

EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL. EN ESPECIAL, EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Luciano Parejo Alfonso
Catedrático emérito de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

I. SURGIMIENTO, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL.

La historia del personal directivo profesional no empieza en 2007, con el EBEP, se remonta a los años 60 del S. XX, al prever ya la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 la reserva a los integrantes del cuerpo técnico (la alta función pública) que ostenten “diploma de directivos” de las plazas de “mayor responsabilidad”.

Su ulterior evolución, en gran medida insatisfactoria hasta hoy, aparece lastrada por las dificultades inherentes a la intersección de política y administración, la zona de preparación de la programación de las políticas públicas y su conversión en pautas de actuación administrativa. De ahí el arrastre, hasta hoy mismo, del solapamiento de los planos orgánico (entendido como “estructura orgánica” -centros directivos-, impuesta ya en la LRJAE de 1957) y funcional, primero por referencia solo a los funcionarios y luego también el personal laboral, facilitada por la introducción en los años 80 del S. XX de la técnica de los puestos de trabajo.

El primer paso lo dio la LOFAGE de 1997 al combinar el criterio orgánico con el funcional sobre la base de un distinto tratamiento de la cuestión en la Administración matriz y la instrumental, lo que ya había adelantado la legislación de régimen local. La primera se mantuvo en el nivel de la estructura organizativa, distinguiendo entre órganos superiores y directivos y reservando estos últimos a funcionarios de los cuerpos superiores con arreglo a los criterios de competencia profesional y experiencia y aplicación al desempeño de la responsabilidad personal y directa del titular y la sujeción a control mediante evaluación de la gestión. En la instrumental, sin embargo, permitió peculiaridades en el régimen de personal (concretamente el sistema de provisión de puestos) de los OOAA y autorizó la provisión de personal directivo -funcionarios y laborales- en los estatutos de las EEPPEE, sin restricciones significativas.

Un segundo paso, aunque frustrado en buena medida, al menos en el primer momento, fue dado con la creación en 2006 de las Agencias Estatales, en las que podía operar, con derecho incluso a una carrera evaluable, personal directivo, reclutado preferente, aunque no exclusivamente, entre funcionarios (con status, los no funcionarios, de personal laboral de alta dirección), con criterios de competencia profesional y experiencia y procedimiento garantizador del mérito, la capacidad y la publicidad, y sujeto a evaluación de eficacia y eficiencia en la gestión y control de resultados por relación a objetivos.

El paso decisivo, cuestionado doctrinalmente (por todos Jiménez Asensio), lo ha dado el EBEP (2007; texto vigente de 2015, con modificaciones puntuales posteriores), que ha establecido una regulación muy escueta, que, si bien sitúa correctamente el personal directivo al margen de las clases de empleados públicos, es incompleta en la medida en que se reduce a una autorización para el establecimiento del régimen jurídico del personal directivo (calificado de profesional) conforme a determinados principios, según se refleja en el siguiente cuadro:

<p>No establecimiento de régimen del personal directivo profesional</p>	<p>Solo definición tautológica, pero encargo definición a "normas específicas de cada AP" sobre la base siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Designación sobre mérito y capacidad + idoneidad y proc. publicidad y concurrencia. - Evaluación de eficacia y eficiencia + resp. por gestión + control resultados por relación objetivos. - Exclusión negociación colectiva condiciones empleo (en caso laboral = contrato alta dirección).
<p>Remisión a desarrollo por AGE y CCAA.</p>	
<p>¿Significado y alcance de remisión?</p>	
<p>Desarrollo mediante Leyes función pública AGE y ACCAA.</p>	<p>Pero:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personal funcionario EELL, regimiento por legisl. estatal de aplicación (LrBRL + EBEP) y legislación CCAA, con respeto autonomía local. - Personal laboral todas AAPP, regimiento por legislación laboral (incluidos convenios) y EBEP.

Un paso ulterior, que está lejos de haber supuesto un significativo avance, se produjo con las Leyes, de 2015, relativas al ejercicio de los altos cargos y el régimen jurídico del sector público. La primera ha venido a confundir órgano directivo y alto cargo e introducir, como novedad, la exigencia, para el nombramiento, del requisito de la idoneidad, integrado por los de competencia y experiencia y el de honorabilidad, pero

conservando la reserva en favor de los funcionarios (aunque introduciendo la posibilidad de excepción -por características especiales- de las direcciones generales). Y la segunda:

- Mantiene la diferencia de tratamiento en la Administración matriz y la instrumental (pero ya con carácter básico para el entero sector público por lo que hace a ésta última).
- Ratifica, para la matriz, la diferencia entre estructura orgánica y relación de puestos de trabajo (o dotación de plantilla), la divisoria, en la primera, entre órganos superiores y directivos y la sujeción de los segundos a responsabilidad profesional, personal y directa en su gestión, así como a evaluación y control por el órgano superior.
- Establece, para la instrumental: i) la diferenciación, en los OOPP, entre órganos de gobierno y ejecutivos, con exigencia de la determinación, en la estructura organizativa fijada en los estatutos, el número mínimo y máximo de directivos; ii) precisión de la condición funcional o laboral de los directivos en los OOAA, remitiendo sin más, sin embargo y en el caso de las sociedades mercantiles, al Derecho privado; y restringiendo los directivos de los consorcios a los funcionarios y laborales procedentes de las Administraciones participantes, salvo autorización excepcional (de contratación propia).
- Suprime, sin embargo, las Agencias Estatales, derogando su Ley reguladora de 2006, que ha debido ser recuperada a finales de 2020.

