

LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: UNA INSTITUCIÓN DÉBIL CUARENTA AÑOS DESPUÉS

Resumen

Las instituciones en un estado de derecho buscan realizar unos fines sociales valiosos para la comunidad política. Se convierten así en bienes públicos y para ello condicionan la conducta de

1. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9984-7241>.

los agentes que interactúan en un entorno determinado. Entre estas instituciones se encuentran los denominados *sistemas de mérito*, generalizados en nuestro país desde la Constitución de 1978 y, específicamente para la Administración local, en el título VII de la Ley de bases del régimen local de 1985. Desde una perspectiva basada en el institucionalismo histórico se sostiene que el sistema de personal local fue conformado a efectos prácticos en el periodo 1984-1987. Las decisiones adoptadas en este periodo condicionarían toda la trayectoria posterior, hasta la llegada de la crisis económica de 2008-2012, que reveló las débiles costuras del marco institucional de la función pública local. Cuarenta años después puede concluirse que los criterios de desempeño institucional son inadecuados: su politización característica, un modelo de negociación colectiva ajeno a la tradición administrativa y, sobre todo, unos índices de temporalidad elevados permiten concluir que el entramado institucional es notoriamente débil. La cuestión, ante un entorno que en los próximos años volverá a recrear el marco institucional, es si la Administración local volverá a reproducir el ineficiente patrón predominante en la gestión de su personal que la caracteriza. El trabajo concluye con unas recomendaciones, centradas en la selección y en la dirección pública profesional, para reforzar una institución clave en el buen gobierno local.

Palabras clave: función pública local, institucionalismo histórico, debilidad institucional, politización burocrática, temporalidad, selección meritocrática, fortalecimiento institucional.

THE LOCAL PUBLIC SERVICE: A WEAK INSTITUTION FORTY YEARS LATER

Abstract

Institutions in a State of Law seek to achieve valuable social purposes for the political community. They thus become public goods, and to this end they condition the behavior of the agents that interact in a given environment. Among these institutions are the so-called merit systems, widespread in our country since the 1978 Constitution and specifically, for the Local Administration, in title VII of the Law of Bases of the Local Regime of 1985. From a perspective based on historical institutionalism, it is maintained that the local personnel system was formed for practical purposes in the period 1984-1987. The decisions adopted in this period would condition the entire subsequent trajectory, until the arrival of the economic crisis of 2008-2012, which revealed the weak seams of the institutional framework of the local public service. Forty years later, it can be concluded that the institutional performance criteria are inadequate: their characteristic politicization, a collective bargaining model alien to administrative tradition and, above all, high temporality indices allow us to conclude that the institutional framework is notoriously weak. The question, faced with an environment that in the coming years will recreate the institutional framework, is whether the local Administration will once again reproduce the predominant inefficient pattern in the management of its personnel that characterizes it. The work concludes with some recommendations, focused on selection and professional public management, to strengthen a key institution in good local government.

Keywords: local public service, historical institutionalism, institutional weakness, bureaucratic politicization, temporality, merit system, institutional strengthening.

Sumari: 1. Introducció: la funció pública com a institució i el seu llegat en els inicis de la democràcia local; 2. La formació de la funció pública local en democràcia; 3. Desenrotllament i evolució durant

els «trenta gloriosos»; 3.1. Trajectòries: laboralització i precarietat; 3.2. Trajectòries: politització de la gestió de recursos humans; 3.3. Trajectòries: la sindicalització de la gestió; 4. Crisi i reformes de paper; 5. Resultats: un dèbil sistema de mèrit; 6. Conclusions i perspectives; 7. Propostes d'enfortiment institucional; 8. Referències bibliogràfiques.

1. INTRODUCCIÓ: LA FUNCIÓ PÚBLICA COM A INSTITUCIÓ I EL SEU LLEGAT EN ELS INICIS DE LA DEMOCRÀCIA LOCAL

La Carta Europea d'Autonomia Local de 1985 (CEAL), ratificada per Espanya i part integrant del nostre entramat normatiu, disposa que l'Estatut del personal de les entitats locals ha de permetre una selecció de qualitat, fonamentat en els principis de mèrit i capacitat i al mateix temps capaç d'oferir condicions adequades de formació, retribució i perspectives de carrera.²

Estes metes constitueixen el paràmetre per a avaluar el rendiment al nostre país de la institució coneguda com a funció pública local (FPL) als quaranta anys de la promulgació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL) i tal és l'objectiu d'este treball, tenint en compte que, quan es parla de *funció pública*, ni la normativa inclosa en la normativa de desenrotllament postconstitucional dels poders locals, la Llei 7/1985, és l'única legislació estatal a tindre en compte, ni tampoc és l'únic marc normatiu atesa la descentralització territorial de l'Estat. És més, primerencament algunes comunitats autònomes van incloure els funcionaris de les entitats locals dels seus territoris en l'àmbit d'aplicació de les seues lleis de funció pública (casos, per exemple, de Catalunya, el País Basc o la Comunitat Valenciana). Situats en una perspectiva temporal prou àmplia, es pretén analitzar si tenim una burocràcia de qualitat en els nostres governs locals, pilar administratiu i tècnic d'una democràcia local de qualitat. No és una qüestió fútil, atés que els també anomenats *sistemes de servici civil, de carrera, de mèrit o de funció pública* constitueixen un component bàsic de la governança pública (Bekke i Frits, 2000; OCDE, 2019). Tals sistemes són institucions mediadores que mobilitzen els recursos humans al servici de l'Estat i constitueixen el prerrequisit del seu desenrotllament polític, econòmic i social (Evans i Rauch, 1999: 749).

L'enfocament que segueix este treball se situa en la intersecció entre el dret i les ciències socials. Amb la idea d'enfocament o aproximació teòrica se suggerix la doble idea de camí a la realitat més estratègia (Roiz, 1997: 35). Amb un plantejament propi de ciència de l'administració o gestió pública (Ramió, 2012: 33), basant-se en l'entramat jurídic, el context històric i social i dades quantitatives, s'analitza el seu impacte i el seu desplegament al llarg del temps, destacant interrupcions, interdependències, continuïtats i moments crítics en la seua configuració (Pierson, 2004: 9; Thelen, 1999: 375; Orren i Skowronek, 1999: 396). Els marcs institucionals són importants en política perquè afecten els qui prenen decisions incidint en la seua conducta estratègica (Steinmo, 2013: 137). El concepte d'*actor* engloba a escala agregada, macro, partits polítics, organitzacions sindicals i altres nivells de govern; al nivell a escala mi-

2. Ratificada per Espanya el 20 de gener de 1988 i publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del 24 de febrer de 1989.

cro, de cada entitat local, l'alcalde i el seu equip de govern, l'oposició, les organitzacions sindicals, els buròcrates i altres actors organitzatius. D'ací ve que siga rellevant, quan s'estudien les reformes legals en sistemes democràtics, analitzar quins incentius i interessos afavorix la seua posada en pràctica i com altera les «normes en ús», les rutines, la qual cosa implica que en parlar d'institucions es consideren tant les formals com les informals. Les dos conformen el camp de joc i les regles dels qui estan cridats a participar. Amb este marc conceptual la pregunta d'investigació és si el nivell local de govern ha aconseguit institucionalitzar un sistema de mèrit en este període, entenent per *institucionalització*, amb Garrido Falla (1980: 5), que l'entramat normatiu realitza els fins per als quals ha sigut dissenyat, això és, que el rendiment efectiu de la institució complix les expectatives (Heclo, 2010: 60 i 66) i ha arrelat de mode efectiu una norma que garanteix una selecció meritocràtica, una carrera previsible i una independència suficient dels avatars polítics (Beltrán, 1977: 43). Amb la perspectiva adoptada, la professionalització burocràtica constituïx, més que una qüestió formal, d'alguna cosa que cal determinar empíricament. Es tracta d'una metodologia que entre nosaltres ha demostrat la seua eficàcia per a analitzar un fenomen tan esquiu com és el de la funció pública; com a mostra, vegeu el treball seminal de Jiménez Asensio (1989).

En termes formals cal tindre en compte que el disseny que la nostra administració local compte amb un arranament institucional d'esta naturalesa, s'ha consagrat, com se sap, al màxim nivell, el constitucional (art. 103.3 de la Constitució espanyola [CE]), fins al punt de configurar-lo com un dret fonamental des que així ho decidira el Tribunal Constitucional en 1981, englobant-lo dins de l'àmbit d'aplicació de l'article 23.2 CE.³ Un *sistema de mèrit* gaudix així d'una doble naturalesa: dret fonamental, d'una banda, i bé públic, col·lectiu, per l'altra, destinat a garantir a la ciutadania un aparell administratiu neutral i independent en la seua activitat, de la mà d'un cert grau d'autonomia enfront del poder polític (Fukuyama, 2016: 686 i 690). Una burocràcia meritocràtica, dotada d'un *ethos* i uns valors institucionals específics, capacitada i independent, constituïx un recurs polític de primer orde per a la ciutadania i un vector imprescindible per a assegurar la seua qualitat de govern (García de Enterría, 1999; Du Gai, 2012: 47 i 221).

Establert que l'objectiu contingut en la Llei de bases de 1985 va ser el d'instituir un sistema de personal meritocràtic, hem de situar-nos al punt de partida a l'hora de donar resposta a la pregunta d'investigació. I justament ha de tindre's en compte que, a diferència de l'Administració central, que durant el franquisme va tindre un cert èxit en la seua professionalització burocràtica (Villoria, 1999), l'Administració local, arribada la democràcia a l'abril de 1979 no tenia una força laboral plenament meritocràtica. L'Administració local del que ací es denominen els anys formatius de la funció pública local, quantitativament i qualitativament, els del segon mandat, degué afrontar tant l'impacte d'una sèrie de reformes de gran importància en el marc formal de la funció pública, de manera simultània a un conjunt de canvis profunds en l'entorn, de naturalesa política, econòmica i social. Amb tals urgències i sobre la base d'un llegat institucional que evidenciava trets preburocràtics (prebendalisme,

3. Sentència del Tribunal Constitucional 42/1981, del 22 de desembre, per la qual es declara aplicable tal precepte per a l'accés a la funció pública. Per al personal laboral, el cànon de constitucionalitat operaria des de l'art. 14 de la CE (Sentència 236/2015, de 19 de novembre).

patrimonialització de funcions, absència de mèrit en l'accés), els incentius —i, com es veurà, també les capacitats— no eren els més propicis per a reformes d'este caràcter. I esta és la hipòtesi que es planteja: que ni els anys formatius ni l'evolució posterior fins a l'arribada de la crisi econòmica de 2008-2013 van permetre l'arrelament efectiu d'un sistema de mèrit de manera generalitzada, a excepció d'alguns casos concrets.

