

CAPÍTULO IX

El personal al servicio de las corporaciones locales

Federico A. Castillo Blanco

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Granada

SUMARIO. 1. Introducción: las escasas y, en ocasiones, equívocas previsiones de la LRSAL en materia de personal. 2. Régimen de fuentes del personal al servicio de las entidades locales y ámbito de aplicación de las medidas. 3. Reserva de funciones a los funcionarios públicos: especial referencia a Andalucía. 4. El nuevo régimen de los funcionarios con habilitación de carácter estatal tras la LRSAL. 5. El régimen retributivo del personal al servicio de las Administraciones locales. 6. El personal directivo en las diputaciones provinciales y las modificaciones respecto de municipios de gran población. 7. Otras cuestiones de carácter general: las competencias de las diputaciones provinciales sobre gestión de recursos humanos. 8. La ausencia de previsiones en la ley sobre determinadas cuestiones: las transferencias de personal. 9. Conclusiones: o cómo las normas pueden ser intrascendentes respecto de los verdaderos problemas que aquejan al empleo público. 10. Bibliografía.

1. Introducción: las escasas y, en ocasiones, equívocas previsiones de la LRSAL en materia de personal

Si bien es cierto que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) contenía muchas medidas que podían terminar impactando seriamente sobre la estructura de los recursos humanos de las entidades locales, conviene resaltar que las normas que regulan expresamente esta materia fueron escasas y puntuales, salvo la regulación general de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, donde los cambios, al menos competencialmente, resultaron muy notables y de calado.

En cualquier caso, y para valorar los cambios introducidos, hay un punto de partida que no podemos ignorar como es la complejidad, diversidad y variedad presentes en la Administración local española. Partiendo de esta realidad, comúnmente aceptada, desde el primer momento se advirtió que las posiciones de las distintas formaciones políticas eran discrepantes acerca del alcance, naturaleza y sentido de los cambios y transformaciones que era necesario introducir en el ámbito local. De ahí que la reforma no alcanzara la profundidad y amplitud que hubiera sido de desear.

En las distintas fases de la tramitación de la reforma local, además de los partidos políticos, presentaron sus observaciones, alegaciones, propuestas y alternativas diversas instituciones, asociaciones profesionales y sindicales, destacando, entre ellas, el Consejo de Estado —Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, ref. 567/2013, de 26 de junio de 2013—, el Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), algunas de cuyas aportaciones terminaron incorporándose a la ley, que, como también es conocido, ha sido matizada por la jurisprudencia constitucional en distintos aspectos, y que presenta, en su conjunto, un balance muy pobre en cuanto a los resultados, dadas, como ha puesto de relieve Barrero Rodríguez (2023), las dificultades que dicha Ley de Reforma ha encontrado en su aplicación y en su grado de implantación efectiva.

Peor balance se obtiene, en cualquier caso, si nos centramos en el personal de los Gobiernos locales. Ya podemos adelantar que sencillamente la LRSAL no solucionó nada. En todo caso lo complicó, ya que, junto a equivocadas perspectivas, como ahora tendremos oportunidad de comprobar, no ofreció soluciones a los verdaderos problemas de la gestión de los recursos humanos en las entidades locales, más allá de resolver, eso sí, alguna cuestión concreta que sí puede ser valorada en forma más positiva.

Centraremos pues, y advertidos dichos extremos, nuestro análisis en algunas de las cuestiones que planteó el texto de la LRSAL, no abordando otras que, como el caso de los consorcios, excederían del tamaño y la funcionalidad de este trabajo, y que, por otro lado, no se ciñen exclusivamente al tema del personal al servicio de los Gobiernos locales¹. Y —conviene advertirlo también— nos referiremos a alguna otra que a lo largo de los años en

1. En lo que respecta a los consorcios, la LRSAL añadió una nueva disposición adicional —la vigésima— a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), que siguió la senda marcada por el Dictamen del Consejo de Estado de 23 de febrero de 1984, en el que se negaba a los consorcios la posibilidad de disponer de personal funcionario propio, haciendo extensiva

vigor de la LRSAL ha mostrado que debería haber sido contemplada y que, sin embargo, no lo fue.

2. Régimen de fuentes del personal al servicio de las entidades locales y ámbito de aplicación de las medidas

El sistema normativo referido al empleo público no ha ayudado mucho a mejorar la situación del empleo público local y, más en concreto, de los déficits que pueden apuntarse respecto de este. Junto al denso, y a veces contradictorio y confuso, marco de regulación heterónoma procedente de los títulos competenciales relativos al empleo público del Estado y de las comunidades autónomas, ha de añadirse la que derivaba de la normativa básica y autonómica de régimen local, con la subsistencia de normas en algunos casos vetustas y desfasadas que, con carácter general, poco han añadido, y lo que se ha acometido no es tampoco el mejor ejemplo para solucionar los problemas pendientes. La normativa, derivada de la negociación colectiva expresada en acuerdos y convenios en aquellos aspectos en que era posible la intervención autónoma de los entes locales, tampoco ha sido el mejor ejemplo².

Seguramente, y a la vista de dichas circunstancias, no sorprenderá a nadie la afirmación de la existencia en el ámbito local de un esquema de fuentes normativas múltiple y disperso —contradictorio en ocasiones—, excesivamente uniforme, con grave quebranto de la seguridad jurídica en normas que subsisten sin derogación expresa, y con una aplicación en un grupo importante de comunidades autónomas de la normativa estatal, pensada

dicha consideración también al personal laboral, y estableciendo asimismo una importante limitación en materia retributiva.