II. EL EBEP Y EL RÉGIMEN DEL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL.

La clave en la materia reside, pues, en el EBEP, cuyas previsiones sobre el establecimiento del régimen específico del personal directivo en cada Administración en sede de su desarrollo sólo muy parcialmente se han cumplido al día de hoy y, en todo caso, no despejan con claridad el del personal de este tipo en la Administración Local.

En efecto, la situación actual puede resumirse así:

1. El Estado no ha aprobado hasta hoy una nueva Ley de función pública de la AGE que precise el régimen del personal directivo, a pesar de las pretensiones en tal sentido por parte de la Federación Española de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (véase, en este sentido, el

documento de 2018 sobre el estatuto del personal directivo público). Existe sólo un anteproyecto, que si -debatido inicialmente por el Consejo de Ministros en este mismo año- no ha alcanzado siquiera el estado de proyecto de Ley.

2. La situación normativa en las Comunidades Autónomas, que era ya diversa antes del EBEP, sigue siéndolo después de éste, como resulta de los siguientes cuadros:

SITUACIÓN PREVIA AL EBEP

Ley F. pública	SOLO ACA	NO/SI	Aplicable a AL	LRL
Andalucía (1985)	SI	NO	NO	Agencias régimen especial
Aragón (1991)	SI	SI	NO	Solo en OOAA
Asturias (1985)	SI	SI (en 2014)	NO	NO LRL propia
Canarias (1987)	SI	NO	NO	Implícito en entidades dependientes
Cantabria (1993)	SI	NO	NO	NO LRL propia
C-León (2005)	NO	SI	SI, cuando lo prevea LRL y respeto autoorganización	Ninguna previsión.
Cataluña (199)	NO	SI	SI	Previsión propia
Navarra (1993)	NO	SI	SI	En OOAA y SMercantil
Murcia (1988)	SI	SI	NO	Ninguna previsión
La Rioja (1990)	SI	SI	NO	En general + OOAA + S Merc. + p. eventual

Por tanto:

- La mayoría de Leyes autonómicas de función pública (7 de 10) sólo contemplaban o, en su caso, contemplan la Administración propia y, de ellas, solo 3, hacían o hacen alusión al personal directivo, mientras que las restantes (fueran o sean o no aplicables a la AL) contenían o, en su caso, contienen alusiones puntuales a dicho personal (en una de ellas, introducida solo en 2014) y, además, especificando una de ellas su aplicación solo cuando lo prevea la legislación de régimen local y con respeto a la autoorganización local.
- Las Leyes de régimen local, por su parte, o no existían o, en otro caso y de subsistir, no contenían o, en su caso, no contienen (4), previsión alguna sobre este tipo de personal y las que realizaban o realizan las restantes se referían o refieren exclusivamente a los entes instrumentales.

SITUACIÓN DESPUÉS DEL EBEP

Ley F. pública	SOLO ACA	NO/SI	Aplicable a AL	LRL
I. Baleares (2007)	NO	SI	SI, en función organización y en términos LRL	Agencias de régimen especial
C-La Mancha (2011)	NO	SI	SI	Ninguna previsión
Extremadura (2015)	NO	SI	SI	Ninguna previsión
Galicia (2010)	SI, pero deroga parte LRL + provisiones especiales personal no directivo AL	NO	SI	En OOAA y SMercantiles
País Vasco (2022)	NO	SI	SI, con respeto autonomía y potestades autoorganización inherentes	SI. Regulación extensa.
Valencia (2021)	NO	SI	SI, con provisiones específicas	Remisión, salvo habilitados carácter estatal, a legislación básica y de función pública autonómica

Por tanto:

- Todas las Leyes de función pública posteriores (6) regulan la Administración propia y la AL, pero, de ellas, la mitad (3) o matizan la aplicabilidad a la AL en función de la organización y en los términos de la legislación de régimen local, o contienen provisiones específicas para la AL o, finalmente, fijan como límite a dicha aplicabilidad el respeto a la autonomía local y la potestad de autoorganización que le es inherente.
 - Y de las Leyes de régimen local, 2 no contienen previsión alguna sobre este tipo de personal; 2 lo contemplan solo en los entes instrumentales; y 2 establecen una regulación extensa de dicho personal o se remiten a la legislación básica y autonómica.
3. Paralelamente, la legislación básica de régimen local ha ido incorporando, antes y después del EBEP, provisiones significativas, pero incompletas, en la materia, que se reflejan en el siguiente cuadro:

