

EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA¹

J. Javier Cuenca Cervera (UVEG-IIDL) j.javier.cuenca@uv.es ; Joaquín Martín Cubas (UVEG-IIDL) joaquin.martin@uv.es ; Antonio Montiel Márquez (UVEG-IIDL) amontiel@albal.es ; Cristina Jiménez Tomás (UVEG-IIDL) crisjito@alumni.uv.es ; M^a José Alonso Orsini (UVEG-IIDL) majoaor@alumni.uv.es

RESUMEN/ABSTRACT

Los ajustes derivados de actual proceso de consolidación fiscal en que se hallan las Administraciones Públicas españolas han golpeado con fuerza a un entramado institucional débil: el empleo público de los gobiernos locales de nuestro país, debilidad explicable tanto por la falta de institucionalización efectiva de un sistema de mérito como por la carencia de mecanismos de gestión. En este contexto y transcurridos ya cinco años de crisis económica se trata de dar cuenta mediante datos agregados y de un estudio realizado en el marco del proyecto SAIS-AMV ("sostenibilidad social y ambiental en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia") de qué modo, mediante qué estrategias y sobre qué políticas públicas se han producido los ajustes en el ámbito de los recursos humanos, al mismo tiempo que se ensaya una explicación sobre la senda de ajuste seguida.

PALABRAS CLAVE: gobiernos locales, recursos humanos, crisis, nuevo institucionalismo.

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES:

J. Javier Cuenca Cervera. Doctor por la Universitat de València-Estudi General (UVEG). Licenciado en Ciencias Políticas y DEA en Política y Gobierno (UNED). Profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local UVEG-UJI.

Joaquín Martín Cubas. Doctor por la Universitat de València-Estudi General (UVEG). Licenciado en Ciencias Políticas (UNED) y en Derecho (UVEG). Profesor Contratado Doctor de la Universitat de València de Ciencia Política y de la Administración y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local UVEG-UJI.

Antonio Montiel Márquez. Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Licenciado en Ciencias Políticas (UNED) y en Derecho (UNED). Profesor asociado de Ciencia Política en la Universitat de València. Codirector del Máster en Poder local, desarrollo y movimientos sociales.

Cristina Jiménez Tomás. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (UVEG). Becaria del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local UVEG-UJI.

M^a José Alonso Orsini. Licenciada en Derecho (UVEG). Becaria del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local UVEG-UJI.

¹ Esta comunicación se ha realizado en el marco del Proyecto de investigación "Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia" (referencia CSO2010-20481-subprograma 6E06) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional I+D+i 2008-2011).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. MARCO TEÓRICO: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL
3. CONTEXTO: ¿UNA BURBUJA EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL?
4. PERSPECTIVA MACRO: LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES TRAS LA CRISIS
5. PERSPECTIVA MICRO: LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA
6. CONCLUSIONES: EL ERE SILENCIOSO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUCCIÓN

En el prólogo a la edición española Stiglitz (2012) se pronuncia sin ambages por calificar como una *Depresión* el efecto en nuestro país de la crisis económica, ya denominada como "Gran Recesión" por los historiadores económicos (Llopis y Maluquer, 2012), un calificativo que la acerca más a la crisis de 1929 que a las de 1973 o 1979. Al respecto se ha descrito claramente cómo lo que inicialmente fue el pinchazo de la "burbuja" inmobiliaria (verano de 2007) devino luego en crisis financiera (septiembre de 2008), con la consiguiente contracción de la actividad económica y posteriormente, tras la intervención del sector público (años 2009 y 2010) en crisis fiscal. Interesa resaltar este aspecto porque como señala Costas (2013 :236) la problemática coyuntura actual en que se hallan los Estados europeos en materia de déficit y deuda ha sido la consecuencia, no la causa de la situación actual.

Justamente en punto a la explicación causal de la crisis se han formulado diversos argumentos, coincidentes todos ellos en un patrón común: el papel negativo jugado por la desregulación financiera de los ochenta y los noventa, por la alta movilidad de los flujos de capital derivada de la globalización y las innovaciones financieras asociadas, además de una amplia entrada de capitales en algunos países fueron los factores que condujeron a una creciente *financiarización*, de monetización de la economía real (Rodrik, 2012 :126; Reinhart y Rogoff, 2013:143), dando lugar a la auténtica "burbuja" del periodo: la del crédito. Sirva como ejemplo el dato proporcionado por Moreno (2012 :168): si las transacciones financieras suponían en 1990 quince veces el PIB mundial, en 2007 la magnitud de los intercambios ascendía a setenta veces esta cifra. En esta dinámica la crisis económica sería el resultado no intencional, pero visto en perspectiva, casi inevitable, de las acciones individuales (Innerarity, 2011:176) realizadas por unos agentes económicos cuyo interés especulativo dispondría como se ha visto, de varias "pistas de despegue".

La explosión de esta burbuja financiera ha dejado a unos países más expuestos que otros. Básicamente la situación es la de una brecha entre países deudores y países acreedores, que en Europa adquiriría la forma de una "sima" geográfica entre países de Norte y países del Sur, con una situación –la Unión Económica y Monetaria- cuyo diseño institucional no favorece una solución acorde a los diversos intereses

nacionales, teniendo en cuenta además que algunas características idiosincráticas en nuestro país agravan la incidencia del problema: patrón de crecimiento económico, controversias en las políticas educativas, tensiones territoriales y deslegitimación de las élites políticas. Si sumamos lo que Sassen (2007 :52) ha denominado como “desnacionalización” de importantes resortes institucionales del Estado (en especial los referidos al control de los flujos económicos) a nuestro perfil propio el futuro se presenta complejo. Al menos en ausencia de reformas institucionales profundas.

En este contexto, transcurridos ya cinco años de crisis empiezan a adivinarse algunas tendencias. Una de ellas es la que Beck (2012 :43) denomina como “escenario Carl Schmitt”, una suerte de estado de excepción transnacional que supone para los países deudores una cierta suspensión de soberanía. El “fetichismo del déficit” manda, en términos discursivos (ideológicos) y de poder (políticas adoptadas). Y esa excepcionalidad ha sido palpable en nuestro país: en mayo de 2010 (medidas extraordinarias de reducción del déficit); en 2011 (reforma del artículo 135 de la Constitución) y en 2012 (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril), que han dado carta de naturaleza a conceptos como el de *estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera* o la “reificación” (por decirlo en términos sociológicos) de la *regla de gasto* en la elaboración anual del presupuesto, que supone en términos prácticos la prohibición de aumento en cifras superiores a las previsiones de crecimiento del PIB. Principios llamados a condicionar y alterar sensiblemente el panorama de nuestro sector público y de su capacidad de intervención en el entorno.