2. LA FORMACIÓ DE LA FUNCIO PÚBLICA LOCAL EN DEMOCRÀCIA

A l'hora d'analitzar el marc institucional de la funció pública local hem de tindre presents dos qüestions. En primer lloc, el rerefons polític, econòmic i social sobre el qual té lloc el procés d'implantació de la institució en democràcia. Com s'argumenta seguidament, este tipus de dinàmiques de l'entorn són inseparables de les mateixes institucions polítiques i administratives, a les quals en bona part donen forma. En el període comprés entre els anys 1984 i 1987 conflueixen diversos processos, tant de reformes legals com polítics o socials. Esta etapa serà el període formatiu de la institució en democràcia, el període en el qual els actors adopten les seues decisions en un context organitzatiu summament obert i que en bona part condicionarà l'evolució posterior. Un horitzó causal breu en relació amb el procés temporal posterior (Pierson, 2004: 90), però en bona part determinant.

Un factor que convé no perdre de vista va ser el mateix context electoral municipal. Si en 1979 els resultats van afavorir al partit en el Govern, la Unió de Centre Democràtic, UCD, amb un 31% dels vots i un 49% de les alcaldies, en les segones eleccions locals, les de 1983, la situació era completament diferent. Amb una UCD virtualment desapareguda, el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) va obtindre un 42% dels vots, el 34% dels regidors i més d'un terç de les alcaldies. Si les municipals de 1979 van ser una espècie de «segona volta» de les generals d'eixe any, les de 1983 van suposar una ruptura dels equilibris polítics, en dir de Capó Giol (1991: 153). Les municipals d'este any van ser una sort de confirmació de les generals del 1982, i dota el període, el segon mandat dels ajuntaments democràtics, el dels anys 1983-1987, d'una singularitat específica, d'una elevada politització de les elits municipals, circumstància que ha de tindre's present puix que seria este el període d'ampliació decidida dels equipaments i servicis municipals i, per tant, d'increment de les plantilles d'ajuntaments i diputacions.

En segon lloc i amb caràcter previ hem de tindre en compte la promulgació de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures de reforma de la funció pública (LMRFP). La norma, en un context de descentralització política intensa fruit de la consolidació de les naixents comunitats autònomes, es presentava materialitzant el concepte de «bases del règim estatutari dels funcionaris públics», a l'empara de l'article 149.1.18 de la CE. Esta circumstància en si mateixa constituïa una novetat per a la funció pública local. Per primera vegada compartia regulació jurídica amb la funció pública estatal. Fins llavors el camí de la funció pública local tenia una regulació específica, diferenciada.⁴ Esta norma, tal com proclamava la seua

4. Seria la disposició derogatòria 1, segona de la LBRL la que completaria l'operació en derogar el Reial decret 3046/1977, del 6 d'octubre, pel qual s'articulava parcialment, en matèria de funció pública local,

exposició de motius, constituïa el vehicle principal per a la reforma de la funció pública, afrontant «de manera realista» —dirà el preàmbul de la Llei de reforma de 1984— el problema de la carrera administrativa i implantant de mode decidit un model obert, basat en la classificació prèvia de llocs de treball com a mitjà d'ordenar la carrera professional i el sistema retributiu. La Llei reformava, a més, aspectes substancials del règim estatutari, com la classificació subjectiva dels funcionaris, les situacions administratives o el règim disciplinari. El rellevant, no obstant això, és que cadascuna de les entitats locals, amb independència de la seua grandària, constituïa una organització diferenciada que havia d'ordenar el seu personal mitjançant un treball tècnic, la classificació, i un instrument, la relació de llocs de treball, tal com donava el mandat el seu article 16. Este enfocament xocava culturalment amb la trajectòria preburocràtica de la funció pública local, fins llavors fortament uniformadora i reglamentista. I esta reforma es projectava sobre dos elements que calia tindre en compte: un mapa local en què més del huitanta per cent estava constituït per municipis menors de cinc mil habitants i una altra innovació, derivada del principi d'autonomia local, el Reial decret llei 3/1981, de 10 de gener, posteriorment convertit en Llei 40/1981, de 28 d'octubre, en virtut del qual se suprimia l'autorització prèvia del Ministeri d'Administració Territorial en matèria de Plantilles i aproximava el sistema retributiu dels funcionaris de l'Administració local al de l'Administració central. La Llei 7/1985 rep este esquema de gestió del personal en els seus articles 90.2, 97 i 101. Com també ho farien els articles 129 i 168 del Reial decret legislatiu 781/1986, del 18 d'abril, pel qual s'aprovava el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL). En teoria, el marc normatiu de la FPL quedava així complet. Però hi havia més elements de context i normes formals que desplegaven la seua influència.

Cal tenir en compte que la promulgació de la Llei de bases de 1985 va operar una profunda reforma en el que ja per dret propi podia concebre's com un *govern* local, tenint en compte la seua legitimació democràtica directa, de conformar una arena electoral específica i, per la via de fet, de desenrotllar competències rellevants en matèria de polítiques públiques de benestar. L'entrada en vigor eixe mateix any de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, reguladora del règim electoral general (LOREG), que fixava les regles de selecció del personal polític local i el protagonisme en el procés atribuït als partits polítics completen l'esquema. El rellevant van ser les «idees de política» de la Llei de bases de règim local: les corporacions locals són definides com a ens dotats d'«autonomia»; en este punt, la llei de bases pretenia desenrotllar el mandat constitucional. Esta idea autonomista, de govern que rendix comptes de mode específic, serà paral·lela a la subsistència de la idea de l'ajuntament i la diputació com una sort de «corporació», qüestió que condicionarà en bona part la visió del local, malgrat que la LOREG, per exemple, dissenya mecanismes de control específics, com la moció de censura i —més tard, en 1999— la qüestió de confiança, un esquema més proper al de govern (majoria política)-oposició (minoria que controla).

la Llei 41/1975, de bases de l'estatut del règim local. Cal tindre en compte, a més, una altra dada: en 1978 es va suprimir el Servei Nacional d'Inspecció i Assessorament a municipis, un dispositiu organitzatiu d'assistència tècnica, entre altres qüestions, en matèria de funcionaris. Uns municipis, formalment autònoms, perdien així un mecanisme d'assessorament que resultava imprescindible per a materialitzar la reforma de 1984, sobretot en les comunitats autònomes menys sensibles a l'hora d'integrar el local en la seua funció pública territorial.

És important destacar que, amb la Llei de bases de 1985 i la derogació del Decret de 30 de maig de 1952, el vetust Reglament dels funcionaris d'Administració local, així com de l'Estatut de personal de 1977, s'opera una possibilitat que el temps posterior confirmarà: la politització de la gestió. No es tractarà solament que l'alcalde esdevinga «cap superior» de personal al mateix temps que se suprimeix la funció coordinadora expressa del secretari, decisió que podia tindre la seua lògica en grans ajuntaments, sinó que en este període assistirem a la consolidació de la figura del regidor (o diputat) «de personal», no solament ocupat en tasques de direcció, sinó també de gestió dels servicis, a càrrec de la gestió material dels expedients. No es tracta de negar a la política la decisió última sobre quants, amb quin nivell i amb quina política de gestió es definix esta àrea, però la veritat és que en moments rellevants no es tenien recursos tècnics, professionals, necessaris per a encarar una reforma legal i una operació d'ampliació d'efectius. La supressió en 1987 de l'Institut d'Estudis d'Administració Local i la seua integració en l'Institut Nacional d'Administració Pública va completar l'operació de desmuntatge de l'entramat organitzatiu de suport a la gestió d'ajuntaments i diputacions. Almenys les corresponents a aquells territoris en els quals les comunitats autònomes no es van implicar. La majoria, a excepció de Catalunya i el País Basc.

Moltes altres reformes normatives donen forma a inèrcies que marquen l'evolució de la FPL.

La Llei de mesures de 1984, a més d'un sistema que pivotava sobre la noció de *lloc de treball*, era una reforma fortament laboralitzadora. Serien les relacions de llocs, deia el seu article 15, les que determinarien quins llocs es reservaven a funcionaris. Este plantejament va ser arraconat pel Tribunal Constitucional en la seua Sentència 99/1987, d'11 de juny, conseqüència de la qual es promulgaria la Llei 23/1988, de 28 de juliol. Es va experimentar un camí de tornada, de la laboralització a la funcionarització. Però la veritat és que el món local va assajar el seu propi camí optant massivament per l'ocupació pública en règim laboral. Opció que va ser aprofitada pels actors polítics de la mà d'una reforma, la laboral, fortament descausalitzadora dels supòsits, fins llavors taxats, de contractació laboral. Hem de tindre en compte que, en un context de crisi econòmica i destrucció d'ocupació, es va promulgar la Llei 32/1984, de 2 d'agost. Contractes temporals de fins a tres anys de duració, de «llançament de nova activitat» o de «foment de l'ocupació», van passar a formar part del panorama de les plantilles municipals, afavorits per l'admissió que del personal laboral feia l'article 89 i de la limitada reserva funcional de l'article 92 de la LBRL, però sobretot per la «pista d'enlairament» que va suposar l'article 177 del text refós del règim local de 1986 (TRRL), en disposar que, a més de per temps indefinit, la contractació que efectuaren les entitats locals podria formalitzar-se mitjançant modalitats de temps determinat, a temps parcial i, en general, a través de qualssevol modalitats.

Novament, l'entorn econòmic i social va conduir al fet que els equips de govern adoptaren massivament esta opció, esperonats per la necessitat d'augmentar ràpidament els seus efectius per a afrontar les demandes veïnals en matèria d'equipaments socials, culturals, esportius, urbans, on, a més, els fons de la llavors Comunitat Econòmica Europea (CEE) arribaven als ajuntaments de la mà d'una figura: els convenis de l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM) i les corporacions locals. Esta circumstància tindria un impacte notable en termes de laboralització i, també, de precarietat de les plantilles, afavorit, com s'ha vist, per les reformes legals.