Con posterioridad, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público modificó esas previsiones y la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023 ha vuelto a modificar distintos aspectos.

2. Al menos en lo que se refiere a los déficits de esta normativa y a los que debe atribuirse también alguna responsabilidad en las patologías denunciadas, la Comisión para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público coincidió con los planteamientos aquí realizados. A juicio de esta, “[...] los casi dieciocho años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley 9/1987 han puesto de manifiesto una serie de disfunciones que es preciso abordar en la futura norma. A juicio no sólo de esta Comisión, sino también de muchos de quienes han formulado sus opiniones ante ella, la experiencia de estos años no ha sido excesivamente positiva. Así lo demuestra, por ejemplo, la ausencia de negociación en algunas Administraciones (gran parte de las Entidades Locales), la inseguridad jurídica derivada de la actual configuración de los acuerdos, la confusión entre los supuestos en los que se requiere la negociación y en los que cabe una mera consulta a los sindicatos, la deficiente articulación de la negociación entre las mesas, o la escasa coordinación de la posición negocial de las diferentes Administraciones. La imprecisión de la ley, en estos y otros aspectos, ha dado lugar a una copiosa jurisprudencia, en algunos extremos contradictoria. Todo ello demuestra la necesidad de acometer una revisión parcial del vigente régimen legal, que clarifique las dudas y puntos conflictivos hoy existentes”.

para una Administración con competencias sustancialmente distintas a las que se prestan desde nuestros municipios y provincias. Sin olvidar el correlativo olvido de la realidad local, y un largo etcétera de vacíos que se podrían relatar y que determinan en el mundo local un panorama normativo complejo y difícil de gestionar³. Su simplificación hubiese resultado una tarea prioritaria e ineludible a la que precisamente no ayudó, en nada, la LRSAL.

La LRSAL, en principio, no modificó el régimen de fuentes del personal al servicio de las Administraciones locales, si bien es cierto que las referencias realizadas al régimen de fuentes eran innecesarias. Sin perjuicio, eso sí, de que dicha norma volvió a introducir confusión respecto de la situación anterior establecida por el EBEP, que había pretendido que fuera la legislación de empleo público la que abordarse la regulación del personal al servicio de las Administraciones públicas, reservándose a la legislación de régimen local aquellos aspectos en los que la organización y el funcionamiento de los entes locales estuviesen imbricados con los aspectos referidos al empleo público (por ejemplo, los funcionarios con habilitación de carácter estatal, la dirección pública, u otras materias, como el régimen y situaciones administrativas del personal en la Administración instrumental local).

A tenor del nuevo art. 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), introducido por la LRSAL, debe resaltarse que el régimen establecido es el siguiente:

“Los funcionarios al servicio de la Administración local se van a regir por la propia Ley estatal de 1985, y en lo no previsto por ésta, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del art. 149.1.18 de la Constitución”. Este art. 92 es, sin duda, importante en esta materia, puesto que establece un alambicado sistema de fuentes para los funcionarios locales, dando preferencia aplicativa a la LRSAL sobre el EBEP, lo que en principio, y siendo

3. La Comisión ya aludida fue consciente de dicha situación y, en este sentido, expuso: “Cariando las Entidades Locales de un poder legislativo propio, es opinión extendida y acertada que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de función pública no ha tenido demasiado en cuenta las necesidades y peculiaridades de la Administración Local a estos efectos. Más bien, aquellas leyes están pensadas de manera exclusiva para la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, Administraciones voluminosas y complejas, a las que si acaso tan solo son equiparables las de algunos grandes Ayuntamientos. Por el contrario, las singularidades del régimen del empleo público de las Administraciones Locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de función pública. Pero siempre manteniendo la aplicación supletoria de la legislación estatal o autonómica sobre esta última materia”.

ambas normas básicas, no presenta problema alguno si salvamos lo referido al principio de especialidad.

Mayor problemática presenta el resto del apartado, sin perjuicio de las dudas que suscita esa aparente prelación de fuentes, que es de dudosa constitucionalidad y, además, es una materia que ya la STC 214/1989 declaró que no debía ser objeto de regulación. En suma, confusión sobre el panorama normativo que, sin embargo, pretendió clarificar el EBEP.

3. Reserva de funciones a los funcionarios públicos: especial referencia a Andalucía

La opción por regímenes funcionariales o laborales ha sido una problemática constante en el mundo local. Conforme a la nueva redacción introducida en la legislación local por la LRSAL: "Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario". Se derogaba, de esta forma, la disposición adicional segunda del EBEP, en la que, entre otros aspectos, se contenían las funciones públicas de las corporaciones locales que se reservaban exclusivamente a los funcionarios públicos. Pero además, en su apdo. 3, se establecía cuál era la reserva de funciones que, en todo caso, debía corresponder a los funcionarios públicos, recuperando la vieja regulación de la Ley de Bases de Régimen Local, a la que se añade lo previsto en el art. 9.2 del EBEP. Reiteración de normas innecesaria por lo demás. Con la LRSAL se enfatizó que a los funcionarios de carrera les debía corresponder exclusivamente el ejercicio de aquellas funciones propias de potestades públicas, así como las que implicasen ejercicio de autoridad y, en general, aquellas que, en desarrollo de dicha norma, se reservasen a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función (nuevo art. 92 de la LBRL). Como se ha dicho anteriormente, esa nueva norma no era idéntica al antiguo art. 92 derogado hacía varios años, pero seguía en lo esencial sus directrices generales plenamente.