Previsión personal directivo en Diputaciones; Cabildos y Consejos Insulares	Regla gral: funcionarios Subgrupo A1 Excepción: si Reglamento Orgánico permite que no sea funcionario.
Previsión MM gran población	<ul style="list-style-type: none"> - Equiparación funciones funcionarios con habilitación estatal en tarea Secretaría General Pleno a titulares órganos directivos, sin perjuicio lo que disponga Reglamento orgánico. - Previsión órganos directivos de nombramiento y cese discrecional, salvo funcionario con habilitación carácter estatal. - Distinción órganos superiores (Alcalde, Junta Gobierno) y directivos (coordinares generales de área; directores general o asimilados, órgano de apoyo a la Junta Gobierno, asesoría jurídica, secretario general Pleno, interventor general, órgano gestión tributaria (+ titulares órganos directivos OOAA y EEPPEE). - Nombramiento coordinadores y directores generales según competencia y experiencia entre funcionarios Subgrupo A1, salvo permisión por Reg. Orgánico que no reúnan tal condición. - Previsión, en caso personal laboral, contrato alta dirección.

Como se ve, la situación normativa no es, al día de hoy y por lo que hace a la AL (especialmente la organización de los propios entes locales), ni suficiente, ni especialmente clara, lo que explica la constitución de grupos de trabajo en la materia el en el seno de la FEMP. La deficiencia de tal situación ha aflorado crudamente en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2019 (rec. cas. 2145/2017), que sostiene, con ocasión del examen del Reglamento Orgánico de la Diputación de Cáceres, que el artículo 13 EBEP impide la ordenación del personal directivo por un reglamento orgánico local (incluso dentro de los correspondientes límites legales).

Este pronunciamiento no puede considerarse correcto, pues:

- Se centra exclusivamente en el artículo 13 EBEP, en el que -al no contener un apoderamiento expreso a los entes locales- ve una atribución únicamente a las instancias estatal y autonómica para el desarrollo del régimen del personal directivo. Este planteamiento presenta dos graves deficiencias: i) prescinde del contexto normativo (en el propio EBEP) del artículo 13, extrayendo consecuencias que dicho contexto no avala, y, ii) presupone la necesidad de una habilitación expresa a los entes locales para actuar su potestad normativa de autorganización, siendo así que, como veremos, el reglamento orgánico local no responde al modelo general de la norma reglamentaria

- Sobre la base anterior, sostiene que el artículo 13 EBEP no efectúa una reserva a la Ley (estatal y autonómica); afirmación cuestionable -aunque sostenida también, en la doctrina, por algún autor (así F. Castillo Blanco)- porque aunque se entienda, por razón de ser los Gobiernos los destinatarios de la habilitación que efectúa, que el desarrollo pueda producirse por norma reglamentaria, ésta habría de operar en todo caso, en virtud de la previsión por el artículo 6 *del desarrollo del estatuto precisamente por Leyes* (estatales y autonómicas, en sus respectivos ámbitos competenciales) *reguladoras de la función pública, a partir y sobre la base de tales Leyes*. Pero olvida, en este contexto, que el propio artículo 13 EBEP determina el principio de que el personal directivo es el que desempeña las funciones de tal carácter *definidas por las normas específicas de cada Administración*, lo cual no puede dejar de tener consecuencias para la Administración local.
- Y añade, aún, las dos siguientes consideraciones: i) los términos de la habilitación normativa del artículo 13 EBEP pone de evidencia la opción del legislador, no irrazonable y sí coherente con el carácter básico del texto legal, por dotar al empleo público de un régimen homogéneo; argumento, que nada dice sobre la cuestión analizada; y ii) la limitación, en concreto, del artículo 32bis LrBRL, a otorgar solo ciertas facultades, es indicativa de incapacidad para completar el régimen del personal directivo; consideración, esta última, que falla en la total ausencia de ponderación del dato de que, si los principios fijados por el artículo 13 EBEP se estiman (implícitamente) suficientes para subordinar efectivamente el desarrollo normativo autonómico, con mayor razón aún deben estimarse suficientes para definir el marco legal de una norma orgánica local. Pues no puede olvidarse que, si el artículo 3 EBEP establece el respeto a la autonomía local como límite (innecesario en el caso del personal laboral) de la legislación estatal y autonómica de función pública, tal límite opera obviamente en punto a la regulación del personal directivo.

En todo caso, el pronunciamiento judicial no tiene en cuenta, ni la regulación que del régimen de los funcionarios y empleados laborales de la organización directa de los entes locales contiene la legislación básica y autonómica de régimen local,

ni, por lo que hace al personal funcionario y laboral de las organizaciones integrantes del sector público institucional local, la remisión, en la legislación básica local, al estatuto de cada ente de dicho sector, la concreción del régimen del personal, incluyendo el directivo y su puesta en relación, por lo que hace al personal laboral, con la legislación laboral, pues el artículo 7 EBEP establece un sistema de fuentes específico para este personal, del que resulta la posibilidad de la contratación de personal directivo fuera de convenio.