També entre els anys 1985 i 1987 es van promulgar altres normes que acabarien de donar forma a l'entramat institucional de la FPL. En primer lloc, la Llei 11/1985, de 2 d'agost, orgànica de llibertat sindical (LOLS). Als seus efectes, «treballadors» ho eren no solament els sotmesos a una relació laboral, sinó també els sotmesos a una relació estatutària, això és, els funcionaris públics, a excepció dels membres de les Forces Armades o els instituts armats de caràcter militar (art. 1.2). La LOLS, en el seu article 6.3c, materialitzaria una previsió considerada en l'article 3.2b de la Llei de mesures de 1984: que la negociació de les condicions de treball s'articulava a través de la participació dels sindicats més representatius. Amb la Llei 9/1987, de 12 de juny, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques (LORAP), es va consagrar legislativament un nou actor summament rellevant en la gestió local de recursos humans: el del «sindicat més representatiu». I, com es veurà en la seua evolució posterior, al costat del «model sindicalitzat» de participació s'atorgaria carta de naturalesa a un instrument, el pacte o acord regulador de les condicions d'ús del personal funcionari, juntament, és clar, amb la del conveni col·lectiu per al personal laboral del respectiu ajuntament o diputació.

Veiem, doncs, que el període formatiu de la FPL té lloc en un espai relativament breu, complex per la profunditat de les reformes, que proporciona una sèrie d'estructures d'oportunitat a actors naixents com a partits, electes locals o sindicats més representatius, amb la proclamació emfàtica de l'autonomia local amb independència de la grandària del municipi, amb parcs mecanismes d'assistència i estructures de gestió fortament polititzades i, per a completar el quadre, amb un rerefons de crisi econòmica i integració europea. Un context, en suma, on els governs locals del mandat 1983-1987 van haver d'«aprendre» la gestió municipal i en què les decisions adoptades es revelarien fortament condicionants de l'evolució posterior de la funció pública local fins a 2010.

3. DESENROTLLEMENT I EVOLUCIÓ DURANT ELS «TRENTA GLORIOSOS»

Utilitzant una expressió típica quan es tracta d'analitzar l'evolució dels estats del benestar a Europa, pot parlar-se, per dret propi, com a període dels «trenta gloriosos»: l'evolució de l'Administració local al nostre país entre 1979 i 2010. Des dels inicis del municipalisme democràtic fins al moment d'ajust derivat de la crisi financera i econòmica de 2008, que va tindre una afecció especial en l'esfera local en el període comprés entre 2010 i 2012. Estos trenta anys van veure la implantació d'un autèntic govern local de proximitat, caracteritzat per l'oferta a la ciutadania d'una cartera creixent de servicis i polítiques públiques que anaven més enllà de la «gestió de l'imprescindible» a què es referiria Carrillo en 1991: de l'enllumenat, l'ordenació i els equipaments urbans, a les polítiques socials, de promoció econòmica, de joventut i de dona. Van ser anys caracteritzats, per al que ací interessa, per un creixement notable i inercial de les plantilles i els pressupostos, com mostra la taula 1.

Taula 1. Evolució dels efectius als ajuntaments espanyols

	1984	1990	2000	2010	2013	2018	2024
Total efectius	241.726	327.362	456.368	580.869	486.641	508.457	510.937
% s/total administracions públiques	15%	15%	19%	21%	19%	20%	17%

Font: elaboració pròpia sobre Carrillo Barroso (1991) i *Butlletí Estadístic del Registre de Personal*.

Centrant-nos en el personal dels ajuntaments, veiem que es confirma l'enlairament quantitatiu de les plantilles municipals en la segona mitat dels huitanta i que va aconseguir el seu màxim en 2010, moment en el qual va experimentar una acusada reducció —més de noranta mil efectius, una autèntica «regulació d'ocupació», que caldria dir en termes juridico-laborals; una xifra que no s'ha aconseguit encara quinze anys després de la gran recessió de 2008-2012.

Este és el marc quantitatiu, però per a comprendre el qualitatiu és necessari tindre present que este creixement es va operar a partir d'unes regles de funcionament decantades en el moment fundacional de la FPL. Per a entendre l'evolució cal analitzar «l'arena d'acció», les dinàmiques de funcionament sobre el terreny en les entitats locals (Ostrom, 2005: 829). Serà l'adopció de determinades decisions la que done lloc a unes inèrcies que configuren una trajectòria institucional, a una «dependència de la senda» (*path dependence*). Els agents que operen en l'entorn institucional van aprofitar racionalment les oportunitats derivades tant de la potenciació dels ajuntaments democràtics com d'un marc normatiu en canvi, que va proporcionar uns mecanismes que caracteritzarien el patró resultant.

Els mecanismes proporcionats per les noves lleis i que van donar forma a la FPL serien tres, sense els quals no s'entén esta evolució: les facilitats que atorgava la contractació temporal no causal com a mitjà d'ampliar les plantilles, l'autonomia decisòria en matèria de gestió de recursos humans de cada ajuntament i, finalment, la centralitat de la negociació col·lectiva, del conveni en la gestió quotidiana dels assumptes «de personal», desmentint en la pràctica real el pretés disseny formal de la «relació estatutària» del funcionari, en el qual són la llei i el reglament els que determinen el règim jurídic bàsic de la relació de servici. Estos mecanismes, aprofitats pels actors, donarien lloc al que, en perspectiva sociològica, podem denominar el *tipus ideal* predominant en esta qüestió. No significa que tots els ajuntaments hagueren d'ajustar-se a esta dinàmica, sinó que a efectes analítics era —i encara hi és en gran manera— la predominant. Així, trobem una política de personal «cogestionada» en la pràctica entre l'equip de govern i les organitzacions sindicals, en la qual el criteri d'èxit de la mateixa seria una sacralitzada «pau social», mancada de planificació estratègica, en el qual la unitat de personal —on n'hi havia— es focalitzava en els aspectes de compliment formal, ritual, de les qüestions, que són així mateix els controlats per l'oposició.

Estos mecanismes als quals s'ha fet referència donarien lloc a una trajectòria institucional, a uns *camins*, per a la FPL: l'elevada laboralització i la precarització laboral associada a una debilitat meritocràtica en l'accés a l'ocupació pública; la politització de la gestió de

recursos humans i, finalment, la sindicalització o contractualització de la relació de servicis.⁵ Tenint en compte que la complexitat d'estes reformes va ser potenciada per l'abdicació de l'Administració central per a promulgar les normes que feren possible la implantació d'un model de funció pública obert, basat en el lloc de treball. Si els articles 90.2 de la LBRL i 129.2 del TRRL preveïen que es dictaren les normes per a la confecció de la relació de llocs (descripció de posats tipus, normes bàsiques de la carrera administrativa), tals normes mai van veure la llum, llastrant així la posada en pràctica d'un esquema de gestió del personal complex. La seua absència va permetre la pervivència dels trets preburocràtics de la gestió, ja que en la immensa majoria d'entitats locals l'únic instrument d'ordenació continuaria sent la plantilla, confeccionada en molts casos amb una lògica de personalització, de tasques i destins, que dificultava una gestió eficient. En un context —cal destacar-ho— d'augment massiu dels efectius. Ni tan sols es va donar compliment a la disposició final primera de la LBRL, promulgant un nou reglament de funcionaris que substituïra el de 1952. Únicament en 1986 es va aprovar la norma reglamentària en matèria retributiva (el Reial decret 861/1986, de 25 d'abril), en 1987 el Reial decret 1174/1987, de 18 de setembre, referit als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, i en 1991, la de selecció (el Reial decret 896/1991, de 7 de juny).⁶

3.1. TRAJECTÒRIES: LABORALITZACIÓ I PRECARIETAT

Parlar de *funció pública local* és equívoc quan la laboralització va assolir en l'Administració local, especialment en ajuntaments, una intensitat desconeguda en altres nivells de govern. El creixement d'efectius va tindre lloc, en gran manera, mitjançant persones sotmeses a un vincle jurídic laboral. Un sistema, cal destacar, en el qual el reclutament resultava menys garantista: fins a l'aprovació de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, en 2007, no seria obligatòria la regla de la primacia de l'oposició, o del concurs oposició, del personal laboral. Fins a eixa data el personal laboral, fins i tot el fix, podia ser seleccionat acollint-se a la disposició addicional segona del Reial decret 896/1991, de 7 de juny, per un simple concurs de mèrits.

La taula 2 permet apreciar el pes percentual d'este tipus de personal.

Taula 2. Evolució del personal laboral als ajuntaments espanyols

	1975	1984	1990	2001	2010	2018	2024
% s/total efectius	30.3%	19%	45.6%	75.8%	62.1%	57.1%	50%

Font: elaboració pròpia sobre dades *Butlletí Estadístic del Registre de Personal*.

5. D'este patró se separarien dos col·lectius professionals, els cossos de policia local i el personal dels servicis de Prevenció i Extinció d'Incendis (SPEIS), en els quals les comunitats autònomes, especialment en els primers, es van implicar, mitjançant normes de selecció, carrera i formació, en la seua professionalització.

6. Per a ser precisos, a Catalunya es va aprovar en 1990 el Reglament de personal de les entitats locals, una norma d'elevada qualitat tècnica, especialment el referit als instruments de gestió, la relació de llocs i la plantilla de places.

Les dades mostren que la doble reforma de 1984 (laboralitzadora de la funció pública i flexibilitzadora en la contractació temporal) va operar com un autèntic ressort. En 1990 era el doble i en 2001 el personal laboral suposava tres quartes parts de l'ocupació pública local.

Però el rellevant, més que el règim jurídic, és la característica precarització que comportava el règim laboral. Això donaria lloc a la característica «cadena de mobilitat», per a dir-ho en paraules dels autors de l'*Informe per a la preparació d'un estatut de l'empleat públic* (MAP, 2005: 94), en el qual la seqüència habitual d'incorporació estava constituïda per un contracte temporal inicial, això és, precari, posteriorment «estabilitzat». Les reformes posteriors, bé municipals —Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat (LRSAL), l'article 92.2 de la qual proclama que la relació ordinària és la sotmesa a un vincle funcional—, bé d'ocupació pública —Llei 20/2021, de 28 de desembre, de reducció de la temporalitat (LRT)—, no han alterat substancialment este panorama.