Esto supuso una ruptura del espíritu del EBEP por dos tipos de razones. La primera es que el EBEP había derogado el antiguo art. 92 de la LBRL (cuyo contenido ahora se recuperaría con la nueva Ley), pretendiendo establecer unos elementos mínimos de definición de lo que significa el vínculo funcionarial para todo el empleo público del Estado. Serían las comunidades autónomas, mediante su regulación de empleo público referida a todo el personal de las Administraciones públicas de estas, las que concretarían dicho aspecto, optando por un empleo público, incluido el local, en mayor o menor medida bajo régimen jurídico funcionarial, salvando las disposicio-

nes de carácter básico que existiesen. Por otra parte, y en segundo lugar, de un principio previsto en el EBEP basado en la acotación de los puestos de trabajo que podían llevar a cabo los funcionarios públicos (principalmente en la ejecución de funciones que impliquen participación en el ejercicio de potestades públicas, Berning Prieto —2021— y Gamero Casado —2021—), se pasaba a una regulación en las Administraciones locales, en las que “con carácter general” todos los puestos de trabajo debían ser ocupados por funcionarios públicos.

De otro lado, y para la gestión de los servicios públicos de competencia local, se reforzaba la idea de considerar cuándo se ejercen funciones de autoridad, en este caso reformulando el art. 85.2 para que se tenga en cuenta lo que dispone el art. 9 del EBEP sobre funcionarios públicos. De esta forma, en el art. 85.2 *in fine* de la LBRL se vincula la forma de gestión de los servicios públicos por la que se opte con lo dispuesto en el art. 9 del EBEP (funciones reservadas a funcionarios públicos). Curiosamente no había un reenvío a lo previsto en el art. 92 de la LBRL según redacción contenida en la propia LRSAL, lo que planteaba una nueva confusión.

Así estaba la situación en las entidades locales respecto de este concreto aspecto cuando, como a título de ejemplo acontece en el caso andaluz, ha aparecido la Ley de la Función Pública de Andalucía, que, aun cuando presenta aspectos de mucho interés, lo cierto es que finalmente podría parecer que solo sería de aplicación al personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, por lo que la misma excluye, en principio, al personal al servicio de la Administración local de su regulación⁴. Aunque, como ahora se dará cuenta, esa inicial solución solo es aparente, ya que finalmente las soluciones que se ofrecen en este trascendental aspecto no son tan diferentes de las de otras comunidades autónomas, y ni siquiera de lo establecido en la legislación local.

Se debe exponer, en este sentido, que en principio la ley parecería seguir, respecto de este concreto asunto, las directrices establecidas en el EBEP (y, en la misma medida, se apartaría de las previsiones establecidas en la legislación local a las que nos hemos referido), y, así, establece, respecto

4. En cualquier caso, en el tramo final de aprobación de la ley, se introdujo una disposición adicional cuadragésima primera que reza así: “Con respecto a su normativa específica, las referencias de esta Ley a la Administración de la Junta de Andalucía se entenderán realizadas también a las demás Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

de las funciones del personal funcionario y laboral, en el art. 15, varias consideraciones de las que damos cuenta a continuación.

Su lectura revela que, en su primer apartado, no sigue el sistema de cláusula general establecido en la LRSAL ya antes comentado, sino que realiza un acotamiento de los puestos de trabajo reservados a funcionarios públicos. De esta forma, el apdo. 1 de dicha regulación establece, conforme a lo dispuesto en el EBEP, que “corresponden exclusivamente al personal funcionario las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales”.

Y añade, a continuación, una fundamental clarificación, señalando lo siguiente: “A los efectos previstos en este artículo, implican participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales las actuaciones administrativas obligatorias para las personas y entidades destinatarias que permitan exigir su acatamiento en caso de incumplimiento, no debiéndose considerar como tales, en estos casos, sus actuaciones preparatorias, de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo, que no constituyan actos administrativos de cualquier naturaleza”.

Asimismo, establece en su apdo. 2, a modo de cláusula de salvaguarda, una reserva generosa de determinados puestos de trabajo que necesariamente han de ser desempeñados por funcionarios públicos⁵.

5. El apdo. 2 establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el apdo. 1, serán desempeñadas exclusivamente por personal funcionario las siguientes funciones:

- a) La fe pública administrativa que, entre otras funciones, conllevará la expedición de certificaciones o de copias auténticas.
- b) La constatación de hechos que, de acuerdo con su normativa específica, tengan presunción de veracidad.
- c) La inscripción, anotación, cancelación y demás actos de administración de registros administrativos, que tengan efecto constitutivo.
- d) La emanación de órdenes de policía.
- e) La adopción de medidas cautelares o de reposición.
- f) Las actuaciones atribuidas a personal funcionario público habilitado para la identificación y firma de la ciudadanía en las oficinas de asistencia en materia de registro conforme a lo dispuesto en la legislación del procedimiento administrativo común.
- g) Las funciones atribuidas a personal funcionario en la legislación específica de determinados cuerpos, y, en particular, el Cuerpo de Letrados y Letradas de la Junta de Andalucía; el Cuerpo de Letrados y Letradas de la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía; los Cuerpos de Inspección y Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda; el Cuerpo de Inspección de Servicios Sanitarios, con las especialidades de Inspección Médica y de Inspección Farmacéutica, y el Cuerpo de Subinspección de Servicios Sanitarios; la especialidad de Agentes de Medio Ambiente del Cuerpo de Ayudantes; y el Cuerpo Superior de Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía.