Y es que efectivamente, avanzado 2013 puede afirmarse que la Administración que salga de esta crisis, al menos la española, será radicalmente diferente (Ramió, 2011). También su Función Pública (Fuentetaja, 2012 :74). Como ha destacado Jiménez Asensio (2012 :40) en estos momentos nos hallamos todavía bajo los efectos mediatos de un paquete de ajustes (en especial los reales decretos-leyes 20/2011 y 20/2012) que han establecido un marco normativo extraño, por su carácter contingente –reales decretos leyes urgentes- superpuesto a unas reglas *ordinarias* de gestión del empleo público formalmente no derogadas, pero cuyo impacto sobre la totalidad del empleo en el sector público está aún por determinar.

A este respecto y en términos de *empleo público*, en el sentido global del término, debemos considerar antes que nada el punto de partida de este marco institucional,

caracterizado por rasgos como la rigidez, el exceso de politización, en un entorno partitocrático casi perfecto y en donde la falta de profesionalidad en la dirección es la nota dominante (Sánchez Morón, 2012 :250; Palomar-Olmeda, 2012 :112) y sin olvidar que además, el intento de reforma que supuso el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007 ha sido literalmente sepultado por la avalancha de normas "anticrisis" y donde una de sus innovaciones, la creación de la institución "Empleo Público" como paraguas conceptual y material bajo el que cobijar todas las relaciones de empleo en la Administración, con independencia de su régimen jurídico ha sido laminado por el "rancio corporativismo" de las normas "de Función Pública" (Jiménez Asensio, 2013 :22). En términos jurídico-formales este parece ser uno de los primeros efectos del periodo: el resurgimiento de la vetusta distinción entre empleo público "laboral" menos garantista y con menores exigencias y empleo público "funcionarial", mucho más protegido. Como se verá, esta estructura de incentivos influirá parcialmente en el comportamiento de los actores que operan en el entorno institucional.

Pero con ser relevantes las cualitativas no son las únicas tendencias que empiezan a perfilarse, las magnitudes empiezan a ser también importantes, en especial en un ámbito determinado, el "Empleo Público Local" (EPL), hasta ahora remiso a tales tendencias. A la luz de las normas contingentes no nos hallaríamos ante reformas, sino ante lo que Jiménez Asensio ha calificado como medidas de "ajuste sin reforma" que operan sobre unos colectivos laborales concretos, denominados por este autor como "círculos de vulnerabilidad" : el *personal no permanente* (2011 :45). Esta sería la finalidad del trabajo, dar respuesta a preguntas de investigación como las siguientes: ¿Qué tipos de medidas de ajuste han adoptado los ayuntamientos de nuestro país? ¿sobre qué ámbitos de políticas públicas? Al respecto se plantea la hipótesis de que los ayuntamientos habrían focalizado los ajustes sobre el personal temporal, esto es, funcionarios interinos y laborales temporales, sin priorizar políticas sectoriales, basándose exclusivamente en su facilidad de extinción y sin emplear marcos de planificación de recursos humanos a medio o largo plazo.

2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL (EPL)

La aproximación al EPL como objeto de estudio desde las ciencias sociales, se hace en este trabajo de acuerdo con la recomendación que Peters (2003) efectuara para los politólogos interesados en el sector público, empleando una doble aproximación. Atendiendo en primer lugar a la perspectiva estructural, por lo que el análisis se inicia por los efectos agregados (Lago, 2008 :18). Pero al tiempo hay que tener en cuenta el efecto independiente de la agencia, de la acción social en ese entramado institucional. Por ello, este trabajo contempla una doble aproximación: macro, a través de la elaboración de datos secundarios obrantes en los ámbitos estatales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, MHAP, y sus bases de datos online y en especial el boletín estadístico del Registro de Personal) y mediante una aproximación *meso* a un objeto menor, los municipios que conforman el Área Metropolitana de Valencia (AMV), mediante el estudio de los datos obrantes en los presupuestos, plantillas y relaciones de puestos de trabajo en su caso, publicados en los boletines oficiales de la provincia de Valencia entre los años 2005 y 2012. Al respecto pensamos, con Salvador (2011 :301) que estudiando la composición –y sobre todo la evolución- de los diversos contingentes de profesionales que prestan servicio en los ayuntamientos, es posible apuntar impactos en las dinámicas de funcionamiento.

A este respecto el planteamiento epistemológico adoptado es el de explicar los fenómenos sociales no a partir de cualquier determinismo estructural sino mediante su consideración como el resultado de múltiples decisiones individuales, fruto de la interacción en espacios sociales acotados (Coleman, 2011 :44). Los resultados sistémicos son la suma de decisiones adoptadas en el nivel micro. Al respecto y de la mano de la teoría institucional, se conceptúa cada ayuntamiento como un campo de acción, en cuyo seno tiene lugar una dinámica decisional determinada, protagonizada por actores racionales y estructurado por normas, explícitas (o jurídico-formales) e implícitas (o "en uso"). Y es que hay que tener presente que en nuestro municipalismo desde la revolución liberal y señaladamente, desde las primeras leyes de ayuntamientos promulgadas a lo largo del siglo XIX, *cada* ayuntamiento es una Administración con personalidad independiente, desconectada del resto, con notable autonomía a la hora de reclutar y retribuir al personal y en donde tras la Constitución de 1978 la supervisión existente en estas materias ha sido suprimida.

El modelo analítico adopta los planteamientos de los autores encuadrados en la versión *evolutiva* del institucionalismo de la elección racional (IER) y del institucionalismo histórico (IH) de vocación analítica. Las instituciones son concebidas como una suerte de "reglas del juego", formales e informales (Steinmo, 2013 :137) que dan forma a la interacción humana y la condicionan en gran medida (North, 1993 :13). Las *reglas* en este contexto son las que definen, mediante regulaciones, instrucciones, preceptos o principios, quién tienen derecho a tomar decisiones en cada ámbito, qué acciones están permitidas o prohibidas, conformando un espacio social, una arena, cuyos elementos definitorios son los *participantes* y las *situaciones de acción* que estos deben encarar, en un planteamiento deudor del modelo de Ostrom y su denominado marco de *Análisis y Desarrollo Institucional* (ADI) (2013 :44; 2011 :109). Estas arenas se caracterizan por unos concretos *patrones de interacción* que producirán unos *resultados* organizativos concretos. En este planteamiento analítico los actores no son maximizadores de preferencias casi omniscientes, sino que son individuos dotados de racionalidad limitada, equipados con determinadas creencias y deseos, que actúan en un contexto caracterizado por la incertidumbre (Scharpf, 1997 :37; Hedström, 2010 :214) y en donde la Historia -el tiempo- juega un papel relevante en diversos aspectos: en las ideas disponibles de los agentes, deudoras del contexto e imprescindibles como abanicos de opciones para materializar sus intereses (Przeworski, 2010 :44; Majone, 2001 :902) y en su capacidad de aprendizaje, teniendo presentes tanto las soluciones ensayadas con anterioridad (North, 2000 :137). También la perspectiva histórica atenta a los mecanismos subyacentes es la que permite calibrar los momentos de cambio (las "coyunturas críticas") y los procesos de despliegue largo o "path dependence" (Pierson, 2004 :81).