Cal ser conscients de la limitada vigència del principi de mèrit en l'esfera local: la «solució institucional» apresada és la indicada: relació precària inicial posteriorment estabilitzada, ben restringida als afectats, o bé, després de la vigència de la Constitució, formalment oberta. Així va ocórrer en l'Administració local en 1977 (Reial decret 1409/1977), 1979 (Reial decret 263/1979, de 13 de febrer), 1985 (disposició transitòria octava de la LBRL), 2007 (disposició transitòria quarta de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic), les lleis de pressupostos de 2017 i 2018, i fins a arribar a la LRT. Tal és el panorama. I la seua explicació consisteix en una confluència d'idees de política, d'oportunitats i interessos, especialment per a la classe política local i els representants del personal empleat públic. Si els primers gaudien de l'incentiu selectiu que suposa l'ocupació municipal i el seu eventual ús clientelista (Panebianco, 1990: 41), els segons veien reconegut el seu protagonisme mitjançant en favor de la seua base electiva, el personal precari, en els habituals processos de «consolidació/estabilització». Conflueixen raons polítiques —un cert fenomen de clientelisme polític— i organitzatives —el personal laboral temporal opera com una sort de «mercat laboral secundari» més flexible en un escenari caracteritzat per les baixes capacitats de gestió—, passant pel pèssim nivell de les relacions intergovernamentals, on les comunitats autònomes deleguen, per la via de la subvenció anual, competències alienes a les dels municipis.⁷

3.2. TRAJECTÒRIES: POLITITZACIÓ DE LA GESTIÓ DE RECURSOS HUMANS

Per a comprendre el fenomen que va caracteritzar este període, la politització burocràtica, cal tindre present que en el període 1984-1987 els dispositius professionals i permanents de gestió de recursos humans (secretaris municipals, Institut d'Estudis d'Administració Local o Servei d'Inspecció i Assessorament) van ser substituïts, a través de la LBRL, per un potent «entorn executiu» (Márquez Cruz, 1997) que va assumir les competències en matèria de personal, més enllà de la mera «direcció superior». Un estament, el polític, per la seua pròpia naturalesa, poc orientat a la gestió i al mitjà termini. La solució fins aleshores vigent

7. Pràctica prohibida, per cert, la de la subvenció condicionada, per l'article 9.7 de la Carta Europea d'Autonomia Local.

—un exercici dels temes de personal merament burocràtica— certament no era la ideal, però l'adoptada, residenciar la responsabilitat en l'esfera política, no seria tampoc la més encertada. Esta tendència es va veure reforçada per la professionalització dels electes locals per la via de la dedicació exclusiva, més d'onze mil persones d'un cens total de 73.000 regidors, exercint un rol que el mateix col·lectiu definia com de cavall entre les tasques pròpiament polítiques i les tecnicogerencials (Delgado i López Nieto, 1991: 319). Este fenomen va ser paral·lel al descens quantitatiu dels ara anomenats *funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional* (FHN): el seu pes relatiu en les plantilles locals va passar, en el període, del 2% a l'1%, circumstància agreujada per la «desafortunada política» (Rodríguez Álvarez, 2005: 275) de no efectuar a penes convocatòries en eixos anys. Si en 1984 este col·lectiu era de 5.507 persones, en 2006 estava integrat per 5.684, fins a arribar a les 4.605 en 2024.⁸

El propi interès dels actors que operen en este entorn institucional explica la persistència del fenomen. Això és, professionalitzar la gestió com a mitjà d'augmentar les seues capacitats i el rendiment del propi sistema de personal en el seu conjunt haurà de vèncer resistències arrelades.

3.3. TRAJECTÒRIES: LA SINDICALITZACIÓ DE LA GESTIÓ

S'ha fet referència al fet que, pese al pretés disseny estatutari, la pràctica revela un model d'ocupació pública fortament contractualitzat, en el qual la negociació per la «part social» residix en els sindicats més representatius en detriment dels òrgans unitaris o electius.

Pot dir-se que este fenomen és un «clàssic» en la nostra Administració local. Si ja en 1977 es va dictar el Reial decret 1522/1977, que establia normes per a l'exercici del dret d'associació dels funcionaris públics, entre ells els locals, és destacable que una norma de 1981, de rang ínfim, la Resolució de 29 de gener de 1981, possibilitava que els «comitès de personal» assistiren a les comissions informatives dels assumptes que en la matèria haguera de dictaminar el ple o, fins i tot, l'adopció d'informe previ a qualsevol acord plenari en matèria de personal. Arribada la LORAP de 1987 i, especialment, la Llei 7/1990, de 19 de juliol, que possibilitava la pràctica de la ja denominada *negociació col·lectiva en l'àmbit públic*, la rutina vigent en la majoria d'ajuntaments era la constituïda pel conveni com a eina de gestió. El predomini dels efectius laborals no va fer sinó reforçar la tendència a una negociació col·lectiva de caire «industrialista», centrada en la jornada i les retribucions. L'èmfasi en estos continguts és comprensible si atenem al model negociador. Per la part «empresarial» i en nom del «principal» —la ciutadania—, uns actors, els carres electes, amb una capacitat d'aprenentatge i de permanència menor, orientats al cicle electoral i amb un nivell d'informació asimètrica (Ramíó, 2016: 96). Per la part «social», uns actors amb major permanència i capacitat d'aprenentatge, negociant en dura competència amb altres organitzacions sindicals. El resultat van ser uns textos centrats en la jornada, l'organització del treball, pràcticament bilateralitzada, amb conceptes retributius no considerats en les normes o amb presència activa en els tribunals de selecció.⁹

8. Xifres obtingudes del *Butlletí Estadístic del Personal al Servei de les Administracions Públiques*.

9. No va ser fins a la segona meitat dels noranta quan el Tribunal Suprem va fixar els límits als quals

Tal va ser l'evolució del sistema de personal fins que va arribar la crisi econòmica, que afectaria els ajuntaments de dos modes: el quantitatiu, amortitzant més de noranta mil llocs de treball, i el qualitatiu, amb la LRSAL, que va alterar —o tal va ser l'intent— alguns dels paràmetres de funcionament.

4. CRISI I REFORMES DE PAPER

Sol pensar-se que n'hi ha prou amb la publicació de les normes formals en el *Boletín Oficial del Estado* per a pensar que això és suficient perquè la reforma s'òbriga camí. Una perspectiva neoinstitucionalista, tal com s'ha vist, matisaria tal afirmació. Depén molt dels interessos i de les creences dels actors, persones en una posició organitzacional determinada, a les quals la situació ofereix una sèrie d'oportunitats i restriccions. Analitzant —com estem fent— l'ajust d'una institució al model burocràtic clàssic (el weberià), és oportú portar a col·lació la coneguda *metàfora del guardaagalles*, manejada pel mateix Weber: les idees són els raïls pels quals circulen els interessos. Una cautela apropiada per a analitzar i entendre l'impacte de les reformes administratives, com es veurà més endavant.

El marc normatiu de la FPL ha conegut tres reformes de gran importància. La derivada de la Llei 11/1999, de 21 d'abril, la de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local (LMMGL), i la de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat (LRSAL). Cap d'elles ha alterat de mode substancial la trajectòria descrita, si bé el context de la seua promulgació va ser substancialment distint. Amb la primera, translació normativa d'un pacte local previ, les alcaldies veien atribuïdes competències d'ordre executiu en matèria de personal, com l'aprovació de les ofertes d'ocupació pública o la supressió de la necessitat de ratificar l'acomiadament en el cas del personal laboral. Per part seua, la Llei 57/2003, als efectes que ací interessin, va canviar en part el disseny dels òrgans de govern i, sobretot, va introduir un nou títol per a la LBRL, el x, dedicat als anomenats *municipis de gran població*, en els quals es va avançar en el disseny *parlamentari* del govern local, on la clarificació competencial resultant entre òrgans executius i òrgans de control era molt més clara, entre altres aspectes, en la gestió del personal.

Els canvis més substantius del marc normatiu de la funció pública local vindran de la mà de la LRSAL, en un context econòmic substancialment distint. De fet, esta norma serà llegida com l'aplicació del «dret de la crisi» a l'Administració local, com la translació a este nivell de govern del reformat article 135 de la CE, per al qual es va operar una profunda reforma del model de 1985 (Rivero Ysern, 2014; Parejo, 2014: 12). En un context de forta recessió econòmica, un dels pilars del govern local, el marc competencial, va ser alterat: es va suprimir la *clàusula universal de competències*, un concepte clàssic del nostre municipalisme des de l'estatut de Calvo Sotelo de 1924, al mateix temps que es va derogar l'article 28, fonament de les polítiques de benestar social a escala local. Tal com va destacar la doctrina en el seu moment, sota la pretesa aurèola d'un estalvi de huit mil milions d'euros, en una sort de

havia de subjectar-se la negociació col·lectiva funcional, fortament imbuïda de la lògica dels convenis col·lectius. Respecte a aquesta qüestió, vegeu Roqueta Buj (1996).

reforma «des de dalt» es buscava incidir en el sistema competencial municipal, descoratjant l'assumpció de nous servicis pels ajuntaments (Santiago Muñoz Machado, a Círculo Cívico de Opinión, 2013; Medina, 2014: 53; Font i Galán, 2014: 14; Jiménez Asensio, 2014). En este esquema de reforma, no mancada d'interés, puix que, més que abordar el règim local des de l'enfocament de la seua «planta», s'incidia en la racionalització de la seua oferta de servicis, a les diputacions provincials de règim comú se'ls atribuïa un rellevant paper coordinador. L'escepticisme referent a algun sector doctrinal es revelaria justificat (Coscolluela, 2013: 17). Si bé convé no perdre de vista el potencial que suposava el nou article 36.2c de la LBRL, que atribuïa competències a les diputacions en matèria de selecció i formació. *Donar suport* seria l'expressió literal. Amb alguna excepció notable, amb un camí iniciat temps arrere —cas de la Diputació de Barcelona—, estos governs locals intermedis no es donarien per al·ludits. En eixe nou protagonisme atribuït a les diputacions «o entitat equivalent», per primera vegada i de mode consistent —art. 32 bis LBRL— es considerava la possibilitat que estes comptaren amb «personal directiu». L'evolució posterior, no obstant això, va mostrar que esta possibilitat de professionalització del cercle intermedi entre política i Administració (Jiménez Asensio, 1996) seria majoritàriament desaprofitat.

Més interés revela la reforma en el pilar normatiu de la FPL, com va destacar Sánchez Morón (2014: 88). El sistema de fonts de la funció pública local va ser reformat, en una línia clarament recentralitzadora. Si l'Estatut bàsic de l'empleat públic de 2007 va derogar el primitiu article 92 de la LBRL, buscant una certa «interiorització autonòmica» del personal de les entitats locals, el nou precepte, l'article 92.1 LBRL, anirà en la línia contrària: en la jerarquia normativa, la normativa estatal desplaçaria l'autonòmica. Esta opció, a més de merament teòrica —ací estan les nombroses previsions incomplides del legislador central en relació amb el funcionariat de l'Administració local—, resulta poc viable. En un context no sols *de facto*, sinó *de iure*, han sigut algunes comunitats autònomes les que han assumit la interiorització legislativa del personal de les entitats locals, una cosa facilitada pels estatuts d'autonomia de segona generació (cas, per exemple, d'Andalusia, Catalunya o la Comunitat Valenciana). En tot cas i amb este vaivé de la jerarquia normativa s'afeg complexitat a un marc formal caracteritzat per la seua densitat i contradiccions (Castillo Blanco, 2011: 99). L'operació recentralitzadora es completava amb la nova regulació —art. 92 bis— dels funcionaris de l'Administració local, ara novament denominats *amb habilitació de caràcter nacional*.