Hasta ahí parece razonable la opción realizada. Menos razonable resulta, después de haber optado por acotar los puestos de trabajo reservados a funcionarios, volver a establecer una cláusula general de reserva de todos los puestos de trabajo al régimen funcional, y, así, su apdo. 3 aclara lo siguiente: “Los puestos de trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía serán desempeñados con carácter general por personal funcionario público”.

Y es que, en realidad, lo que el art. 15 refleja, más que una reserva de puestos de trabajo a personal funcionario —ya que, como se ve, utiliza tanto el sistema de acotamiento de puestos de trabajo como el de cláusula general—, es un doble sistema de delimitación en la reserva de puestos de trabajo. Una primera delimitación positiva, por un lado, de la que se ha dado cuenta, reservando puestos de trabajo al personal funcionario, y otra, que podría calificarse de delimitación negativa, con la indicación en su apdo. 4 de los puestos de trabajo que en realidad pueden ser prestados por personal laboral al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, y, por tanto, no necesariamente por personal funcionario⁶.

Y remite, en su apdo. 5, a las relaciones de puestos de trabajo o instrumentos equivalentes de ordenación de recursos humanos la identificación concreta de la clase de personal empleado público que puede desempeñar cada uno de los puestos de trabajo.

h) Además, en la tramitación de procedimientos administrativos que se instruyan en una agencia, el asesoramiento legal preceptivo, las funciones de persona responsable o instructora y la elevación de propuesta de resolución en los procedimientos que den lugar a actos desfavorables o de gravamen o que supongan el ejercicio de prerrogativas o poderes exorbitantes, así como los procedimientos de mediación y arbitraje.

6. El apdo. 4 de dicho art. 15 establece que, en el marco de lo dispuesto en el este artículo, en la Administración de la Junta de Andalucía podrán desempeñarse por personal laboral:

a) Los puestos de trabajo de naturaleza no permanente y los que se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.

b) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo, recepción, información, reproducción de documentos, conducción de vehículos y análogos.

c) Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos, instalaciones o vías públicas, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social.

d) Los puestos de las áreas de expresión artística, servicios sociales, asistenciales y culturales, y del área de protección de menores.

e) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran habilidades prácticas y conocimientos de carácter técnico o especializado, cuando no existan cuerpos de personal funcionario en los cuales sus integrantes tengan la preparación específica necesaria para su desempeño. También los puestos de centros de investigación que sean necesarios para la ejecución de proyectos determinados.

f) Cualesquiera otros puestos con funciones de carácter auxiliar, instrumental o de apoyo administrativo o técnico a las propias que implican ejercicio de autoridad, o a las que, de acuerdo con lo previsto en este artículo, se encuentran reservadas al personal funcionario.

En realidad, y como puede comprobarse, es un sistema que, en sus resultados prácticos, opta decisivamente por un modelo funcional de burocracia pública, y que, por ello, no parece que sea tan distinto al del empleo público local según lo ya expuesto. *Mutatis mutandis*, por otro lado, es lo mismo que está ocurriendo en la mayoría de las comunidades autónomas, que muestran claramente una opción por el régimen funcional en el desempeño de puestos de trabajo⁷.

4. El nuevo régimen de los funcionarios con habilitación de carácter estatal tras la LRSAL

En algún momento tuve la oportunidad de denunciar las reticencias existentes en el ámbito político sobre estos funcionarios (Castillo Blanco, 2003), y, más en concreto, la progresiva reducción y alcance de sus funciones y la supresión de instrumentos de control en manos de estos. Lo cierto es que no han cesado a lo largo del periodo democrático, y tuvieron su expresión más acabada en una disposición adicional segunda en el EBEP, sin duda polémica

7. Y es que, en cualquier caso, el sistema seguido es muy similar al contenido en el art. 44 de la Ley de Empleo Público del País Vasco, si bien aquí sí se realizan unas opciones para todas las Administraciones públicas vascas. La técnica seguida en el caso de Valencia, arts. 44 y 45, también es muy similar, si bien se complementa con lo previsto en el art. 19.6, que establece excepciones a la prohibición de desempeño de puestos de trabajo en determinados supuestos (violencia de género, motivos de salud, y ciertos supuestos de indefinidos no fijos de plantilla). Previsiones similares se pueden encontrar en los arts. 5 y 7 del Proyecto de Ley de Función Pública de la Administración del Estado (BOCG núm. 149.1 de 24 de marzo de 2023).