El modelo analítico expuesto constituye un planteamiento fértil para en primer lugar, efectuar tanto investigación diagnóstica como prescriptiva, sobre la base de considerar el EPL como una realidad compuesta por miles de ayuntamientos y en donde tienen lugar múltiples procesos de interacción social entre los actores clave (Longo, 2000) de la gestión municipal de recursos humanos: cargos electos (con responsabilidad ejecutiva, del tipo de alcaldes, tenientes de alcalde y concejales delegados y de los concejales de la oposición), los partidos que los sustentan, altos funcionarios (funcionarios con habilitación de carácter estatal) y directivos en su caso, en especial de recursos humanos, representantes de los empleados públicos (sindicatos más representativos y corporativos), interactuando todos ellos en espacios

políticos formales como los plenos municipales, las juntas de gobierno local o las mesas de negociación sindical, y también informales. Resulta imprescindible analizar el concreto entorno institucional y los incentivos que ofrece a los diversos agentes si se quiere realmente comprender el funcionamiento a escala "bottom up", en una visión abajo-arriba de la gestión pública, la premisa desde nuestro punto de vista para implementar reformas políticamente viables. Macro (tendencias) y micro (actores estrategias y tiempo) se combinan así en un modelo capaz de proporcionar explicaciones plausibles.

A partir de este planteamiento, el resto del artículo busca en primer lugar, dar cuenta de cuál era el *equilibrio* que regía en el EPL en el año 2008, su situación estructural y las inercias de funcionamiento, para seguidamente analizar los datos agregados existentes de los últimos cinco años, de 2009 a 2013. Por último se desciende un peldaño en el análisis para estudiar en una escala inferior –la metropolitana- las decisiones adoptadas por los ayuntamientos de un ámbito geográfico acotado.

3. CONTEXTO: ¿UNA BURBUJA EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL?

La metáfora de la "burbuja" tan característica hoy ha sido empleada para describir la evolución de los recursos humanos en las entidades locales de nuestro país (Cantero, 2012 :159). Longo (2010), más ajustadamente, emplea el término para referirse no tanto al número de efectivos como a los "servicios públicos". El debate acerca del número de efectivos es inseparable del volumen, alcance e intensidad de las políticas y programas prestados, lo que nos introduce por un lado, en el tema de cuáles son las *competencias* (no solo servicios) que deben asumir y por otro en el carácter político –gobiernos- de nuestros ayuntamientos.

Y es que con ser importante, el debate jurídico acerca de las competencias no debe obviar la realidad de los ayuntamientos en democracia. Como los estudios al respecto demuestran, cuando tras más de dos años de transición política, en abril de 1979, por fin se democratizan nuestros consistorios, la nueva clase política local hubo de hacer frente a unas desafíos notables, habida cuenta de las carencias existentes en los municipios españoles de la década de los setenta: infraviviendas, inexistencia o sesgos en la planificación urbana, en la dotación de equipamientos básicos como el

agua potable, la pavimentación de vías públicas o el alcantarillado, por no hablar de problemas en materia de salud pública o educación primaria conformaron la agenda de unos gobernantes provenientes en su mayoría, de las redes asociativas vecinales que se enfrentaron a las autoridades locales en esos años, justamente como han destacado Molinero e Ysàs (2010 :27), la pieza más débil en el edificio institucional franquista. Con esos mimbres –carencias y elevada politización- el desarrollo fue el previsible: los ayuntamientos se convirtieron en auténticos motores del cambio social, dando lugar a una de nuestras historias de éxito en democracia, al menos si los criterios se basan en el aumento de la calidad de vida y la legitimación de las nuevas élites políticas. Los municipios -en especial los urbanos- del siglo XXI en nada se parecen a los de finales de la década de los setenta. Así pues, no cabría hablar, al menos en los primeros mandatos, de “burbuja del empleo público local” ya que era constatable la realidad de las carencias que hubieron de afrontar unas débiles entidades locales poco dotadas de recursos financieros y de capacidades administrativas. Este fenómeno, bien estudiado, ha llevado a calificar como “transformación urbana” lo acontecido en nuestro país (Iglesias, 2011 :390).

Ahora bien, este juicio requiere de una matización si se atiende a su dinámica posterior. La tabla 1 permite apreciar la evolución de los efectivos en democracia. Hay que tener en cuenta que alrededor de doscientos mil personas conformaban el total de empleados públicos al servicio de los ayuntamientos durante el tardofranquismo, según el estudio realizado en el entonces Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL) por Rodríguez Socorro (1975). Si se compara esta magnitud con la existente en 1984 -241.726- se constata cómo la evolución fue prudente en esos primeros años. No sería sino a partir de la década de los noventa y especialmente en la primera del 2000 cuando el crecimiento podría ser calificado como “de burbuja”, al doblar en poco más de veinte años el total de efectivos.

Tabla 1: Evolución de los efectivos en los ayuntamientos españoles antes de la crisis

	1984	1990	1996	2000	2002	2006	2008
Total efectivos	241.726	327.362	425.156	456.368	477.945	493.505	540.847
(porcentajes sobre total AAPP)	(15%)	(15.4%)	(20.5%)	(19.3%)	(20.7%)	(20.2%)	(20.9%)

Fuente: elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991) y Boletín estadístico del registro de Personal

¿Qué explica este crecimiento tan notable en unos años en los que se supone que las carencias más evidentes habían sido superadas? En otro lugar hemos ensayado una explicación (Cuenca, 2013). Una mezcla de factores políticos, institucionales y económicos lo hicieron posible. La segunda mitad de los ochenta contempló un conjunto de reformas que fueron aprovechadas por los actores que operaban en el sistema, en especial los partidos políticos. Reformas laborales y de la función pública, del sistema de gobierno local, facilitaron la incorporación masiva de personal incorporado con muy pocas garantías, algo que resultaba funcional para unos partidos emergentes, y que reproducirían con el tiempo las patologías típicas de nuestro municipalismo –incorporación precaria y estabilización posterior prácticamente sin publicidad- favorecida ahora por un nuevo actor, el sindicato, que pasó a desempeñar un rol relevante en materia de negociación colectiva, desconocido en otros niveles de gobierno.

Esta tendencia se vio favorecida por la llegada masiva de fondos provenientes de la Unión Europea. Ahora de la mano de las Comunidades Autónomas, que contribuyeron a “cebar” el lado de la oferta de esta burbuja, no pocos ayuntamientos empezaron a aumentar su cartera de servicios, pero de un modo característico –la subvención anual condicionada- impropio de un sistema de relaciones intergubernamentales respetuoso con las competencias respectivas. Servicios sociales especializados, educativos, de promoción económica o culturales empezaron a poblar las oficinas municipales. Eso sí, la dinámica seguida favoreció la emergencia de irregularidades jurídicas como la conocida de los “indefinidos no fijos de plantilla” en los cuales el empresario a efectos laborales, el ayuntamiento, resultaba el “pagano” de la historia². Conviene tener presente este aspecto cuando se pone el foco sobre los ayuntamientos.