En termes d'impacte significatiu sobre la gestió, esta reforma va tindre poc efecte sobre les rutines que en matèria de gestió de personal es duïen a terme en les entitats locals. L'enfocament de la reforma era tributari de la visió ordenancista a la qual s'ha fet referència, que pressuposa que el canvi en el butlletí oficial equival al canvi de les pràctiques. Més sentit hauria tingut habilitar, clarament, les diputacions per a assumir competències d'assistència tècnica en la matèria als ajuntaments menors de vint mil habitants, o incidir en la introducció de modernes tècniques de gestió de personal, com la planificació estratègica de les plantilles, associades a la cartera de servicis i als escenaris pressupostaris.

Cal saludar, no obstant això, l'intent d'esta reforma per incidir sobre la característica politització de la gestió local. Des del punt de vista discursiu, la retallada en matèria de personal polític va ser un dels elements de la reforma local de 2013. Considerats conjuntament, els nous articles 75 bis, 75 ter, juntament amb el 104 bis i disposicions transitòries com l'octava o

l'onzena, es dirigien clarament a limitar el seu paper, per la via de reduir el seu nombre (cas de les dedicacions exclusives dels electes i de la xifra de personal eventual) i importants aspectes qualitatius (tipologia de tasques susceptibles de ser assumides per esta classe de personal).

No obstant això, el patró característic de la nostra funció pública local no ha sigut alterat de mode substancial. Sent necessàries les reformes en profunditat, les estratègies de disseny i, sobretot, d'implantació han de ser reformulades.

5. RESULTATS: UN DÈBIL SISTEMA DE MÈRIT

La tesi que s'ha seguit en este treball és que, quaranta anys després de la seua refundació postconstitucional, la institució de la funció pública local es caracteritza per la seua debilitat. Així ho evidencia, a escala agregada, el patró predominant de precarietat, politització o contractualització. A escala de cada entitat local —l'arena institucional—, el marc normatiu no assegura que la conducta dels agents que operen en el mateix se subjecte a criteris adequats d'acompliment institucional. Així doncs, este nivell de govern es trobaria lluny de garantir els objectius de la Carta Europea d'Autonomia Local de 1985: tenir personal de qualitat, reclutat meritocràticament i amb perspectives de carrera suficients. És més, esta debilitat es trobaria associada a fenòmens de corrupció o captura en àmbits com l'urbanisme. En 2012 un estudi de Jerez Darías, Martín Martín i Pérez González (p. 13) estimava que més de la meitat de la població espanyola de llavors (un 56%) estaria afectada per casos de corrupció en el seu municipi, amb Andalusia i la Comunitat Valenciana encapçalant el rànking dels 676 casos comptabilitzats. I els fenòmens de corrupció han contribuït a una actitud reactiva en les estructures del personal. Per a dir-ho amb Soto (2024: 4), el model weberià, en construcció, no comptava amb una estructura alternativa, sense que la proposta gerencialista superara en molts casos els llocs comuns de la retòrica del capital humà.

Amb una perspectiva que combina l'anàlisi juridicoformal amb les ciències socials, cal buscar les causes del fet que l'Administració local al nostre país no compte, considerada globalment, amb una funció pública plenament professionalitzada, en les decisions adoptades en el seu moment formatiu, als anys huitanta del segle passat. La coincidència de diverses seqüències de reforma (laboralització, generalització de la contractació temporal, negociació col·lectiva sindicalitzada o la complexitat d'un sistema de personal basat en l'esquema de llocs de treball) va ser simultània a uns processos econòmics, polítics i socials poc propicis, certament, a reformes professionalitzadores. Este patró institucional, amb un rerefons de baixes capacitats de gestió, d'afebliment de col·lectius com els habilitats nacionals i un llegat preburocràtic, tot això en un context d'augment accelerat de les plantilles, estimulat per la integració europea i els seus fons associats, va donar lloc a una institució feble, en termes d'eficàcia i d'arrelament efectiu de les regles d'un sistema de mèrit.¹⁰ Un sistema vigent en tot

10. El recent *Informe anual del Defensor del Poble per a 2024* (p. 327) continua posant de manifest que moltes entitats locals segueixen sense complir l'obligació jurídica d'incloure relacions de llocs de treball com a instrument essencial de la política de personal. En el cas de Catalunya, fins i tot un organisme com la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) ha declarat l'obligatorietat de comptar amb este

cas en el moment de l'eixida (la garantia de la inamobilitat), no en l'entrada (l'accés mitjançant procediments de concurrència competitiva per a places permanents). L'entramat organitzatiu estaria capturat pels executius i els partits polítics i, en menor mesura, per les organitzacions sindicals. I el millor exemple és que des de 1979 fins a 2021, passant per 1985, la *solució institucionalment apresada* és el recurs a processos periòdics de blanqueig dels col·lectius laborals precaris.

No existix respecte a aquesta qüestió cap sort de determinisme. De fet, les coses haurien pogut ocórrer de manera distinta. Amb menors mancances d'equipaments i servicis i amb uns ens locals consolidats i, per descomptat, amb la inexistència d'alguns catalitzadors com la potenciació de la contractació temporal, el resultat haguera pogut ser distint. Ací únicament es destaquen una sèrie de factors que suggerixen una determinada seqüència causal que va afavorir un disseny institucional ineficient.

Es tracta d'un patró generalitzat, compatible amb l'existència d'algunes illes d'excel·lència, afavorit així mateix per alguns governs locals intermedis que van ser capaços de donar forma a mecanismes eficaços d'assistència tècnica en matèria d'organització i recursos humans, al mateix temps que el seu legislador autonòmic va ser sensible a desenrotllar el marc reglamentari de la gestió de personal, amb la Diputació de Barcelona com a exemple destacat a l'hora d'afavorir l'assistència especialitzada als governs locals, tal com s'indica més endavant.

Amb estos trets no pot assegurar-se de mode efectiu un bé públic primordial en matèria de qualitat de govern, la neutralitat i independència, ni molt menys l'autonomia de la «vessant burocràtica» dels poders locals (Fukuyama, 2016). Un país desenrotllat haguera de ser capaç d'implantar, de mode efectiu, els arranjaments institucionals que possibiliten tenir una força laboral professionalitzada, competent i íntegra. I per a això ha de plantejar-se una estratègia de reformes que col·loque en l'agenda, amb la prioritat que mereix, esta qüestió.

6. CONCLUSIONS I PERSPECTIVES

Situats ja a 2025 podem dir en certa manera que assistim novament a un període de refundació per al sistema de personal de les entitats locals. L'augment previsible de les noves migracions climàtiques, unit a l'impacte de la intel·ligència artificial generativa, però molt especialment la profunda renovació generacional que experimentarà este col·lectiu professional fins a 2030, derivada de la jubilació d'unes cohorts generacionals ingressades en la seua majoria en els anys huitanta, permet pensar en una nova *recreació* dels efectius professionals dels ajuntaments. El balanç ha de tindre present, a més, el paisatge resultant després dels processos massius d'estabilització fruit de la Llei 20/2021, de 28 de desembre, de reducció de la temporalitat en l'ocupació pública, que, com se sap, havien de finalitzar el 31 de desembre de 2024.

És un panorama que presenta oportunitats a l'hora d'incorporar nou talent públic, complementant el model burocràtic clàssic, vàlid per a les activitats prestacionals i reguladores, amb els seus trets d'eficiència, igualtat de tracte i neutralitat política, amb models

instrument en el termini màxim de sis mesos, atesa la seua rellevància per a materialitzar la transparència de la gestió (GAIP, Resolució 405/2017, del 19 de desembre).

de personal que incorporen la flexibilitat necessària per a afrontar un entorn més complex. Com recorda Brugué (2022: 111), «la principal raó del fracàs de les nostres organitzacions públiques s'explica per l'intent fallit de respondre a una creixent complexitat amb les solucions simples d'altres moments». En termes pràctics, això suposa que l'escala local de govern ha d'implantar de mode efectiu un sistema de mèrit i ha d'incorporar, simultàniament, les capacitats institucionals, el conjunt de coneixements, destreses adaptatives i flexibilitat per a afrontar els desafiaments d'un entorn com el descrit, summament complex.¹¹ El risc, no obstant això, és tornar a reproduir el patró institucional, fortament arrelat, com s'ha vist, en el nostre panorama local. Això és, reclutament temporal no planificat i posterior convocatòria d'estabilització. Si analitzem les xifres una mica, així podria tornar a estar succeint.

Com se sap, la reforma laboral més recent, l'operada pel Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre, de mesures per a la reforma laboral i el foment de l'estabilitat en l'ocupació, ha limitat l'ús de la contractació temporal. Exemple d'este nou paradigma és la desaparició d'un vell conegut de la gestió del personal local: el contracte temporal «per obra o servici determinat». La temporalitat en el dret del treball és, novament, causal. Acompanyada de limitacions en les modalitats contractuals, ara limitades a contractes formatius —de difícil ús en l'esfera local— per «acumulació de tasques», «fixos discontinus» o «de substitució». Podria pensar-se que la coincidència que suposa la reducció dels contractes temporals i el nou paradigma de l'estabilitat en l'ocupació simultània a un procés massiu d'estabilització de col·lectius públics precaris, donarien com a resultat una funció pública molt més estable, pròxima a la meta legislada d'una taxa de temporalitat entorn del huit per cent.

No obstant això, els indicis mostrarien com s'han adaptat les corporacions locals al nou escenari sense modificar, en el fonamental, l'anyenca pràctica d'encobrir necessitats permanents amb fórmules temporals. Si en el seu moment era la variada panòpia de contractes laborals la que facilitava la pista d'enlairament per a esta pràctica, en l'actualitat ho són els funcionaris interins de l'article 10.1c del text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat per Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre), això és, els interins adscrits a «programes de caràcter temporal».