Distinto es el supuesto de Asturias, que en el art. 8 de la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público, al delimitar las funciones del personal funcionario y del personal laboral, si bien opta por un sistema de cláusula general de reserva de puestos a personal funcionario (con carácter prevalente, dice la norma), con posterioridad es mucho más genérico y establece en su apdo. 2, para todas las Administraciones públicas asturianas, que de conformidad con la legislación básica, en todo caso, las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas corresponden, exclusivamente, al personal funcionario. Se entiende que dichas funciones son, necesariamente, las de ejercicio de la autoridad, tales como la elaboración y aprobación de actos administrativos, las actividades de inspección y sanción, la exacción de tributos o la emisión de órdenes de policía. Asimismo, están reservadas a personal funcionario las funciones de salvaguardia de los intereses generales de las Administraciones públicas, entendiéndose por las mismas aquellas funciones que son indispensables para el ejercicio del poder público, tales como la fe pública, el asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y las de contabilidad y tesorería.

Asimismo, están reservadas a personal funcionario que preste servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros las funciones de funcionario habilitado previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para la identificación y autenticación del ciudadano.

Se establece en el apdo. 3 del art. 8 de la Ley 2/2023, concretamente respecto de la Administración del Principado de Asturias y las entidades de derecho público del art. 2.1.b) de dicha norma, que podrán ser desempeñadas por personal laboral aquellas funciones distintas a las reguladas en el apartado anterior y que no formen parte de la descripción de funciones de los cuerpos y escalas recogidos en esta ley.

ca, que consagraba, en la práctica y a salvo de denominaciones, la desarticulación de estos funcionarios como cuerpos nacionales. Afortunadamente la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local corrigió en gran medida el desaguado que se había ocasionado con la aprobación del EBEP en este concreto aspecto.

El art. 92 bis LBRL, introducido por la LRSAL, estableció una nueva regulación de los (de nuevo) denominados funcionarios con habilitación de carácter nacional. Los cambios más significativos se tradujeron en que, con las medidas adoptadas, se produjo una clara recentralización de atribuciones en manos de la AGE en distintos aspectos:

- Su regulación esencial que se atribuye al ámbito estatal y gran parte de las competencias ejecutivas en manos del Estado, aunque esto tenía una excepción en el País Vasco y Navarra (disposición adicional segunda.⁷ y tercera de la LBRL)⁸.
- De esta forma, es de destacar que en materia de selección —oferta de empleo, selección, formación y habilitación— el Estado recuperó la plenitud de funciones, lo que, *a priori*, solventaba los problemas de coordinación que el EBEP había provocado. Y es que lo cierto es que, durante años de su vigencia en este aspecto, se había producido un abultado descenso en el número de plazas convocadas por las comunidades autónomas, con relación a las que venía convocando el Estado y la correlativa falta de funcionarios para proveer puestos de trabajo de existencia preceptiva, así como la negación en muchos ámbitos territoriales —la mayoría— del derecho a la carrera profesional por promoción interna para los colectivos afectados.
- En materia de provisión de puestos de trabajo la estructura de los sistemas de provisión se mantuvo, si bien se incorporaron algunas novedades. En cuanto al sistema de concurso, los nuevos porcentajes de méritos supusieron un refuerzo a favor de los estatales —que tendrían un peso mínimo del 80 % de la puntuación total, en cualquiera de los dos concursos—. El derogado art. 99 de la LBRL fijaba unos porcentajes del 65 %, 10 % y 25 % del total posible para

8. En el País Vasco todas las facultades previstas en el art. 92 bis y concordantes de la LBRL respecto de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional serán ostentadas por las instituciones competentes de dicha comunidad autónoma.

Igualmente, tampoco estas normas son de aplicación en la Comunidad Foral de Navarra, ya que las funciones reservadas no se ejercen en esa comunidad autónoma por habilitados nacionales, sino por personal funcionario con habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral —disposición adicional tercera de la LBRL y art. 234 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Régimen de la Administración Local de Navarra—.

méritos fijados por Estado, comunidades autónomas y entidades locales, respectivamente. El nuevo art. 92 bis de la LBRL fijaba esos porcentajes en el 80 %, 15 % y 5% del total posible.

- La regulación de las situaciones administrativas, igualmente, pasaba al Estado, eliminando la disparidad existente desde la aprobación del EBEP, tanto en lo relativo a los supuestos de cada una de ellas como a su declaración y a los efectos derivados.
- Lo mismo sucedió con el régimen disciplinario, sobre el que se anuncia una nueva normativa.
- Se introdujo un Informe preceptivo previo de la AGE para el cese de aquellos funcionarios que tuvieran atribuidas las funciones de Intervención-Tesorería.
- Se creó el Registro de funcionarios con habilitación de carácter nacional.
- La incoación de faltas muy graves establecidas en la normativa estatal (competente para nombrar instructor y decretar o alzar la suspensión provisional).
- Imposición de sanciones por faltas muy graves.

Las comunidades autónomas, por su parte, conservaron distintos aspectos, si bien es cierto que menos relevantes que los asumidos por el Estado: méritos específicos en concursos (hasta un 15 %) y competencias ejecutivas en materia de nombramientos provisionales, comisiones de servicio, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental. Asimismo, tendrían competencias en materia de incoación de expedientes disciplinarios por faltas graves y muy graves cuando la comunidad autónoma hubiese legislado sobre esta materia más allá de lo prevenido en el art. 95 del EBEP.