El planteamiento correcto de la cuestión solo es posible, pues, partiendo del carácter general de la potestad normativa local de autoorganización, que la hace susceptible de proyectarse en la materia de personal (en cuanto conexas con la de organización), para seguidamente precisar -a partir de la legislación sectorial sobre empleo público- los límites de tal proyección. Es como procede correctamente, en efecto, el voto particular formulado por dos Magistrados a la ya comentada Sentencia, al señalar -sobre la base de la autonomía y potestad de autoorganización local en el marco del régimen local- la procedencia de centrarse en el contenido de la reglamentación orgánica, es decir, sus límites y, por tanto, su alcance (conforme a la legislación aplicable) para poder concluir la observancia de unos y otro.

En el mundo local que aquí interesa resulta así preciso plantearse la cuestión de la posición y el alcance del régimen local en el sistema de fuentes pertinente.

En efecto, el marco legal al que debe sujetarse la reglamentación orgánica local en esta materia aparece integrada, en la actualidad y de modo suficiente, desde luego por los principios del régimen del personal directivo directamente fijados por el artículo 13 EBEP y, en su caso, la legislación laboral a que dicho estatuto remite, completada con las determinaciones aplicables de la legislación (básica y autonómica) de régimen local.

Así es, también y en particular, en Cataluña, a pesar de la no aprobación aun de la Ley de desarrollo del EBEP. Pues, como quiera que la disposición final 4ª.3 EBEP determina que, hasta que se aprueben las Leyes -estatal y autonómicas- de función pública, la normativa (previa o posterior) propia de cada Administración pública y sus normas reglamentarias de desarrollo continúan en vigor, son aquella y éstas las que están vigentes en punto a ordenación, planificación y gestión locales de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en el propio estatuto.

III. LA REGLAMENTACIÓN ORGÁNICA LOCAL Y EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL.

Desde la LrBRL, la doctrina del TC tiene establecidas: i) la vinculación del régimen local básico a la garantía institucional de la autonomía local, sin perjuicio de la diferenciación en aquel régimen de 2 partes: la directamente conectada a los arts. 137, 140 y 141 CE (integrantes, así, del bloque de la constitucionalidad) y la restante (capaz de desencadenar inconstitucionalidad únicamente de forma indirecta) y ii) la dilución del régimen local (como materia) en el régimen conjunto de las AAPP, sin perjuicio, no obstante, de la necesidad de reservar el local como materia con características propias para evitar la evanescencia del *status* jurídico de la Administración Local (STC 214/1989, 21 de diciembre).

Como consecuencia, el régimen local no queda emulsionado en el general; conserva cierta identidad, como confirma el art. 148.1, 2ª CE (régimen local como objeto específico de legislación) y la no derogación por la LRJSP de la LrBRL (antes bien confirmación de su vigencia y operatividad diversa). *El régimen local constituye, pues y en todo caso, una materia “integrada” en la más amplia del conjunto de las AAPP, pero sin perder su identidad propia por razón de su propio objeto: un tipo singular y único de Administración territorial.*

El resultado puede cifrarse en las siguientes afirmaciones:

1. La cualificación de los entes locales necesarios, según resulta del Título VIII CE, en relación con art. 23.1 CE, como organizaciones-instituciones que tienen la condición de poderes públicos administrativos territoriales y características que los singularizan: carácter democrático (representativo), cauce de ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos; y contenido político, pero alcance decisonal únicamente administrativo.
2. La necesaria dotación de los poderes públicos territoriales locales con las potestades y competencias (así como medios económico-financieros) sin las cuales no puede ser efectiva su autonomía, es decir, no puede existir realmente su gobierno y administración bajo la propia responsabilidad (STC 170/1989, de 19 de octubre), y, por tanto, la condición de verdaderos ordenamientos de los

aludidos poderes (aunque limitados por derivados de la CE e inscritos en los ordenamientos de las instancias territoriales superiores, es decir, operantes en el marco de la Ley de dichas instancias emanada).

No es, pues, una mera opción legislativa la separación en la LrBRL de: i) la directa atribución a los entes locales necesarios de un elenco de potestades “dentro de la esfera de sus competencias” y ii) el sistema de atribución de estas últimas por posteriores Leyes sectoriales (estatales y, fundamentalmente, autonómicas) conforme al bloque de constitucionalidad.

Las potestades constituyen, en efecto, atributos que cualifican los entes locales necesarios como integrantes de la estructura del Estado, pues suponen el conferimiento directo de poderes generales y abstractos (habilitantes para actuar) no precisados, para su ejercicio, de posteriores apoderamientos legales y proyectables sobre los distintos ámbitos de las concretas competencias-atribuciones administrativas.