Este incremento de las plantillas tuvo lugar, además, con unas notables carencias. En materia de política de personal, el “tipo ideal” (por decirlo en términos weberianos) de ayuntamiento en nuestro país se caracteriza por su baja eficacia. Además de carecer en su mayoría de la herramienta rectora de un sistema de empleo público abierto y

² El calificativo se emplea para designar aquellos colectivos laborales, bien seleccionados sin respetar los principios de derecho público como los de publicidad y mérito o más usualmente quienes venían encadenando contratos formalmente temporales pero materialmente estructurales, sin que la situación se estabilizase. Al aplicar principios propios del derecho laboral como el del favorecimiento de la estabilidad la situación venía a ser la fijeza de trabajadores sin haber superado tales principios constitucionales. A partir de 1998 el Tribunal Supremo creó un “tertium genus” entre la fijeza y la temporalidad, cuya incidencia en las plantillas de los entes locales no cabe minimizar.

flexible, la relación de puestos de trabajo, la interacción en esta arena institucional se caracterizó por estar compuesta por un concejal “de Personal” inexperto, carente por lo general de recursos profesionales especializados (los entonces llamados Cuerpos Nacionales se caracterizaban entonces y ahora por una cultura de funcionamiento exclusivamente jurídica y las unidades de personal, cuando las había, raramente adoptaron un rol estratégico o directivo) y orientado al ciclo político, rasgo que condicionaría completamente la adopción de decisiones y con unos interlocutores notoriamente profesionalizados, los sindicatos, dando lugar a una asimetría que derivaría en una suerte de “cogestión” de las cuestiones que tenían que ver con unos empleados públicos temporales en su mayoría, que conformaban una suerte de “mercado laboral secundario” cuyo papel –además de los rasgos clientelares implícitos- era el de dotar de flexibilidad a la gestión interna, en especial en materia de funciones y horarios. Enfrente, una oposición centrada en los aspectos jurídicos y formales, protagonizando un debate que cuando existía, era meramente ordenancista. Las técnicas provenientes de la Nueva Gestión Pública, excepción hecha del discurso de la calidad en algunos ámbitos, han resultado prácticamente inéditas. Una herramienta de gestión central cuando se pretende alcanzar la eficiencia en costes y la eficacia en la asignación de recursos, como es la planificación de recursos humanos, deliberadamente potenciada en algunas leyes (véase el art. 69 del EBEP) son prácticamente desconocidas (Cuenca, 2012) por no hablar de la debilidad de la rendición de cuentas en la materia, desconectada de la valoración de la eficacia y costes de los servicios públicos.

Los efectos agregados de estas dinámicas resultaban previsibles, en forma de tres rasgos que han caracterizado la *senda* de este entorno institucional: precarización y temporalidad como nota característica de las plantillas, politización de la gestión de recursos humanos y sindicalización de las condiciones de trabajo. En términos sistémicos, la utilidad de las normas formales existentes –el *sistema de mérito*- establecidas para garantizar la idea nuclear de unos recursos humanos profesionalizados (entendiendo por tales empleados públicos competentes reclutados de modo competitivo) además de protegidos frente a cambios políticos (Hecló, 2003 [1977] :199) resulta débil en la práctica si se atiende a las reglas “en uso”. Y lo que es más grave, el marco formal carece de incentivos para ajustar la conducta de los actores, en especial los políticos, hacia tales objetivos. Esta premisa, más que las cifras, es la que conviene tener presente cuando de calibrar el impacto de las medidas

anticrisis se trata. Tal era la situación mayoritaria de los ayuntamientos españoles cuando sobre ellos se proyectaron los efectos de la Gran Recesión de 2008.

4. PERSPECTIVA MACRO: LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES TRAS LA CRISIS

Como afirma Goldthorpe (2010 :167), el análisis cuantitativo de datos permite establecer las líneas de acción adoptadas por los diversos actores implicados. El planteamiento es válido cuando se analizan datos agregados provenientes de fuentes secundarias oficiales, referentes tanto a datos de ejecución presupuestaria como a la evolución de los efectivos. La dinámica que se aprecia es, en primer lugar la de la reducción notable de los gastos de personal y de las plantillas municipales. Pero también un análisis más atento, que no obvie los intereses de los actores revela un comportamiento guiado por la racionalidad.

En el año 2012 los ayuntamientos españoles destinaron casi diecisiete mil millones de euros, el 36 por cien de sus presupuestos, a gastos de personal. Tras el “pico” alcanzado en el ejercicio 2010, donde se superaron los dieciocho mil millones, será a partir de ese año cuando se quiebre la dinámica de aumento de este capítulo que se constata desde el año 2002, primer ejercicio disponible, que supone más de un setenta por cien de aumento, a razón de una tasa de crecimiento medio anual del 6.3%.

Tabla 2: dinámica de los gastos de personal de los ayuntamientos españoles antes y después de la Gran Recesión (en miles de euros)

	Periodo 2002-2010	Periodo 2010-2012
Evolución del Capítulo I	+7.668.553 (+73.6 %)	-1.196.274 (-6.6 %)
Evolución total presupuestos municipales	+18.730.586 (+ 52.8 %)	-7.038.877 (-13 %)

Fuente: MHAP. Oficina virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales.
Datos Presupuestos Entidades Locales

En ese mismo periodo de tiempo los presupuestos municipales han pasado de casi treinta cinco mil quinientos millones de euros de 2002 a los cuarenta y siete mil del

ejercicio 2010, habiendo alcanzado los cincuenta y siete mil millones en el ejercicio presupuestario de 2009. No fue hasta los años 2009 y 2010 cuando los ayuntamientos redujeron sus presupuestos (el 1.8 % y el 5 % respectivamente) en un contexto en el que, no obstante, los gastos de personal seguían creciendo. Es destacable la reducción de los dos años siguientes, donde el capítulo I disminuirá casi mil doscientos millones de euros.

La senda de ajuste emprendida a partir de esta fecha se confirma si se analiza la evolución agregada de las plantillas municipales, tal y como muestra la tabla 3:

Tabla 3: evolución de los efectivos de los ayuntamientos españoles durante la crisis

	2009	2010	2011	2012	2013	Diferencia en el periodo
Total efectivos	549.442	580.869	569.948	526.248	486.641	-62.801
(porcentaje sobre total AAPP)	(20.8%)	(21.5%)	(21.1%)	(19.6%)	(18.9%)	(-11.4%)
Personal Funcionario	182.784	185.035	189.739	190.169	188.550	+5.766
(porcentaje sobre total empleo público local)	(33.2%)	(31.8%)	(33.3%)	(36.1%)	(38.7%)	(+3.1%)
Personal laboral	331.443	360.731	346.577	304.005	268.197	-63.246
(porcentaje sobre total empleo público local)	(60.3%)	(62.1%)	(60.8%)	(57.8%)	(55.1%)	(-19.1%)

Fuente: Boletín estadístico del Registro Central de Personal

De su análisis cabe destacar algunas notas. En primer lugar, que tal y como mostraron los datos presupuestarios, no fue hasta el año 2011 cuando se rompe la tendencia incremental, dos años después del inicio de la crisis. Puede apuntarse como hipótesis que el "pistoletazo de salida" en el ajuste del EPL no se dio hasta que tuvieron lugar las elecciones municipales de junio de ese año. Comportamiento acorde con los rasgos de política clientelar que aqueja a este nivel de gobierno (Cuenca, 2013).