Desde otro punto de vista, distinto al competencial, también se introdujeron novedades. En primer término, se amplió el ámbito de los puestos que podían ser cubiertos por el sistema de libre designación, aunque los que desarrollasen funciones de tesorería e intervención se sujetaban a determinados requisitos formales en su proceso de nombramiento y cese, con intervención del Estado. Pero, asimismo, se pasó directamente al articulado de la LBRL el mandato de que las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y contabilidad y tesorería, ya no es que debieran ser cubiertas por funcionarios, sino que dichos funcionarios debían

serlo de habilitación de carácter nacional⁹. De hecho, el nuevo art. 92 bis, párrafo 1, parecía buscar que en estas funciones no hubiese posibilidad de duplicidad en atribución entre funcionarios y funcionarios de habilitación nacional, residenciando exclusivamente en estos últimos su ejecución.

Asimismo, se establecieron normas sobre permanencia en puestos de trabajo (párr. 8.º)¹⁰, y se contempló una nueva sanción, la destitución, modulándose adicionalmente la sanción de suspensión.

En cuanto a las funciones, el colectivo mantuvo reservadas exactamente las mismas que le atribuía el apdo. 1.2 de la disposición adicional segunda del EBEP, así como su antecesor, el antiguo art. 92.3 de la LBRL. Hay que advertir, en todo caso, que si bien, durante buena parte de la tramitación parlamentaria de la LRSAL, la “gestión tributaria” figuró junto a las anteriores funciones, tal referencia desapareció durante la tramitación del Proyecto de Ley en el Senado. Pero la LRSAL también desarrolló y matizó el ejercicio de determinadas funciones propias de intervención mediante la modificación

9. Con posterioridad, el apdo. 2 del art. 92 bis de la LBRL recibió nueva redacción, respecto de las subescalas existentes, por el art. 3 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía.

10. De conformidad con lo dispuesto en el apdo. 8 del art. 92 bis de la LBRL, para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo o ser nombrados con carácter provisional en otro puesto de trabajo, los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo obtenido por concurso un mínimo de dos años.

Esta norma sería de aplicación a los procedimientos administrativos referidos a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que se iniciasen con posterioridad al 30 de diciembre de 2013 (la LRSAL entró en vigor el 31 de ese mismo mes).

Por tanto, los procedimientos para efectuar nombramientos provisionales iniciados antes del 31 de diciembre de 2013 se regirán por su normativa anterior, no siéndoles de aplicación la obligación de permanencia establecida en el apdo. 8 del art. 92 bis LBRL.

Por otra parte, esa obligación de permanencia no se aplica cuando el puesto al que se concurra o para el que se pretende obtener el nombramiento provisional está en el ámbito de una misma entidad local en la que el funcionario interesado está ya desempeñando otro puesto de trabajo.

Además, esa obligación de permanencia se establece solo para los puestos de trabajo obtenidos por concurso, no para los obtenidos por otro procedimiento (libre designación, nombramiento provisional, comisión de servicios, acumulación...).

Por tanto, el funcionario que esté desempeñando un puesto de trabajo obtenido por un procedimiento distinto al del concurso no necesitará agotar el plazo de 2 años de permanencia en ese puesto para poder participar en un concurso de provisión de puestos de trabajo (sea ordinario o unitario) u optar a un nombramiento por el sistema de libre designación o a un nombramiento provisional para ocupar un puesto de trabajo distinto.

Asimismo, la obligación de permanencia admitía excepciones, de forma que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podría efectuar nombramientos provisionales de funcionarios que no hubieran agotado el plazo de permanencia de 2 años en un puesto de trabajo obtenido por concurso, cuando existieran razones y circunstancias que requirieran la cobertura del puesto con carácter urgente, y siempre que no fuese posible efectuar un nombramiento provisional de un funcionario que sí hubiese agotado ese periodo mínimo de permanencia.

del TRLRHL. En ese sentido, el nuevo art. 213 del TRLRHL desarrollaría el alcance del control interno, anticipando —y legitimando competencialmente— un desarrollo estatal, entre otras cuestiones, de los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como “derechos y deberes del personal controlador”¹¹. Por su parte, la nueva redacción del art. 218 del TRLRHL fortaleció el alcance del “informe sobre resolución de discrepancias”, mediante la regulación de determinados aspectos de contenido y procedimiento¹².

Por último, la disposición adicional séptima de la LRSAL previó la posibilidad de que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) firmase convenios de colaboración con entidades locales para la realización de actuaciones de apoyo en materia de intervención, desarrollando así una previsión ya contemplada en la LGP.

Es preciso referirse a que el art. 92 bis contenía una remisión al desarrollo reglamentario en ese apdo. 8 para nombramientos provisionales. La misma remisión la encontramos en el apdo. 4 respecto de la creación, clasificación y supresión de puestos reservados, del régimen disciplinario y de las situaciones administrativas; en el apdo. 5, respecto de la aprobación de las bases y los programas para la selección y formación de estos funcionarios, y en el apdo. 6, respecto de las especialidades correspondientes de la forma de provisión de puestos.

Y sobre todos estos aspectos, incluidos los nombramientos provisionales, lo que viene a decir esta disposición transitoria es que se seguirán rigiendo por la normativa reglamentaria vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL “en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley”, hasta que se aprueben los nuevos reglamentos.

De esta forma, dicha Ley contempló, como se ha expuesto, el desarrollo reglamentario mediante real decreto de las especialidades correspondientes a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (en adelante, FHCN), lo que se traduciría en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

11. Estas previsiones se han desarrollado mediante el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

12. Con posterioridad, y a los efectos de dicho informe, es de interés la consulta de la Resolución de 15 enero 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, por el que se aprueba la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales.