Unas y otras han de ser ciertamente actuadas con sometimiento a la Ley y al Derecho, pero la cuestión es la de los términos en que, respectivamente, deban serlo. En este sentido es muy significativo, por acertado, que la Ley municipal y de régimen local catalana precise que *mientras las potestades se ejercen “en los términos establecidos por la legislación de régimen local”, las competencias se actúan, por el contrario, “en los términos establecidos por las Leyes”.*

Entre las potestades locales figuran la reglamentaria y la de autoorganización, cuya diferenciación obedece a que, en principio, aparecen referidas a ámbitos distintos: a la actuación *ad extra* (afectando a los ciudadanos), la primera, y a la actuación *ad intra* (consistiendo, por ello, en una acción interna, reflexiva o institucional para la ultimación de la arquitectura y el funcionamiento de la entidad local), la segunda. Y se manifiesta en que, si la reglamentaria es monofuncional por exclusivamente normativa, la autorganizativa es plurifuncional, pudiendo dar lugar desde normas hasta decisiones concretas; lo que explica que la LrBRL les otorgue denominación diversa: Ordenanzas para la normación *ad extra* y Reglamentos orgánicos para la normación *ad intra*. Coinciden, sin embargo, en el terreno de la normación u ordenación; terreno en el que el resultado del ejercicio de la potestad, en cuanto ordenación adoptada bajo la propia

responsabilidad (art. 3.1 CEAL): i) es *originaria* por inscrita en la autonomía y *directa* por no derivada de habilitación legal caso a caso o materia por materia (así resulta del art. 3.1 CEAL) y de la consideración por el TC de su *inherencia a la autonomía* garantizada (STC 132/2001, de 8 de junio; ii) es *formal y no material* (como la competencia); y iii) *no es idéntica a la reglamentaria* propia de las instancias superiores, pues no es desarrollo de la programación legal formal (en línea de continuación/complemento necesario), sino expresión de una política propia en el marco (como límite externo) de la Ley formal. Está vinculada por ésta, pero de forma negativa (no en términos de exención, sino de libertad de configuración solo en el espacio que debe dejar disponible la Ley por exigencia constitucional).

La autoorganización pertenece, por definición, a todo poder público constituido, está embebida en las funciones de cada uno de los órganos en que se expresa la estructura del Estado constituido. La prueba es fácil en un recorrido por la regulación constitucional de los poderes-funciones de relevancia constitucional, pero se revela, como buen ejemplo, en el arreglo de la integración por representación mediante las elecciones: el régimen electoral general no figura entre las materias objeto de distribución competencial, pero -más allá de la condición orgánica de su regulación- se atribuye al Estado incluso en su extensión a la Administración local, lo que se justifica por el carácter asimismo general de la de las entidades locales necesarias. Lo que es trasladable también al régimen local (aunque su regulación no deba ser orgánica).

Por tanto, en la autonomía territorial está también ínsita -en cuanto atributo necesario- *la potestad de organización*, como prueba, para las comunidades autónomas, el artículo 147 CE, conforme al cual el estatuto de autonomía es la norma institucional básica de cada una de ellas, cuya función incluye, como contenido necesario, la denominación, *organización* y sede las *instituciones propias*. Y lo mismo debe predicarse de la autonomía local, a pesar de la ausencia de referencia constitucional a su estatuto propio; interpretación ésta (con dotación a la normativa local de un espacio delimitado sólo por la legislación básica de régimen local), que fue la que hizo la LrBRL, pero que quedó diluida en gran medida por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al interponer entre la referida legislación básica y la normativa local la legislación autonómica de desarrollo también en punto a organización. Tanto la doctrina constitucional (desde

1981 hasta hoy) como la jurisprudencia bien consolidada del Tribunal Supremo son inequívocas a este respecto.

La autoorganización constituye, pues, la *expresión más genuina, el núcleo mismo, de la autonomía local*, como confirma el artículo 6.1 CEAL, a cuyo tenor: “Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, *las entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas* y a fin de permitir una gestión eficaz”.

Las dos cuestiones fundamentales que plantea esta potestad son:

1ª. La determinación del marco legal que delimita su espacio decisional propio.

Sin perjuicio de la amplitud de esta potestad, la Ley (sea la básica estatal, sea la autonómica de desarrollo del régimen local) puede incidir en la organización local, imponiendo a la autoorganización límites. Pero éstos *deben respetar el ámbito de ordenación propia que deba corresponder a la Administración local*. Este respeto es imperativo porque: i) la garantía institucional no es un arbitrio técnico constitucional aislado, sino una decisión derechamente dirigida a identificar (y, por tanto, a imponer-preservar) el autogobierno local como tipo singular de poder público administrativo; ii) la garantía no implica una reserva de Ley sin más, sino una reserva institucional de Ley, que supone la guía organizativa de la continuación -en sede infraconstitucional- del proceso inconcluso de organización del autogobierno local, y, en dicho proceso, el ejercicio infraconstitucional del poder o potestad de organización.