Prenent com a referència el butlletí estadístic del personal al servici de les administracions públiques, veiem que inclou, en la rúbrica d'«otro tipo de personal», tant el personal eventual com el personal funcionari interí. I el que s'aprecia clarament en la taula 3 és que este personal s'ha triplicat en comparació amb l'any anterior al de la crisi, l'any 2009. Els ajuntaments i les diputacions, davant un escenari més restrictiu, haurien mantingut les seues inèrcies utilitzant estratègicament una figura no pensada per a este menester. Les xifres de 2024 han triplicat les existents en 2009 —l'any abans de la recepció de la crisi econòmica—, amb 2013 com l'any que va acollir les retallades en esta rúbrica. Ni la LRT i els seus generosos processos, ni tampoc la reforma de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, han modificat unes inèrcies profundament ancorades en la rutina de la gestió. Per la qual cosa, si no hi ha

11. Respecte a aquesta qüestió, vegeu C. ARES, «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», i M. HIDALGO-PÉREZ, J. L. MANFREDI i BENÍTEZ «Capacidad administrativa y absorción de los Fondos Next Generation», ambdós treballs a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (Madrid: INAP), núm. 29 (2022).

estratègies decidides de reforma tendents a limitar el fenomen, una patologia típica del personal local, la precarietat, continuarà formant part del paisatge institucional. Un personal, no oblidem, que no gaudix de la garantia de la inamovibilitat i, per tant, més vulnerable.

Taula 3. Evolució del col·lectiu «altre tipus de personal».

	2009	2013	2024
Total efectius	35.215	29.984	104.919

Font: elaboració pròpia sobre dades *Butlletí Estadístic del Registre de Personal*.

Poc sentit tenen, en este context, reformes com l'operada pel Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre, que pretén potenciar en el nostre model de funció pública —bé que destinat exclusivament a l'AGE— tècniques com la gestió provisional d'efectius o la gestió de persones sobre la base de models de competències professionals, amb la vista posada en uns processos d'avaluació de l'acompliment capaços d'articular una carrera horitzontal basada en la progressió sense necessitat de canviar de lloc de treball. Novament, pel que fa a la FPL, corre el risc d'acabar com el model de llocs de treball, a excepció d'alguns municipis o diputacions, escasses «illes de modernitat» en la gestió del seu factor humà.

7. PROPOSTES D'ENFORTIMENT INSTITUCIONAL

La meta, no obstant la situació descrita, continua sent assolir un nivell adequat de qualitat institucional als governs locals. I amb la vista posada en este objectiu se suggerixen estratègies de reforma que es pretenen factibles, sempre que tinguen en compte el que ja sabem després de quaranta anys de marc normatiu i que el disseny institucional s'estableixi sobre premisses viables.

Respecte al que ja sabem, disposem de suficients elements de context, entre ells i destacadament la dificultat, de caire estructural i organitzativa, de garantir una selecció meritocràtica sobre la base de la selecció, entitat a entitat, del seu personal. Esta circumstància constituïx l'*elefant a l'habitació*, el problema conegut, però no afrontat. L'article 100.2 de la LBRL, tal com està configurat, resulta summament disfuncional. Almenys mentre es continue confont «autonomia local» amb la competència de selecció de cada ajuntament, amb independència de la seva grandària o les seves capacitats.¹² Recordem la dada d'eixe 84% d'ajuntaments menors de cinc mil habitants. Igual que un fenomen que també ha passat a formar part del panorama local, la negociació col·lectiva, necessita ser repensada i orientada a objectius de valor públic. Béns públics com la selecció per mèrit, la garantia de la neutralitat,

12. Esta «autonomia» en la selecció del personal local s'iniciaria en la Llei municipal de 1877, que considerava «atribució exclusiva» el nomenament i la separació de tots els empleats i dependents de fons municipals. Des de llavors fins ara esta facultat s'ha mantingut inalterable.

l'eficàcia o l'eficiència en la gestió dels servicis, depenen en gran manera de l'escala de provisió del bé col·lectiu de què es tracte. I, ací, superar l'estret marc municipal de la mà dels governs locals intermedis es revela una estratègia imprescindible.

I la paradoxa radica en el fet que són els actors ací assenyalats, càrrecs electes, partits polítics, organitzacions sindicals, els interpel·lats per a enfortir la funció pública local. L'«economia política de les reformes», per a dir-ho amb les paraules de Costas (2023: 15), ens mostra un tipus de política pública intensiva en costos, però difusa en beneficis. És el conegut *dilema dels polítics* assenyalat per Geddes (1994): afavorir reformes a llarg termini que beneficien l'interés públic suposa col·locar-les per damunt dels interessos a curt termini. Per això una estratègia de governança que incorpori actors institucionals (diputacions, federacions de municipis, comunitats autònomes) i socials (sindicats més representatius) seria la més aconsellable, sens perjuí d'apel·lar a la ciutadania, el «principal» en este escenari. Convindria reprendre els grans acords de federacions de municipis i sindicats dels anys noranta, per a assegurar que la funció pública local afronta els desafiaments equipada convenientment, identificant els temes que li donaran forma en els pròxims anys.

Però també les estratègies de reforma institucional han de partir de bases sòlides: les proporcionades per les ciències socials (Sartori, 2011: 326). Cal partir de postulats realistes sobre la conducta humana i sobre els incentius que tenen a la seua disposició els actors en l'entorn institucional local. Com recorda Velasco (2019), el paper del dret en les reformes és mostrar la direcció i proveir legitimació. I per a això el punt de partida, a més de fonamentar-se en el realisme institucional (Portinaro, 2025: 25), ha de preveure tant els interessos dels actors com, sobretot, els desafiaments que les persones afronten. Amb Nagel (1996: 31), podem dir que un ideal resulta utòpic si no es pot motivar individus raonables perquè visquen d'acord amb ell. Ha d'afavorir-se la conciliació del col·lectivament desitjable amb l'individualment raonable, primant el punt de vista col·lectiu, impersonal.

A partir d'un enfocament que tinga en consideració els incentius als diversos actors i sense oblidar la conveniència de potenciar i capacitar les unitats de personal, orientades al compliment formal i en general amb baixes capacitats tècniques, la estratègia de millora deu, per tant, tindre present dos premisses: en primer lloc, complementar la reforma normativa amb la provisió de recursos tècnics i d'estructures de gestió suficients, i, també, diferenciar en el tractament les ja conegudes com a petites i mitjanes entitats locals o PYMEL, principalment els 6.827 municipis menors de cinc mil habitants, d'aquells quasi quatre-cents majors de vint mil, que inclouen, a més, els municipis acollits al règim de gran població, a banda de les diputacions, els *cabildos* i els consells insulars, i que suposen més de dos terços de la població. Tenint les estructures organitzatives encarregades d'implementar-la és quan, en segon lloc, tenen sentit les propostes concretes d'enfortiment institucional: un marc normatiu que aporte seguretat jurídica a la gestió i que sobretot estiga orientat a la simplificació d'aquest per a les PYMEL, i la creació d'agències d'ocupació pública a escala provincial i el reforç dels espais polític i directiu (la direcció pública local, DPL).

En les estratègies de reforma mereix UNA menció a part el complex i caòtic marc regulador de la funció pública local, fenomen agreujat tant per la diversitat de fonts (règim local i funció pública) com de títols de legitimitat (bases del règim estatutari dels funcionaris, arg. *ex art.* 149.1.18 de la CE i comunitats autònomes, sense desconéixer la pròpia autonomia

local). A esta qüestió fa referència el document recent emanat del Grupo de Análisis y Propuesta de Reformas de la Administración Pública, que en 2021 va lliurar el document titulat *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. Reconeixent el tret característic de la incoherència del marc normatiu, clarament disfuncional, el document propugna que l'AGE no sols haguera de desenrotllar l'EBEP, sinó que també hauria de facilitar el seu desenrotllament en l'àmbit local, alié, com s'ha vist, a les grans ones de modernització. Per a això, el document (2021: 89 i 90) proposa dos iniciatives: estudiar la possibilitat d'habilitar les corporacions locals perquè, en absència d'una llei de funció pública de la comunitat autònoma, «amb caràcter transitori i provisional», puguin procedir a dotar-se d'una regulació pròpia que garantisca l'aplicació de l'EBEP en l'àmbit de la seua funció pública territorial, i este seria el marc per a introduir en l'ocupació pública local el règim del seu personal directiu, implantar la carrera horitzontal o ordenar els seus llocs de treball; o bé —segona alternativa— tractar de reduir al mínim la densitat de la legislació bàsica estatal en matèria de funció pública local, identificant-la amb la de l'EBEP, salvaguardant la regulació pròpia dels funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional i mantenint els preceptes declarats bàsics del TRRL per la Llei 53/2002, de 30 de desembre. Això és, la classificació de les escales i subescales del funcionariat local.

El camí recorregut a partir del document ha sigut desigual, si bé és cert que les reformes de les lleis d'ocupació pública post-EBEP han anat interioritzant el personal de les entitats locals (cas de Castella i Lleó el 2015, Castella-la Manxa el 2011, Extremadura el 2015 o Galícia també en 2015). Primerencament, les comunitats autònomes de Catalunya, el País Basc i la Comunitat Valenciana van incloure en les seues lleis de funció pública (1985-1989) la funció pública local, i així ho han mantingut posteriorment en la seua actualització després de l'EBEP (València en 2021 i el País Basc en 2022). Però, no obstant això, trobem territoris (Canàries o la Comunitat de Madrid, per exemple) on la no inclusió del personal local en el seu àmbit d'aplicació limita l'aplicació de les innovacions de l'EBEP, oblidat com està, al personal local.

No era una mala solució la propugnada pel grup de treball, una sort de *supletorietat* de la normativa estatal, a falta de paraigua autonòmic, i així es va incloure en el Projecte de llei de funció pública de l'AGE, presentat en 2023, que considerava una disposició final quarta que així ho preveia. El projecte va decaure amb la dissolució del Congrés i tal disposició ha desaparegut en el nou projecte, presentat el 17 de juliol (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, «Congreso», núm. A-31-1, 26 de juliol). Així doncs, tampoc no s'ha habilitat per a, de la mà de l'autonomia local, implantar sens dubte legal les institucions innovadores del text de 2007. Amb tot, el principal problema consistix en els ajuntaments xicotets i mitjans, en els quals l'afirmació emfàtica de l'autonomia resulta inapropiada per a la fi de la seguretat jurídica, ateses les baixes capacitats administratives.