Así, esta nueva regulación, tal y como se expresa en la propia exposición de motivos de esta norma reglamentaria, tiene entre sus objetivos:

- evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes;
- reforzar el papel de la Administración General del Estado al asumir la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, así como la asignación de un primer destino;
- reforzar y clarificar las funciones reservadas a estos funcionarios, al entender que son básicas para el funcionamiento de las corporaciones locales;
- garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas;
- permitir una gestión más eficaz y homogénea de este colectivo en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeña en las corporaciones locales, y su repercusión en el interés general.

Con posterioridad, y como resulta conocido, se ha producido una marcha atrás. Y es que se ha introducido una atribución competencial sobre el régimen jurídico de estos funcionarios a favor del País Vasco durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que, aun siendo de carácter instrumental (la competencia sobre estos), mucho me temo que su relevancia es mucho mayor. Sin duda lo será. En efecto, una disposición final propuesta por el Grupo Vasco – Partido Nacionalista Vasco en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 determinó que, “en el ámbito de la Comunidad autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el art. 92 bis y concordantes de esta ley (se refiere a la Ley de Bases), se aplicará de conformidad con la de la Constitución, con el art. 149.1.18 de la misma y con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en el citado art. 92 bis respecto a dicho personal serán asumidas, en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes en las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcio-

nario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas”.

De nuevo, y como consecuencia de dicha disposición, estos funcionarios vuelven a estar en el ojo del huracán, y no sería de extrañar que, en este movimiento de *vaivén* al que llevamos asistiendo ya muchos años, de nuevo otras comunidades autónomas, y no solo la vasca, recuperasen las competencias sobre estos funcionarios. Y como siempre, más que la racionalidad primará la política de pactos que haya de realizarse en la gobernabilidad del país.

5. El régimen retributivo del personal al servicio de las Administraciones locales

La LRSAL buscó, como era lógico dada la finalidad con que fue dictada, el control de los salarios del personal al servicio de las Administraciones locales a través de varios instrumentos: por una parte, a través de su limitación en las normas presupuestarias; pero, por otra, mediante la intervención de las propias corporaciones locales en la aprobación de dichos límites y en su publicación electrónica.

Por lo que hace al primer asunto, el art. 75 bis de la LBRL pasó a regular, tras la reforma introducida, que los Presupuestos Generales del Estado determinarían, anualmente, el límite máximo total que podrían percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias (excluyendo los trienios a los que en su caso tuvieran derecho aquellos funcionarios de carrera que se encontrasen en situación de servicios especiales), atendiendo a una tabla que figuraba en el propio precepto, en la que se tomaba como referencia la figura de un Secretario de Estado, deduciéndole unos determinados porcentajes en función de los habitantes del municipio.

Siguiendo con esta estela, la norma también preveía que las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado podrían establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pudiera percibir el personal al servicio de las entidades locales y entidades de ellas dependientes, “en función del grupo profesional de los funcionarios públicos o equivalente del personal laboral, así como de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado”.

Pero además, sobre los límites retributivos, el nuevo art. 75 bis 4 de la LBRL, invocando la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), así como el art. 93.2 de la LBRL,

señalaría que las leyes de PGE de cada año podrían fijar “un límite máximo y mínimo total” que, por “todos los conceptos retributivos” (lo que incluiría productividad y gratificaciones), podría percibir el personal al servicio de las entidades locales y entidades de ellas dependientes (ya fuese funcionario o laboral). De un modo genérico e impreciso, el precepto indica que estos límites dependerán del “grupo profesional”, así como de “otros factores” que se pudieran recoger en la LPGE.

Por lo que se refiere a las corporaciones locales con menos de mil habitantes¹³, se estableció que sus miembros no podrían tener dedicación exclusiva y que, excepcionalmente, podrían desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Se establecieron, en este caso, tres tramos para dedicaciones del 75, 50 y 25 %, respectivamente, y unos límites de retribuciones que reflejaban no solo el menor número de habitantes de la corporación, sino también la menor dedicación.

Este régimen supone enmarcar el régimen retributivo del personal funcionario y laboral al que se deben sujetar las Administraciones locales en el ámbito de las competencias de la AGE sobre complementos económicos, pero también limita las posibilidades que la negociación colectiva tenía y ha venido realizando en materia retributiva.

Como mecanismo añadido de control se ha de señalar que, en el nuevo art. 103 bis de la LBRL aprobado con la reforma, se establecía la obligación de las corporaciones locales de aprobar anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local, respetando los límites y las condiciones que se contemplaran con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por lo que respecta a su “ámbito de aplicación”, el art. 103 bis definió uno *sui generis*, estableciendo una particular delimitación del “sector público local” en su apdo. 2. En ese sentido, el sector público local ahí definido no coincide con el sector público tal y como lo define la Ley Orgánica de Es-

13. Los arts. 75 bis y 75 ter LBRL, introducidos por los apdos. 18 y 19, respectivamente, del art. 1 LRSAL, regulan la dedicación y retribución de los miembros (y el personal al servicio) de las corporaciones locales. La STC 111/2016 consideró que los límites introducidos en cuanto al régimen de dedicación y retribuciones de los miembros de corporaciones locales de menos de 1000 habitantes eran constitucionales, pues respondían a principios de eficiencia y dejaban suficiente margen regulatorio dentro de los regímenes de dedicación parcial, dado que una determinada modalidad retributiva, según la jurisprudencia, no forma parte del núcleo esencial del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, protegido por el art. 23.2 CE.

tabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ya que el art. 103 bis se aproxima a la definición que, tradicionalmente, se ha venido contemplando como “sector público” en las sucesivas leyes de PGE, en línea con lo que dispone el art. 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP).