De esta forma, *el marco legal primario del espacio decisional de la potestad organizativa local se integra* efectivamente por:

a) La *regulación legal estatal básica*, definidora de los extremos organizativos comunes o uniformes del régimen local, es decir, los referibles al modelo de Administración local prefigurado constitucionalmente. Esta regulación básica local no puede considerarse agotadora del marco legal, en la medida en que *se integra en, y complementa por, el régimen básico general de las Administraciones públicas*, es decir, hoy, por la LRJSP. Ocurre que este último texto legal preserva la

función institucional propia de aquélla, no sólo porque no deroga la LrBRL, sino porque contiene expresas referencias a ella que presuponen su subsistencia como régimen jurídico específico de los entes locales.

- b) La *regulación autonómica de desarrollo de la anterior*, expresiva, en su caso, de las peculiaridades requeridas por las características de la comunidad autónoma de que se trate y referida fundamentalmente a la llamada por la regulación básica organización local complementaria.
- c) La incidencia en el cuadro normativo anterior de *la legislación sectorial estatal o autonómica (concretamente la del empleo público) en el ámbito de la organización local*, si bien tal incidencia, por deber ser siempre puntual y excepcional en nada altera el referido cuadro (como acredita la exigencia por el EBEP del respeto de la autonomía local).

En suma, pues, el marco legal definitorio del espacio propio de la potestad de autoorganización local de los entes locales necesarios (en sede de los reglamentos orgánicos) está constituido, como con toda corrección, señala, para Cataluña, el artículo 6.1 de la Ley catalana, la LrBRL (y, formando bloque con ella, aun no siendo mencionada, la CEAL) y dicho texto legal autonómico y las demás disposiciones específicas y complementarias de éste. A lo que debe sumarse la precisión de que, en tal integración de las fuentes, se entiende la operación de las mismas en el contexto del régimen general básico de todas las Administraciones públicas (LRJSP). Lo prueba, con toda contundencia, la legislación de función pública y de régimen local que, tras el EBEP, ha dictado la Comunidad Autónoma de Euskadi.

- 2ª. La segunda de las cuestiones que plantea la potestad de autoorganización no es otra que la del contenido y, por tanto, alcance del espacio decisional que le es propio en el contexto del marco legal expuesto.

No puede existir duda alguna, por de pronto, de que la potestad de que se trata abarca tanto la organización directa de los entes locales y el funcionamiento de sus órganos y unidades (como confirma la doctrina del TC y la jurisprudencia del TS), como *la organización de su sector institucional o instrumental*, como resulta ya del reconocimiento por la LRJSP de la facultad de todas las Administraciones públicas de desarrollar un tal sector público institucional. Y lo confirma la legislación de régimen

local: la LrBRL y la Ley catalana, que declara la plena potestad de los entes locales para constituir, organizar y reglamentar los servicios de su competencia de acuerdo con la legislación de régimen local, incluyendo desde luego la de establecer el sistema de gestión y la dirección y gestión del servicio.

La estrecha conexión, en cualquier Administración, entre organización y medios personales de ésta (pues ninguna puede actuar sino a través de ellos), lleva a la afirmación de *igual extensión de la potestad de organización local a la materia de personal, si bien aquí el marco legal a respetar se amplía obviamente a la legislación reguladora del empleo público, en cuanto la misma es aplicable al personal funcionario y laboral al servicio de las Administraciones de las entidades locales y sus organizaciones instrumentales.*

La aludida conexión:

- Está explicitada por la STC 76/1983, de 5 de agosto, al constatar la violación por del proyecto de Ley orgánica de armonización del proceso autonómico del principio de autoorganización en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, *por invadir la potestad de autoorganización.* El pronunciamiento constitucional se refiere ciertamente a la autonomía de las comunidades autónomas, pero es cualitativamente trasladable a la de los entes locales garantizados constitucionalmente en virtud de la identidad de la sustancia de la autonomía de ambas instancias territoriales que se desprende del artículo 137 CE.
- Resulta, ya en el ámbito del régimen local (incluyendo, además, el personal directivo), de la regulación por la LrBRL de los municipios de gran población y, de manera más general, de su previsión adicional vinculando claramente la *titularidad de órganos directivos a la condición de personal directivo.*

Cierra ya el círculo argumentativo que viene desarrollándose el artículo 13 TREBEP, que establece directamente, como principio (entre otros) *la cualificación como personal directivo del que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración* (condición, que obviamente tienen los entes locales necesarios y sus organizaciones instrumentales o institucionales).

Corroborar la conclusión alcanzada (operatividad de la potestad de organización local, con las limitaciones indicadas, también en materia de personal) la doctrina constitucional (STC 107/2017, de 21 de septiembre) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 25 de septiembre de 2003, rec. cas. 484/1998).