Per això, la intervenció en la millora del marc normatiu haguera de plantejar-se en dos nivells: en primer lloc, les comunitats autònomes han d'intervenir regulatòriament pel que fa a uns mitjans personals que contribueixen a materialitzar en bona mesura les seues polítiques públiques, aprovant la legislació de desenrotllament de l'EBEP i incloent l'Administració local en el seu àmbit d'aplicació. Un segon pla té a veure amb els governs locals intermedis, que han de prestar les capacitats necessàries sobre el terreny, fins i tot aprovant una sort de

soft law que permeta modernitzar la gestió de personal (repertori de llocs tipus amb tasques, models de relacions de llocs, de plantilles de places, de reglaments de productivitat, d'avaluació de l'acompliment o de carrera, de selecció de personal funcionari i laboral, codis de bones pràctiques, etc.).

És justament en el terreny de les capacitats, de les estructures de gestió, on s'ha postulat una solució idònia (Jiménez Asensio i Castillo Blanco, 2009): la creació, per part dels governs locals intermedis, d'agències provincials d'ocupació pública. La fórmula organitzativa, d'acord amb el que es disposa en l'article 118 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), podria articular-se mitjançant la forma d'un consorci, integrat per la mateixa diputació, la comunitat autònoma, l'institut o escola d'administració pública corresponent i les federacions de municipis, i també les organitzacions sindicals.¹³ Estes agències, amb una cartera de servicis que incloguera des de la negociació col·lectiva fins a l'assistència tècnica en l'elaboració dels instruments d'ordenació del personal, seria idònia per a organitzar el reclutament (mitjançant la coordinació de les ofertes d'ocupació pública) i la pròpia selecció de personal, permanent i temporal. Circumstància facilitada per la possibilitat de la figura de la comanda de gestió prevista en l'article 11 de la LRJSP. Amb aquest context té sentit la innovació en matèria de selecció de personal, ben estudiat per Boix i Soriano (2020).

Per altra banda, la introducció d'un nucli directiu professional, inserit entre l'esfera politicorepresentativa i la burocraticoprofessional en els governs locals, es revela una de les reformes que més consens susciten entre els estudiosos. Tenint en compte que el que es postula no és la introducció d'una sort de gerencialisme tecnocràtic, sinó possibilitar, en la presa de decisions, que aquestes s'ajusten tant a criteris polítics i socials, la valoració legítimament política dels quals correspon als electes, com també a criteris de racionalitat econòmica i jurídica. Com ja primerencament van advertir Brugué i Gomà (1998: 21), l'esfera local reclama una sort de repolitització dels càrrecs electes, inserits com estan en la sala de màquines burocràtica. Amb el benentès que no cal confondre repolitització amb partidisme. Parlem d'introduir la direcció pública local (DPL) en el panorama de la gestió dels governs locals.

I no és ocios advertir que la institució de la DPL es caracteritza per la nota de la professionalitat, inclosa en l'article 13 del TREBEP. Això suposa selecció mitjançant convocatòria pública i criteris de mèrit i capacitat, apreciats per un òrgan tècnic degudament qualificat per a la tasca, capaç d'apreciar la possessió en els candidats de les competències directives requerides, descrites en una monografia professional, l'atribució d'una esfera pròpia de responsabilitat i de rendició de comptes, instrumentada normalment mitjançant un pla d'actuació o contracte de gestió, i, molt especialment, unes causes de cessament allunyades del criteri de la mera confiança política (Jiménez Asensio, 1996 i 2009; Longo, 2004; Villoria, 2009; Fariña, 2023).

Hem de tindre present que l'única previsió en aquest sentit en el panorama local és l'existent en l'article 176.3 del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL), que indicava que podrien ser exercits per personal eventual determinats llocs

13. També en això Catalunya ofereix casos d'èxit. Ací està el conegut pels operadors CEMICAL (Centre de Mediació i Conflictes en l'Administració Local), dependent de la Diputació de Barcelona, per a no parlar de l'extensa cartera de servicis d'assistència tècnica en matèria d'organització i recursos humans, l'anomenada Xarxa CORH a la qual ja s'ha fet referència.

de treball de caràcter directiu de la corporació, sempre que reuniren les condicions específiques previstes en la respectiva relació de llocs de treball. El manteniment del que la legislació preconstitucional denominava «Directors de Servicis» (art. 106 del Reial decret 3046/1977, de 9 d'octubre, d'articulació parcial en matèria de funcionaris públics de l'antic Estatut del règim local) ha mostrat les seues insuficiències. Deixant de banda l'eventual vigència jurídica del precepte després de la LRSAL i les reformes que esta va operar sobre el personal eventual, la seua caracterització com a personal de confiança —amb la notable excepció d'algunes entitats que a l'empara del precepte van aconseguir consolidar un estrat directiu—, la veritat és que esta caracterització jurídica va llastrar la seua aplicació, de manera que la confiança va prevaldre sobre la nota de professionalitat.

La reforma local de 2003, la LMGL, amb el nou títol x de la LBRL va introduir en el seu article 130 la figura dels coordinadors i directors generals, *nomenats* entre funcionaris de carrera que compliren determinats requisits, sobre la base de criteris de *competència professional* i experiència. La reforma de 2013, operada per la LRSAL i el seu nou article 32 bis, va estendre la figura a les diputacions, *cabildos* i consells insulars. Però sobre això cal efectuar dos consideracions: la primera, la confusió conceptual entre «alt càrrec» i «directiu públic professional».¹⁴ No cal qualificar com a professional un procés de mera designació sense convocatòria pública i amb les restants notes que caracteritzen la figura. En segon lloc, deixa un ampli espai sense possibilitat de recórrer a la DPL: els ajuntaments que, sense ser municipis de gran població, tenen la grandària i la complexitat suficient per a recórrer a esta figura.

S'impedix així comptar amb un recurs tècnic que, a més de millorar la gestió, afavorix la separació entre política i Administració. Un procés de diferenciació que està en el fons de la maduresa tecnicoburocràtica, capaç de convertir les metes polítiques en activitats tangibles d'execució. Un pivot capaç d'assegurar la receptivitat administrativa de les legítimes opcions polítiques, però també de parlar el llenguatge de la gestió pública.

El cas és que, d'acord amb Morell Ocaña (2001: 16), la confusió existent entre el polític i l'administratiu afavorix la politització d'esferes administratives que en este treball s'han tractat d'evidenciar. Negar la política —i confinar-la en el seu espai natural— suposa condemnar no pocs municipis al subdesenrotllament institucional i afavorir la politització de la gestió quotidiana. La LRSAL, en un context de potenciació de la figura dels funcionaris de l'Administració local ara de caràcter «nacional», va perdre una oportunitat per a introduir la DPL quan el context era més necessari: el d'una crisi econòmica. Es tenia, en esta conjuntura, una finestra d'oportunitat similar a la italiana dels anys noranta, on les «reformes Bassanini» van contribuir a potenciar les capacitats gerencials dels governs locals (Nieto Guerrero, 2001: 64). No és solament un problema de reformes legals, sinó, com va evidenciar la Sentència del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 d'abril, de canviar models mentals arrelats sobre les capacitats executives que cal considerar als ajuntaments. Sent indiscutible que el principi representatiu constituïx el fonament de l'autonomia local, atribuir a l'article 140 de la

14. Confusió que s'aprecia, per exemple, en la Llei 3/2015, del 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració de l'Estat. *Càrrec de designació política i directiu professional* no són termes conceptualment equivalents, sens perjuí que el primer exercisca tasques directives i introdueisca els criteris d'idoneïtat (competència professional i personal) en el seu nomenament, exempt de convocatòria pública.

CE no solament el govern, sinó també l'administració, abona el caràcter subaltern del local. Argumentar que este precepte atorga una legitimació democràtica especial al govern municipal tant en la seua funció de direcció com d'administració (FJ 6è), contraposant legitimitat democràtica i professionalització, suposa, en primer lloc, desconèixer l'evolució de les burocràcies professionals, basada en la seua diferenciació de l'esfera política, en l'atribució d'una certa autonomia i independència enfront de les contingències polítiques, separant de manera clara les dos carreres (Dahlström i Lapuente, 2018). Un error conceptual que revela una certa displicència cap als mateixos governs municipals, especialment els de major població, en els quals la diferenciació de les esferes política i administrativa haguera de ser la norma.¹⁵

Com fora, esta mateixa sentència del Tribunal Constitucional habilita les comunitats autònomes perquè regulen els òrgans directius locals. Una oportunitat que ha proporcionat dos innovacions destacables, a Euskadi i a Catalunya.

En el cas basc, la Llei 2/2016, del 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi (LILE), considera en els seus articles 36-42 una interessant regulació. Partint de la seua autonomia per a establir la figura en el seu reglament orgànic municipal, els directius públics podran considerar-se en les entitats locals la població de les quals supere els 40.000 habitants. En este marc normatiu, a més de delimitar les tasques d'este lloc i els seus requisits, es considera la seua cobertura mitjançant una convocatòria pública, l'objecte de la qual serà l'acreditació de les competències professionals. Pel que fa al cessament, l'article 40.11, sense allunyar-lo completament d'avatars polítics, efectua un cert esforç i preveu la seua permanència fins al 31 de desembre de l'any en què se celebren les eleccions municipals.

Pel que fa al cas català, l'article 306 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, text refós aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, modificat en 2020 per la Llei 5, de 29 d'abril, preveu en relació amb el personal directiu una regulació similar a la basca, que l'aproxima a la institució de la DPL. Així, a més d'exigir uns requisits de formació, considera la convocatòria pública dirigida a acreditar la possessió pels aspirants de les competències professionals requerides, i considera també una certa inamovibilitat fins al final del mandat i la possibilitat de la pròrroga pel nou equip de govern resultant de les eleccions municipals, o bé procedir a una nova convocatòria pública.

Són innovacions institucionals que, degudament acompanyades de les restants mesures d'enfortiment propugnades en este treball (governança autonòmica, implicació provincial mitjançant estructures específiques, re visió de la selecció entitat a entitat, especialment per a entitats locals xicotetes i mitjanes), podrien afavorir que l'estructura professional dels governs locals comptara amb els perfils i les capacitats necessàries per a afrontar els desafiaments polítics, socials, tecnològics i econòmics d'un entorn en transformació accelerada. Conegut el mediocre acompliment institucional que en matèria de funció pública local han protagonitzat

15. Com assenyalava el vot particular, deduir de l'art. 140 de la CE que els electes assumisquen funcions, en tot supòsit, de govern i administració, a més de desafiar el sentit comú, obviava l'article 3.2 de la CEAL. No són equivalents els microajuntaments en els quals hi ha més regidors que empleats públics, que aquells de, per exemple, vint o trenta mil habitants en avant, on clarament i sense cap esforç conceptual s'aprecia una distinció entre política i Administració. Per a dir-ho amb Kelsen (2006: 182), el principi democràtic té a veure amb la *formació de la voluntat* i amb la designació dels òrgans executius. El principi de legalitat, al qual està sotmesa tota *execució*, exclou qualsevol influència dels partits polítics.

la majoria dels nostres ajuntaments i diputacions, hauríem de ser capaços de sentir-nos con-cernits, tant en el món de la pràctica com en el de l'acadèmia, a no repetir els mateixos errors, circumstància que, no obstant això, sembla dibuixar-se novament d'acord amb les dades.

8. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- BAÑÓN, Rafael (1986). «Función pública local en España: movilidad, carrera y profesionalización del personal». *CIVITAS: Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid], núm. 51 (juliol-setembre).
- BELTRÁN, Miguel (1977). *La élite burocrática española*. Madrid: Fundación Juan March i Ariel.
- BEKKE, H.; FRITS, H. (ed.) (2000). *Civil service systems in Western Europe*. Oxford: Cheltenham.
- BOIX PALOP, Andrés; SORIANO ARNANZ, Alba (2020). *El acceso al empleo público en España: Estudio comparado y propuestas de mejora*. València: Publicacions de la Universitat de València.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- BRUGUÉ, Quim (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Madrid: INAP.
- CAPÓ GIOL, Jordi (1991). «Elecciones municipales, pero no locales». *Revista Española de Investiga-ciones Sociológicas* [Madrid: CIS], núm. 56, p. 143-164.
- CARRILLO BARROSO, Ernesto (1991). *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- COSTAS, Antón (2023). «Prólogo: ¿A quién deben hablar los expertos cuando proponen reformas, al poder o a la sociedad?». A: JOVER, J. M. *Cómo mejorar la calidad de gobierno en España: Sistema político y racionalidad del Estado*. Madrid: Marcial Pons.
- CUENCA CERVERA, J. Javier (2015). *El empleo público local en la España democrática: Una perspectiva institucional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- CUENCA CERVERA, J. Javier (2018). *Transparencia y función pública*. Barcelona: CEMICAL.
- COSCULLUELA, Luis (2013). «Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta local que no puede perderse». *Revista Española de Derecho Administrativo* [Madrid: Civitas], núm. 159, p. 11-19.
- DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Víctor (2018). *Organizando el Leviatán: Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Bilbao: Deusto.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2025). *Informe anual 2024*. Madrid.
- DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (2013). «¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales?». A: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (ed.). *Enfoques y metodologías de las cien-cias sociales: Una perspectiva pluralista*. Madrid: Akal, p. 31-51.
- DU GAY, Peter (2012). *En elogio de la burocracia: Weber. Organización. Ética*. Madrid: Siglo XXI.
- EVANS, Peter; RAUCH, John (1999). «Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" State structures on economic growth». *American Sociological Review*, vol. 64, núm. 5 (octubre), p. 748-765.
- FARIÑA, Fernando (2023). «La posibilidad de la dirección pública profesional en los gobiernos loca-les. Su funcionalidad y viabilidad jurídica». *Documentación Administrativa. Nueva Época* [Madrid: INAP], núm. 11, *Monográfico sobre el empleo público local en la encrucijada*, p. 23-37.
- FONT, Tomàs; GALÁN, Juan (2014). «La reordenación de las competencias municipales ¿una mutación constitucional?». A: FONT, Tomàs; GALÁN, Juan (2014). *Anuario del Gobierno Local*. Barce-lona: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 89-124.
- FUKUYAMA, Francis (2016). *Los orígenes del orden político: Desde la prehistoria a la revolución fran-cesa*. Bilbao: Deusto.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1999). «La organización y sus agentes: revisión de estructuras». A: *La Administración española: Estudios de ciencia administrativa*. Madrid: Civitas, p. 169-206 [1a ed.: 1960].
- GARRIDO FALLA, Fernando (1980). «La institución administrativa en la Constitución española». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* [Barcelona], vol. 1, núm. 46 (1980), p. 1-8.
- GEDDES, Barbara (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- GRUPO DE ANÁLISIS Y PROPUESTA DE REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2021). *13 propuestas para reformar la Administración del Estado*. Madrid: INAP.
- HALL, Peter; TAYLOR, Robert (1996). «Political Science and the Three New Institutionalism». *Political Studies* [Londres: SAGE], núm. XLIV, p. 936-957.
- HECLO, Hugh (2010). *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós.
- JEREZ DARÍAS, Luis Manuel; MARTÍN MARTÍN, Víctor O; PÉREZ GONZÁLEZ, Ramón (2012). «Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España». *ERIA: Revista de Geografía* [Universidad de Oviedo], núm. 87, p. 5-18.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1989). *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*. Madrid: INAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1996). *Altos cargos y directivos públicos*. Oñati: IVAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2009). «La Dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación». A: JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael; VILLORIA MENDIETA, Manuel; PALOMAR OLMEDA, Alberto. *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Marcial Pons.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2014). «La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la LRSAL». En: *Diario del Derecho Municipal*. Madrid. IUSTEL.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael; CASTILLO BLANCO, Federico (2009). *Informe sobre el empleo público local: Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- KELSEN, Hans (2009). *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK [1a ed.: 1920].
- MAHÍLLO SANTOS, Juan (1976). *La función pública local y sus problemas actuales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (2007). *Política y gobierno local*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MAURI MAJÓS, Joan (2018). «El acceso irregular a los empleos públicos: la erosión del principio de mérito». A: PONCE SOLÉ, Juli (coord.). *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad*. València: Tirant lo Blanch, p. 41-93.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2014). *La reforma del régimen local*. València: Tirant lo Blanch.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005). *Estatuto básico del empleado público. Informe de la Comisión*. Madrid: INAP.
- MORELL OCAÑA, Luis (2001). «Prólogo». A: NIETO-GUERRERO, A. M. *Los entes locales municipales, entre la política y la administración*. Madrid: INAP.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2013). *Ocho mil millones de euros: La compleja reforma de la Administración local*. Madrid: Círculo Cívico de Opinión.
- NAGEL, Tomas (1996). *Igualdad y parcialidad: Bases éticas de la teoría política*. Barcelona: Paidós.
- NIETO-GUERRERO, Ana María (2001). *Los entes locales municipales, entre la política y la Administración*. Madrid: INAP.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO [OCDE] (2019). *Recomendación del Consejo sobre liderazgo y capacidad en el sector público*. París: OECD.

- ORREN, Karl; SKOWCRONEK, Steven (1999). «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico». A: FARR, James; DRYZEK, Stephen; LEONARD, James. *La ciencia política en la historia*. Madrid: Istmo, p. 378-405.
- OSTROM, Elinor (2005). «Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies». A: MENARD, C.; SHIRLEY, M. (ed.). *Handbook of new institutional economics*. Colorado: Springer, p. 819-848.
- PANEBIANCO, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- PARERO ALFONSO, Luciano (2014). «Algunes reflexions sobre l'impacte de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, sobre el model d'autogovern municipal». *Quaderns de Dret Local* [Barcelona: Fundació Democràcia y Gobierno Local], núm. 34, p. 11-19.
- PETERS, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- PETERS, Guy; PIERRE, Jon (2010). *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*. Madrid: INAP.
- PIERSON, Paul (2004). *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*. Princeton.
- PORTINARO, Pier Paolo (2025). *El realismo político*. Madrid: Alianza.
- RAMÍO, Carles (2012). *La extraña pareja: La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Catarata.
- RAMÍO, Carles (2016). *La renovación de la función pública: Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Catarata.
- RAMÍO, Carles; SALVADOR, Miquel (2018). *La nueva gestión del empleo público: Recursos humanos e innovación de la Administración*. Barcelona: Tibidabo.
- RIVERO YSERN, Juan Luis (2014). «La Provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013». *La Administración al Día* [Madrid: INAP], 9 de juny.
- RODRÍGUEZ ALVÁREZ, José Manuel (2005). «Administración local: acceso y temporalidad de los nombramientos, provisión de puestos de trabajo, retribuciones y estructura de niveles, movilidad e instrumentos de planificación de los recursos humanos y definición de puestos». *Pre-supuesto y Gasto Público* [Madrid: Instituto de Estudios Fiscales], núm. 41, p. 271-286.
- ROIZ, Javier (1997). «Categorías y teorías de la ciencia política». A: *Fundamentos de ciencia política*. Madrid: UNED, p. 17-71.
- ROQUETA BUJ, Remedios (1996). *La negociación colectiva en la función pública*. València: Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2012). «Ajustes y reformas en el empleo público: situación actual». A: FUENTETAJA, Jesús Ángel; CANTERO, Josefa (ed.). *Crisis económica y función pública*. Pamplona: Aranzadi-Thomson, p. 21-37.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2011). «Sobre la captura del empleo público». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* [Oñati: IVAP], núm. 1 (març), p. 71-79.
- SARTORI, Giovanni (2011). *Cómo hacer ciencia política: Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Taurus.
- SCHLUCHTER, Wolfgang (2017). «Ideas, intereses e instituciones: conceptos clave de una sociología orientada por Max Weber». A: SCHLUCHTER, Wolfgang (coord.). *El desencantamiento del mundo: Seis estudios sobre Max Weber*. Ciutat de Mèxic: Fondo de Cultura Económica, p. 90-119.
- SOLANES MULLOR, J. et al. (2011). *Libro verde. Los gobiernos locales intermedios en España*. Barcelona: Fundación Democràcia y Gobierno Local, 2011.
- SOSA WAGNER, Francisco (1997). *Manual de derecho local*. Madrid: Tecnos.

- SOTO VALLE, Ignacio (2024). «Aproximación a la llamada burocracia defensiva en el sector público. Las nuevas orientaciones en materia de control interno. Una visión desde el ámbito local». Conferència dictada en el Seminari de Dret Local de la Federació de Municipis de Catalunya. Barcelona.
- STEINMO, Sven (2013). «Institucionalismo histórico». A: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (ed.). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: Una perspectiva pluralista*. Madrid: Akal, p. 131-151.
- THELEN, Kathleen (1999). «Historical Institutionalism in comparative politics». *Annual Review of Political Science* [Palo Alto, California], núm. 2, p. 364-404.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2019). «Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del derecho administrativo». *Anuario de la Facultad de Derecho* [Madrid: UAM], núm. 23, p. 109-145.
- VILLORIA, Manuel (1999). «El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación». *Revista Española de Ciencia Política* [Madrid: AECPA], núm. 1, p. 97-125.
- VILLORIA, Manuel; JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael; PALOMAR OLMEDA, Alberto (2009). *La dirección pública profesional en España*. Madrid i Oñati: Marcial-Pons i IVAP.