Así las cosas, será a la altura de enero de 2013 cuando se refleje una reducción notable de las plantillas, más de sesenta mil efectivos, un 11% del total, magnitud manejada por la legislación laboral para calificar las extinciones como despido colectivo, los conocidos ERE's (expedientes de regulación de empleo). Ahora bien, el comportamiento es notoriamente diferente en los diferentes colectivos. Si bien el personal laboral es el colectivo *damnificado* en la reducción, al suponer una quinta parte del colectivo total, sorprendentemente, aumenta levemente el porcentaje de empleados público sometidos a relación administrativa, tres puntos al final del periodo, en lo que es ni más ni menos que una respuesta racional –desde la perspectiva de algunos actores - a la circunstancia de que los ajustes solamente toman en cuenta el vínculo jurídico, lo que confirmaría que serían los “círculos de vulnerabilidad” a los que se ha hecho referencia, los únicos afectados, normalmente los más jóvenes y en ocasiones de mayor cualificación y que como se destacó suponen un cierto “lubricante” en las rigideces de un sistema altamente formalizado de gestión de personal.

De modo complementario hay que dejar constancia que la reducción de personal laboral –fijo y no permanente- fue precedida por el colectivo que el boletín estadístico del registro central de personal engloba bajo el epígrafe de “otro personal” y que incluye tanto a personal eventual como a funcionariado interino. Este tipo de personal ha experimentado una contracción mayor.

Tabla 4: evolución del colectivo “otro personal” durante la crisis

	2009	2013	Diferencia en el periodo
Colectivo de “otro personal”	35.215	29.894	-5.321 (-15.1%)

Fuente: Boletín estadístico del Registro Central de Personal

Así las cosas el análisis, confirmaría la hipótesis de la estrategia de la reducción de plantillas seguida, de menor a mayor cobertura jurídica: eventuales –personal designado políticamente- seguidos de interinos y laborales temporales y finalmente, laborales fijos³.

³ Otra reducción significativa hay que consignar en ese periodo, la de los cargos municipales con dedicación exclusiva, que pasaron de casi once mil en 2008 a poco más de ocho mil quinientos en 2011, según datos proporcionados por la Tesorería General de la Seguridad Social con ocasión de la tesis doctoral de uno de los autores del artículo.

5. PERSPECTIVA MICRO: LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA

El Empleo Público Local (EPL) como institución engloba diversas realidades. Tantas como municipios. Pero hay una característica que conviene tener presente, y es la de que el EPL es una realidad principalmente *urbana*. España es un país de ciudades, y cuando se analiza la realidad de la gestión pública de personal de los 8.116 municipios este dato debe tenerse presente en el análisis. La tabla 5, que muestra solamente los municipios mayores de veinte mil habitantes refleja esta concentración poblacional.

Tabla 5: estructura del mapa municipal en España

Número de habitantes	Número municipios	Habitantes que comprende	% s total población española
20.000-50.000	250	7.422.185	15.8 %
50.001-100.000	82	5.857.902	12.5 %
100.001-500.000	56	11.014.339	23.5 %
500.000 en adelante	6	7.539.304	16.1 %
TOTAL	394	31.833.730	67.9 %

Fuente: INE. Censo de Población y Viviendas 2011

Como puede observarse 394 municipios mayores de veinte mil habitantes, menos del 5% del total, engloban a más de dos tercios de la población, cifrada en 46.815.916 en 2011. Más ajustadamente, la mitad de la población vive en 144 ciudades que superan los cincuenta mil habitantes y que representan menos del dos por cien de nuestro mapa municipal, un dato a considerar cuando se diseñan reformas institucionales para este nivel de gobierno.

Sentado que el EPL es una institución destacadamente urbana, hay que añadir otra nota característica, la de su creciente *metropolitanización* (Tomás y Martí-Costa, 2011 :37). Rasgo que engloba un proceso social –la de la movilidad en un entorno cercano– y un fenómeno administrativo, la gestión concertada de una serie de políticas “hard” en ámbitos como el transporte público y el medio ambiente, pero que en nuestro país ha tenido una débil respuesta de su sistema político. Como es sabido, nuestro “Régimen Local” se caracteriza por su uniformidad, excepción hecha de la reforma de

2003, que otorgó carta de naturaleza, en forma de cierta diferenciación organizativa a las "grandes ciudades".

¿Qué es un "área metropolitana" y cuáles son sus rasgos definitorios?. Si bien no existen definiciones *canónicas* y la delimitación es algo abierta, Tomàs (2011 :285) la define como un área urbana polinuclear que conforma un mercado unitario de residencia y trabajo. Más específicamente Sorribes (2012 :244) enumera una serie de características: hablamos en primer lugar, de la ciudad "real", más allá de delimitaciones administrativas, con diversos núcleos relevantes, con flujos constatables en el espacio (los de residencia, trabajo y consumo) y a los efectos que aquí interesan, generadores de diversas externalidades, algunas negativas, en especial en la gestión de servicios públicos, circunstancia que es fuente de notables ineficiencias. En palabras de este último autor, "*demasiadas como para no plantear ámbitos de gobierno supramunicipales, que son la base de una sensata profesionalización de la función pública local*" (2012 :328). El formalismo continúa siendo la nota dominante en la gestión pública local. También en el ámbito estudiado, el entorno de la ciudad de Valencia.