Sin perjuicio de que la complejidad actual del sistema de fuentes en materia de personal no permita afirmaciones rotundas, tampoco impide llegar a conclusiones plausibles. En todo caso, explica que, con carácter general, la LrBRL determine: i) la integración del régimen jurídico de los funcionarios de carrera (categoría fundamental del empleo público), en primer lugar, por la propia LrBRL (y se sobreentiende que también la legislación autonómica de régimen local), pues sólo en lo no dispuesto en ella, lo es también por la restante legislación estatal y autonómica en los términos del artículo 149.18 CE (lo que remite a la legislación sobre el empleo público, actualmente el EBEP y la correspondiente legislación autonómica).; y ii) la selección del personal laboral propio, cuyo régimen da por supuesto que es el Derecho laboral.

No bloqueando el artículo 13 EBEP el dictado de reglas orgánicas locales sobre el personal directivo, es claro, conforme que la legislación de régimen local:

- a) Realiza una atribución a los entes locales necesarios de la potestad de autoorganización mediante normas calificadas de reglamentos orgánicos capaz de penetrar -en sus puntos de conexión- en la materia de personal y, concretamente, del directivo.
- b) *Efectúa esa atribución de manera directa y para su ejercicio en todo el campo del círculo de intereses locales correspondientes que, conforme a la legislación estatal y autonómica de régimen local y sectorial, asigne a la entidad local de que se trate competencias propias con contenido decisonal. Por ello, la potestad así atribuida no precisa, para su efectividad, ni, por tanto, su ejercicio efectivo en tal campo, de habilitación añadida alguna por parte de la aludida legislación estatal o autonómica, ni siquiera la sectorial reguladora de la materia pertinente. Su ejercicio es, pues, legítimo con solo observar el marco legal aplicable en cada caso.*

IV. EL PERSONAL DIRECTIVO COMO OBJETO DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN CATALUÑA.

De la comparación de los elementos integrantes del contenido prescriptivo de los artículos 32bis LrBRL y 306 de la Ley municipal y de régimen local catalana se obtienen los siguientes resultados:

- a) La exigencia básica del nombramiento del personal directivo, en concreto de las Diputaciones, de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia - que se corresponde con el marco de la LRJSP-, no queda contradicha, sino complementada, por el requerimiento autonómico de que los procedimientos de selección y provisión deben exigir en todos los casos una formación específica de grado o de posgrado, regirse por los principios de mérito, capacidad, publicidad y libre concurrencia y asegurar la idoneidad -asimismo en correspondencia con el marco básico- de los aspirantes en relación con los puestos objeto de la convocatoria, siendo preceptivo que -en los correspondientes procedimientos- quede acreditada y verificada la posesión por los aspirantes de las competencias profesionales exigidas.
- b) La previsión básica (en la LRJSP) del nombramiento del personal directivo, como regla general, entre funcionarios de carrera del Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales (o con habilitación de carácter nacional) que pertenezcan a los cuerpos o escalas del subgrupo A1 y, como regla excepcional (actuable por el reglamento orgánico de la Diputación y para funciones de órganos directivos de características específicas), entre personas sin la condición de funcionarios, tampoco puede considerarse que se opone al precepto autonómico.

Es cierto que, en una primera impresión, la frase inicial del apartado 1º del precepto legal autonómico –“El nombramiento de personal directivo de entidades locales y la formalización del correspondiente contrato laboral de alta dirección...”-, puesta en relación con el uso también de la expresión “nombramiento” (en el apartado 5 del mismo precepto) para determinar el derecho a una relativa inamovilidad, solo forzosamente puede entenderse en el sentido de la identificación de órgano o puesto directivo y personal laboral de ese carácter, es decir, en el de restricción de la posibilidad de nombramiento al supuesto en que la relación que de él derive es laboral. Los términos en que la frase aparece redactada llevan a entender la doble referencia al nombramiento y el contrato como alusiva, respectivamente, al personal funcionario y el laboral. En todo caso, una interpretación en tal sentido es perfectamente plausible, por

lo que debe preferirse a cualquier otra que conduzca a la contradicción frontal entre los preceptos comparados (y con los artículos 89, 90.1 y 99.2 LrBRL); contradicción que, además, solo abocaría a la invalidez, en este punto, del autonómico.

La prohibición autonómica del nombramiento de los miembros de la corporación local como personal directivo carece de correspondencia en la LrBRL, pero no puede considerarse opuesta a este texto legal. De otro lado, la sujeción del personal directivo, en la norma autonómica, a las causas de incapacidad e incompatibilidad establecidas para los miembros de la corporación local está en sintonía con lo dispuesto en la disposición adicional 15ª LrBRL. Y, finalmente, el otorgamiento por la norma autonómica al personal directivo del derecho a la inamovilidad en el puesto de trabajo (siempre que los resultados de la evaluación de la gestión llevada a cabo sean satisfactorios) y a permanecer en el cargo hasta que, una vez finalizado el mandato en que haya sido nombrado, cese el presidente o presidenta de la corporación que lo haya nombrado (pudiendo el nuevo presidente o presidenta de la entidad local, discrecionalmente, o bien prorrogar el período de ejercicio de las funciones directivas para otro mandato, o bien convocar un nuevo procedimiento de selección y provisión del puesto de trabajo), establece ciertamente una regla no formulada en la LrBRL, que:

- a) De interpretarse como comprensiva de todo el personal directivo sería desde luego contraria frontalmente al artículo 80 EBEP (en relación con la LrBRL: art. 92bis.6, párr. 3º) cuando menos por lo que hace al que tenga la condición de funcionario de carrera y, en concreto, los funcionarios con habilitación de carácter nacional nombrados para puestos específicos a ellos reservados. Por tanto, ha de entenderse inaplicable al personal directivo que tenga la condición de funcionario de carrera.
- b) De acudirse, alternativamente, a la interpretación de la regla legal como referida solo al personal directivo laboral (antes apuntada), a fin de intentar salvar su contradicción con el régimen que le es aplicable (referido a la singularidad del puesto y la fijación de sus condiciones por cada contrato, en virtud de la excepción de su previsión en convenio colectivo) y no permite excluir la designación y cese discrecionales o libres, habría que concluir la impracticabilidad de tal interpretación. La razón es clara: para tener virtualidad, el personal directivo ha de poder ejercer, como mínimo, funciones directivas pertenecientes a la potestad organizatoria de la

entidad correspondiente y, por tanto, de naturaleza pública (y, en realidad, también de gestión administrativa de índole superior directiva). Siendo así que tanto la LrBRL (art. 92.3), como el EBEP (art. 9.2), establecen la reserva a funcionarios de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas, la única posibilidad de compatibilizar la provisión (aunque sea excepcional) de puestos directivos con personal sujeto a relación laboral especial (que es indudable que la legislación básica permite) consiste en la consideración y el tratamiento de dicho tipo de personal como rigurosamente singular y no reductible a la clase general de personal laboral, sea indefinido, sea temporal.

Tal consideración y tratamiento como figura singular del personal directivo viene prácticamente impuesta por: i) la no inclusión del mismo entre las clases de empleados públicos al servicio de las Administraciones públicas; y ii) su regulación escueta en un solo artículo dentro del título de la Ley relativo genéricamente al personal al servicio de las Administraciones públicas, lo que, si, de un lado y por razón de sus lógicas funciones, permite considerarlo incluido en la inaplicabilidad de la libertad europea de circulación de trabajadores a los empleos en las Administraciones públicas prevista en el artículo 45.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de otro lado, responde a la mera introducción del tipo singular de personal de que ahora se trata sin precisar completamente su perfil y ubicación en el cuadro del empleo público, lo que -como consecuencia y según se ha apreciado ya -p.ej. un autorizado autor en la materia, F. Castillo Blanco- remite implícita, pero necesariamente, a la legislación de régimen local y a las potestades de autoorganización (y por tanto reglamentarias) de los entes locales. Siendo así que, en lo que aquí interesa, el art. 32bis LrBRL autoriza expresamente al reglamento orgánico de las diputaciones provinciales para prever, como excepción, que los puestos con funciones directivas que presenten características específicas puedan ser cubiertos por personal no funcionario, es claro que esta prescripción prevalece, por su carácter básico, sobre lo dispuesto en la Ley autonómica. Esa autorización debe entenderse, así pues, en el contexto del resto de las previsiones de la legislación

de régimen local básica, puesto en relación con el EBEP. Y de acuerdo con la LrBRL (art. 103, que reserva la selección del personal laboral a la propia entidad local) y el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (art. 177.2, a cuyo tenor *la contratación laboral puede ser -además de por tiempo indefinido, duración determinada y a tiempo parcial- en cualquiera de las demás modalidades previstas en la legislación laboral, siendo el régimen de las relaciones correspondientes, en su integridad, el establecido por las normas de Derecho laboral*). Por tanto, del marco legal básico aplicable (el del régimen local y el del empleo público) deriva que la relación del personal directivo y, en particular, las características del puesto a ocupar por el mismo (justificativas de tal ocupación) y las condiciones de acceso a, y permanencia en, dicho puesto, pueden ser determinadas por el reglamento orgánico provincial. Lo que incluye la configuración del puesto como de libre designación y cese homologándolo al ocupado por funcionario de carrera. Pues el artículo 83 del EBEP establece, con carácter general, que la provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realiza de conformidad *con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera*. Otra solución conduciría al absurdo de que, mientras la Administración matriz o de adscripción tuviera impedida tal configuración, no lo tuvieran claramente, sin embargo, ni sus organizaciones instrumentales, ni los consorcios.

Esta conclusión implica la inaplicabilidad del artículo 306 de la Ley autonómica en tanto que impide de la designación y el cese libres del personal directivo laboral, cuando proceda, y, por tanto, todo lo más y para salvar su contradicción con el marco legal básico, a su interpretación como regla de entrada en juego en el caso de imprevisión de las condiciones de permanencia en el puesto de que se trate o de condiciones distintas.