El área metropolitana de Valencia (AMV) puede calificarse como típico, en tanto existen políticas metropolitanas "clásicas", como el agua o los residuos sólidos urbanos, heredados de sus antecedentes organizativos (la Corporación Administrativa Gran Valencia de 1949 y el Consell Metropolità de l'Horta de 1986, posteriormente suprimido) aunque con carencias en los ámbitos de la planificación territorial y el medio ambiente, el transporte o las políticas sociales. Se trata de un gran núcleo de población, Valencia, con casi ochocientos mil habitantes, que da lugar a una "*capital no consciente de serlo*" (Alcalá-Santaella, 2011 :201), política y administrativamente limitada a su espacio geográfico, prácticamente con continuidad espacial (una conurbación en términos prácticos) de diversos núcleos poblacionales, algunos de ellos con poblaciones superiores a los 50.000 habitantes (Torrent, Paterna, Sagunto), pero la mayoría calificables como de pequeñas ciudades. La tabla 6 muestra la configuración municipal del AMV:

Tabla 6: Distribución de los municipios estudiados

Población	Número municipios	Porcentaje
Hasta 5.000 habitantes	17	26 %
5.001-20.000 habitantes	29	44%
20.001-50.000 habitantes	16	24%
50.000 en adelante	4	6%
TOTAL	66	100 %

Fuente: INE. Censo de Población y Viviendas 2011

En el proyecto de investigación en el que se inserta esta comunicación se ha considerado que el AMV está compuesta por 76 municipios. El estudio ha obtenido datos de 66 de ellos, tomando como fuente principal la publicación de los presupuestos anuales y la plantilla de plazas anexa, y en algunos casos, de la relación de puestos de trabajo (RPT). Hay que dejar constancia de las limitaciones de esta fuente secundaria de datos. En primer lugar, un número sensible de ayuntamientos no han procedido a la aprobación de sus presupuestos, hallándose en situación de prórroga; otros no publican la RPT (síntoma de su carencia en muchos de ellos) y todos ellos muestran una notable disparidad de criterios (de clasificación, de denominaciones, etc.). No obstante, el análisis se ha centrado en tres temas, similares a los estudiados en el nivel estatal: en la evolución de los gastos de personal; en la evolución cualitativa y cuantitativa de las plantillas y finalmente, en la evolución del grado de laboralización de las mismas. Todos ellos muestran tendencias similares a la constatada a escala agregada, si bien con algunos elementos diferenciales. Siendo como es el objeto de estudio la estrategia adoptada tras la crisis, se han adoptado dos periodos para determinarla: antes (2005-2008) y después; si bien este último en dos subperiodos, habida cuenta de la limitación de datos (2009-2011 y 2009-2012). Los ayuntamientos, además se ha desagregado por volumen poblacional.

El periodo inmediatamente anterior al estallido de la crisis financiera muestra la magnitud en el incremento de las plantillas.

Tabla 7: Evolución de las principales magnitudes 2005-2008 de los ayuntamientos del AMV

	Evolución gastos de personal	Evolución de los efectivos	Evolución del personal laboral
Hasta 5.000 habitantes (n=13)	+3.5%	+34%	-1%
5.001-20.000 habitantes (n=24)	-0.6%	+24%	-3%
20.001-50.000 habitantes (n=12)	+1%	+18%	+1.5%
50.000 en adelante (n=4)	-5%	+15%	+1.5%
N= 53	-1.1%	+22.75%	-1%

Fuente: Elaboración propia a partir datos publicados en el BOPV

Los efectivos totales aumentan casi en una cuarta parte en cuatro años, en una tendencia similar a la estatal. No obstante, se reflejan otros datos de interés: los gastos de personal no crecen al mismo ritmo (sin duda reflejo del incremento de los presupuestos municipales) y, destacadamente, el incremento de plantillas no afecta prácticamente al personal laboral. Su proporción, sensiblemente inferior a la media estatal, no se verá aumentada en el periodo, aunque a este respecto (como la del incremento total de empleados públicos) cabe afinar el análisis por tamaño del ayuntamiento. En los más pequeños, siempre será mayor la laboralización.

La tabla 8 muestra la evolución tras el crack de 2008, por lo que los presupuestos estudiados son los de 2009 en adelante, en dos periodos:

Tabla 8: Evolución de las principales magnitudes de los ayuntamientos del AMV tras la Gran Recesión

	Evolución Período 2009-2012 (N=29)			Evolución Período 2008-2011 (N=29)		
	Evolución gastos personal	Evolución efectivos	Evolución personal laboral	Evolución gastos personal	Evolución efectivos	Evolución personal laboral
Hasta 5.000 habitantes	-4% (n=8)	-7.5% (n=8)	-1.5% (n=8)	+1% (n=7)	-3% (n=7)	+1.5% (n=7)
5.001-20.000 habitantes	+0.2% (n=11)	-5% (n=11)	-3% (n=11)	-1% (n=14)	-2.5% (n=14)	-6% (n=14)
20.001-50.000 habitantes	-0.75% (n=6)	-3% (n=6)	-0.5% (n=6)	+1.5% (n=8)	+1% (n=8)	-1% (n=8)
50.000 en adelante	-2.5% (n=4)	-7% (n=4)	-1.5% (n=4)	-----	-----	-----
	+0.95%	-5.6%	-1.6%	+0.5%	-1.5%	-1.8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el BOPV

La tabla refleja cómo, de modo paralelo a lo ocurrido en la escala estatal, los ayuntamientos valencianos pospusieron sus ajustes al año 2011, manifestándose sus efectos en los presupuestos posteriores, los correspondientes al ejercicio 2012. Los presupuestos de personal prácticamente se mantienen y empiezan a entreverse recortes de plantilla, aunque moderados (un 1.5%), centrados principalmente en el personal laboral. Ahora bien, si se incorporan los datos correspondientes al año 2012 la magnitud aumenta sensiblemente: los ayuntamientos han disminuido sus plantillas más de un 5%, ajuste que se realiza con dos datos significativos: en primer lugar, sin prácticamente disminución de los gastos de personal y sin que se proyecten en esta ocasión especialmente sobre el personal laboral.

Son magnitudes en todo caso inferiores al grado de contracción de plantillas y gastos experimentado en el ámbito estatal. ¿Cómo interpretar esta circunstancia? En primer lugar cabría tener presente que los presupuestos se han contraído, pero la partida de personal es de todas las dedicadas al gasto corriente, la más inelástica, reflejando cómo pese a la disminución de los presupuestos los gastos de personal no disminuyen al mismo ritmo. La caída de ingresos provenientes del urbanismo sí se reflejarían en el

“lado del ingreso”, pero los gastos, en su mayoría, son de difícil ajuste. Más interés revela la disparidad en la disminución de las plantillas (5.6% del AMV frente al 11% del total del EPL) y que a nuestro juicio no es tal, ya que en el caso del AMV los recortes lo son en plazas “de plantilla”, lo que significa que se trata de amortizaciones, normalmente de plazas ocupadas pero no cubiertas de modo permanente, bien por funcionarios de carrera o por laborales fijos. Hay que tener presente que los datos del registro de personal se obtienen, en lo que a la Administración Local respecta, de la Tesorería General de la Seguridad Social, que refleja los efectivos que cuenten con una antigüedad superior a los seis meses, lo que convierte a esta fuente en la más fiable⁴ –si no la única- para estimar la magnitud de la disminución de las plantillas de los ayuntamientos. En todo caso, la tabla muestra, en primer lugar, que no se han amortizado de modo significativo plazas de “laborales fijos” (las únicas susceptibles de ello) y que el grado de “funcionarización” de las plantillas de los municipios del AMV es notable, tal y como muestra la tabla 9 :

Tabla 9: Evolución del personal laboral de los ayuntamientos del AMV antes y después de la Gran Recesión

	2005	2011
Hasta 5.000 habitantes	52%	62%
5.001-20.000 habitantes	30%	29.5%
20.001-50.000 habitantes	32%	28.5%
50.000 en adelante	2%	2.5%
	29%	30.6%

Fuente: Elaboración propia a partir datos publicados en el BOPV

En el año 2005 el porcentaje nacional de laboralización de las plantillas de las entidades locales (incluyendo a diputaciones, cabildos y consejos insulares, con más funcionarios) se hallaba en torno al 60%. Los municipios del AMV mostraban un grado sensiblemente inferior, en especial los comprendidos entre los 5.000 y los 50.000 habitantes, situados en la mitad del porcentaje estatal, con los grandes municipios con un grado insignificante de personal laboral. Este dato explicaría por qué una vez sobrevenida la crisis apenas hubo ajuste en las plantillas fijas y confirmaría que tal

⁴ Al menos hasta que se disponga de los datos elaborados a partir de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la ley de estabilidad presupuestaria de 2012, a tenor de la cual, en un hecho inédito hasta la fecha, las entidades locales están obligadas –artículo 7º- a proporcionar al MHAP un volumen notable de datos referidos a su personal, tales como efectivos por clases, retribuciones satisfechas, etc. Esta modesta norma reglamentaria puede suponer un avance notable en la transparencia de las políticas públicas de recursos humanos.

ajuste se centró en las “capas externas” de los “círculos de vulnerabilidad”, los funcionarios interinos y los laborales temporales, precedidos por los cargos de designación política, pero sin afectar de modo significativo al siguiente escalón, el de los laborales “fijos” o de plantilla, excluyendo de esta interpretación a los micromunicipios inferiores a los cinco mil habitantes, donde las cifras muestran un incremento destacado de los efectivos laborales, lo que probablemente indique un aumento de la precariedad.

Es decir, que ha habido ajuste, pero el mismo todavía no ha afectado significativamente a lo que podríamos denominar como el “núcleo duro” de las plantillas, y que tal reducción de las plantillas del AMV, probablemente sea similar al operado a escala nacional, si tenemos en cuenta la diversidad de fuentes (plantillas publicadas en boletines oficiales para el AMV, datos del Fichero General de Afiliación para el boletín del MHAP). Así las cosas, la estrategia de disminución sí habría seguido la pauta de basarse en la facilidad de extinción de la relación de servicio (eventuales, interinos, laborales por tiempo determinado). Esta línea de tendencia se confirma si tenemos en cuenta que en el AMV apenas ha variado la composición cualitativa de las plantillas, antes y después de la crisis financiera, tal y como refleja la tabla 10,

Tabla 10: Evolución cualitativa de las plantillas de los ayuntamientos del AMV antes y después de la Gran Recesión

	2005	2011
Policía Local	24%	24%
Servicios⁵ Personales	19%	20%
Personal de Oficios⁶	27%	28%
Personal Burocrático⁷	30%	28%

Fuente: Elaboración propia a partir datos publicados en el BOPV

⁵ Este colectivo incluye personal de servicios sociales, cultura y fiestas, deportes, juventud, mujer, tercera edad, inmigración y promoción económica.

⁶ Este colectivo incluye efectivos dedicados a oficios como la jardinería, la mecánica, personal de obras y servicios, alumbrado y similares.

⁷ La rúbrica engloba personal dedicado a secretaría, intervención, rentas y recaudación, administración general, personal, contratación y similares.

Además de reflejar pequeñas variaciones en la evolución (y confirmar así que la facilidad de extinción ha sido el principal criterio de reducción de plantillas, en detrimento de priorización de su cartera de servicios) la tabla permite formarse una idea de la estructura de las plantillas municipales, mostrando así algunas pautas: notables esfuerzos en seguridad pública, un grado de burocratización elevado (típico de las funciones de regulación social), calificativo pertinente si a este dato le añadimos el que solamente un veinte por cien de las plantillas se corresponden con plazas de carácter técnico (grupos A y B, según la legislación de empleo público) y, destacadamente, revela que el foco de la inminente reforma local (los denominados "servicios impropios", además de la educación y sanidad) suponen una quinta parte de los efectivos, lo que puede sugerir un orden de magnitud a la hora de calcular la incidencia de la misma sobre el empleo público local.

6. CONCLUSIONES: EL ERE SILENCIOSO DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

Por el volumen de efectivos afectados, los municipios de nuestro país han procedido a una suerte de regulación de empleo silente en apenas dos años. De facto, pero no de iure, ya que ni han sido instrumentados como tal ni publicitados. Tampoco han sido el fruto de la reflexión estratégica, sino más bien al contrario: el vínculo jurídico ha sido el medio para ajustar a la baja los efectivos y los gastos de personal, en un porcentaje eso sí, inferior todavía al nivel de reducción de los ingresos fiscales.

Como muestran los datos, no sería hasta el año 2011, cuando los gobiernos locales, a diferencia de los autonómicos y de la Administración General del Estado, empezaron a reducir sus plantillas de modo significativo. Los datos obtenidos a escala estatal y del AMV confirman la hipótesis: la estrategia de reducción de efectivos del personal profesional, precedida por los cargos electos con dedicación exclusiva y los de designación política, se habría basado exclusivamente en la facilidad de supresión de la relación de servicio, en una prelación que pasaría primero por funcionarios interinos y laborales temporales y posteriormente laborales fijos. El orden de magnitud es relevante si se atiende al volumen: más de un diez por ciento de efectivos, un cinco por ciento de plazas "de plantilla".

Los datos obtenidos de los municipios del AMV confirman que la reducción se ha proyectado sobre los "círculos de vulnerabilidad", sin priorizar sectores de política pública o servicios públicos concretos y, por tanto, sin ningún tipo de planificación, que tenga en cuenta variables como la cualificación o la edad media, lo que hace presumir una elevada incidencia de estas prácticas sobre la composición futura de las plantillas. Un aspecto a evaluar es el impacto que tendrá sobre una burocratizada y formalista gestión municipal de recursos humanos la supresión del colectivo que dota de cierta flexibilidad a las políticas de personal, habida cuenta de su baja capacidad directiva.

Por paradójico que resulte, los datos –estatales y del AMV- muestran que la estrategia seguida es perfectamente racional, ajustada a los intereses de los *insiders*, los actores en presencia. Los cargos públicos han primado estrategias cortoplacistas y de fácil adopción para hacer frente a la caída de ingresos fiscales. Los sindicatos han adoptado estrategias de blindaje de sus efectivos, aumentando la funcionarización. Adicionalmente hay que tener en cuenta que no se trata solamente de que se carezca de medios jurídicos de reordenación de la plantilla estable (la funcionarial señaladamente), sino que se carece de incentivos y capacidades administrativas (de planificación e innovación señaladamente) que posibiliten una estrategia alternativa. Más que de burbuja de efectivos, sería una burbuja de ineficacia gestora la que aqueja al empleo público local en nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCALÁ-SANTAELLA, F., et. al. (2011): "Valencia". En: IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÁS, M. *Políticas Urbanas en España: grandes ciudades, actors y gobiernos locales*. Págs. 201-227. Barcelona. Icària.
- BECK, U. (2012): *Una Europa alemana*. Madrid. Paidós.
- CANTERO, J. (2012): "El debate sobre la externalización y el número de funcionarios en nuestras Administraciones Públicas". En: FUENTETAJA y CANTERO (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Págs. 151-191. Madrid. Aranzadi.
- CAPOCCIA, G. y KELEMEN, D. 2006: "The Study of Critical Junctures in Historical Institutionalism". En: *Political Methodology*. pp. 1-30.
- CARRILLO, E. (1991): *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- COLEMAN, J. (2011 [e.o. 1990]): *Fundamentos de teoría social*. Madrid. CIS.
- COSTAS, A. (2013): "Lo que nos revela la crisis financiera de 2008. Acerca del capitalismo actual". En: *AYER. Revista de Historia Contemporánea*. Nº 90. Págs. 223-246. Madrid. Marcial-Pons.
- CUENCA, J. (2011): "La planificación de recursos humanos: un instrumento necesario para afrontar la crisis en el empleo público local". En: *El empleo público local ante la crisis*, págs 89-124. Granada. CEMCI-Fundación Democracia y Gobierno Local.
- CUENCA, J. (2013): "El sistema de mérito en los gobiernos locales españoles: una institucionalización problemática". En: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Nº 4. Págs. 24-39.
- FUENTETAJA, J.A. (2012): "De la Función Pública en tiempos de crisis a la crisis de la Función Pública". En: FUENTETAJA y CANTERO (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Págs. 73-107. Madrid. Aranzadi.
- GOLDTHORPE, J. (2010): *De la sociología. Números, narrativas e integración de la investigación y la teoría*. Madrid. CIS.
- HECLO, H. (2003 [e.o. 1977]): "The idea of a Civil Service. A third force? En: THOMPSON, F. *Classics of Public Personnel Policy*. 3ª ed. Págs.. 199-211. Canada. Thomson.
- HEDSTRÖM (2010): "La explicación del cambio social: un enfoque analítico". En: NOGUERA, J.A. (editor) *Teoría sociológica analítica*. Madrid. CIS:
- IGLESIAS, M. et. al. (2011): "La gran transformación urbana en España. Balance y conclusiones de las interrelaciones entre gobiernos locales y políticas urbanas en la democracia española". En: IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÁS, M. *Políticas Urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Págs. 389-4037. Barcelona. Icària.
- INNERARITY, D. (2011): *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona. Paidós.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.

2011: "¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste ante un marco de reformas". En: *El empleo público local ante la crisis*. Págs. 13-87. Granada. CEMCI-Fundación Democracia y Gobierno Local.

2012: "Debilidades del marco normativo estructural del empleo público para afrontar un escenario de profunda y prolongada crisis fiscal ".En: FUENTETAJA y CANTERO (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Págs. 39-72. Madrid. Aranzadi

LAGO, I. (2008): *La lógica de la explicación en las ciencias sociales. Una introducción metodológica*. Madrid. Alianza.

LLOPIS, E. y MALUQUER DE MOTES, J. (eds.) (2013): *España en crisis. Las grandes depresiones económicas 1348-2012*. Barcelona. Pasado y Presente.

LONGO, F.

2000: "Pensar lo público: políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas". En: *Pensar lo público*. Zafra, M. y Longo, F. (coords.). CEMCI. Granada. Págs. 473-512

2010: "La burbuja del servicio público". *El Periódico de Catalunya*. Edición del lunes 18 de octubre de 2010.

MAJONE, G. (2001): "Políticas Públicas y Administración: ideas, intereses e instituciones". En: GOODIN y KLINGEMANN (eds.): *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid, Istmo. Págs. 887-913.

MÁRQUEZ CRUZ, G. (1997): "Transición y normalización del sistema político local en España." En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Páginas 141-204. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.

MOLINERO, C. e YSÀS, P. (2010): "Introducció". En: MOLINERO, C. e YSÀS, P. (coords) *Construint la ciutat democrática. El moviment veïnal durant el tardofranquisme i la transició*. Barcelona. Icària.

MORENO, L. (2012): *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar*. Barcelona. Península.

NORTH, D.

(2000): "La evolución histórica de las formas de gobierno". En: *Revista de economía institucional*. Nº 2, págs.. 133-148. Colombia. Universidad externado.

(1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.

OSTROM. E.

(2013) [e.o. 2005]: *Comprender la diversidad institucional*. Oviedo. KRK ediciones.

(2011) [e.o. 1990]: *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México. Fondo de Cultura Económica. 2ª ed.

PALOMAR OLMEDA, P. (2012): "Las políticas de restricción del gasto público como elemento de ordenación de la gestión pública de recursos humanos y las formas de su articulación". En: FUENTETAJA y CANTERO (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Págs. 109-149. Madrid. Aranzadi.

- PETERS, G. (2003): *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Gedisa.
- PIERSON, P. (2004): *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*.
- PRZEWORSKI, A. (2010): *Qué esperar de la democracia*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- RAMIÓ, C. (2011): "La Administración que se espera para después de la crisis". En: GIGAPP Estudios (WP-2011-02). Disponible en www.gigapp.org (descargado el 11 de febrero de 2013).
- REINHART, C. y ROGOFF, K. (2013): "Las causas de las crisis financieras pasadas y presents: el papel del síndrome de 'esta vez es distinto'". En: BYRNE, J. (dir) *Occupy Wall Street: manual de uso*. Barcelona. RBA.
- RODRIG, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona. Antoni Bosch editor.
- SALVADOR, M. (2011): "Disseny institucional: Organització i Ocupació Pública per al desenvolupament de polítiques públiques". En: DÍAZ, L. (ed.) *Polítiques Públiques dels municipis catalans*. Barcelona. Fundació Pi i Sunyer.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2012): "Ajustes y reformas en el empleo público: situación actual y perspectivas". En: FUENTETAJA y CANTERO (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Págs. 21-37. Madrid. Aranzadi.
- SASSEN, S. (2007): *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires. Katz.
- SCHARPF, F. (1997): *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Colorado. Westview.
- SORRIBES, J. (dir.) (2012): *La Ciudad: economía, espacio, sociedad y medio ambiente*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- STEINMO, S. (2013): "Institucionalismo histórico". En: DELLA PORTA, D. y KEATING, M. *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales*. Págs. 131-151. Madrid. Akal.
- STIGLITZ, J. (2012): *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid. Taurus.
- TOMÀS, M. (2011): "La escala metropolitana: un análisis transversal". En: IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÀS, M. *Políticas Urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Págs. 283-305. Barcelona. Icària.
- TOMÀS, M. y MARTÍ-COSTA, M. (2011): "La reconfiguración de la Agenda Urbana: el debate europeo". En: IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÀS, M. *Políticas Urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Págs. 23-41. Barcelona. Icària.