En ese sentido, el sector público local contemplado en el art. 103 bis excede del de las entidades que integran el presupuesto general de la entidad local, definido en el art. 164 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL). Con la definición efectuada en el art. 103 bis se disipan, pues, las posibles dudas que se suscitaban acerca de cuál era el alcance subjetivo de las limitaciones establecidas en esta materia en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado (en adelante, LPGE).

En segundo lugar, en lo que atañe al cálculo, el precepto establece que la masa salarial se calculará respetando los límites y condiciones que se establezcan anualmente en la LPGE; condiciones que, por lo demás, se han venido tradicionalmente estableciendo con carácter básico en las LPGE dictadas anualmente, por lo que el artículo no constituía en realidad novedad alguna.

Lo que, sin embargo, sí constituyó una novedad, como se ha apuntado, es la necesidad de que la entidad local articule un procedimiento de aprobación —o, dependiendo del ente, de autorización— de la masa salarial para los diferentes entes de su sector público, a imagen y semejanza de lo que ya sucedía en el ámbito estatal. En ese sentido, la entidad local deberá tener en cuenta el reparto de atribuciones entre sus órganos, así como el necesario respeto a las limitaciones que se establezcan en los presupuestos —tanto en los generales del Estado como, en su caso, en los municipales, aprobados por el pleno—. En todo caso, la masa salarial aprobada —o autorizada— tendrá carácter limitativo a efectos de negociación colectiva.

En materia procedimental, asimismo, llamaba la atención el plazo de 20 días que se estableció en el apdo. 3 del art. 103 bis para la publicación de la masa salarial aprobada en la sede electrónica de la corporación y en el respectivo boletín oficial. Si, como parece deducirse del precepto, dicho plazo se computa desde la adopción del acuerdo de aprobación, este deberá ser tenido en cuenta tanto por parte de la entidad local como por parte de las Administraciones responsables, a fin de dar cumplimiento a la norma. Tal vez hubiera sido suficiente, a nuestro juicio, establecer la obligación de

publicarla conforme al art. 70.2 de la LBRL, máxime cuando ni siquiera el art. 169.3 del TRLRHL dispone un plazo concreto para la publicación del presupuesto general de la entidad local.

Asimismo, fueron objeto de un nuevo tratamiento normativo las retribuciones de los contratos mercantiles y de alta dirección suscritos por entes, consorcios, sociedades, organismos y fundaciones que conforman el sector público local, así como las atribuciones del pleno sobre estas entidades y el número máximo de miembros de los órganos de gobierno (DA 12.^a).

En cuanto a los contratos mercantiles o de alta dirección en el sector público local, la LRSAL incorpora a la legislación básica del régimen local —al menos, parcialmente— la regulación y las limitaciones establecidas para el sector público estatal a través de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, que lo desarrolla. Normativa que hoy, como sabemos, ha quedado derogada

En ese sentido, la LRSAL realizó una nueva redacción de la vigente disposición adicional duodécima de la LBRL, sobre información en materia de tutela financiera (que hasta entonces regulaba la reordenación de sociedades mercantiles), mediante la cual incorporaba al ámbito local parte de las disposiciones estatales antes reseñadas, permitiendo que algunas cuestiones se desarrollasen por cada entidad local, con cierto margen de autonomía. Entre aquellas destaca, por ejemplo, la clasificación de las entidades del sector público local en tres grupos, cuestión que queda atribuida al pleno de cada corporación.

Ahora bien, aunque la normativa aplicable al sector público estatal definía claramente cuál era su ámbito de aplicación, la nueva disposición adicional duodécima LBRL no definió, sin embargo, cuál era “el sector público local”. En ese sentido, estimo que debería aplicarse, por analogía, la definición de sector público local que contempla el nuevo art. 103 bis LBRL.

La norma otorgó un plazo de dos meses desde su entrada en vigor para adaptar los contratos celebrados con anterioridad, y de tres meses para adaptar los estatutos de las entidades, estableciendo un límite: la adaptación no podría producir ningún incremento con relación a su situación anterior.

La realidad de toda esta regulación, sin embargo, ha sido más limitada de lo que el legislador de la LRSAL pensó, y hoy, aunque subsistente en su mayoría, su aplicación y control ha ido progresivamente relajándose.

6. El personal directivo en las diputaciones provinciales y las modificaciones respecto de municipios de gran población

El art. 32 bis de la LBRL, introducido por la LRSAL, procedió a regular al personal directivo de las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares, y modificó la regulación sobre coordinadores generales y directores generales de municipios de gran población (arts. 32 bis y 130.3). En estos supuestos, el nombramiento habría de recaer sobre funcionarios del subgrupo A1, excepto que el reglamento orgánico dispusiese que, en atención a las características específicas de las funciones de los órganos a los que se adscribieran, su titular no reuniese la condición de personal funcionario. El nombramiento se efectuaría siempre con criterios de competencia profesional y experiencia. Para los coordinadores y directores generales, antes tan solo se estaba a criterios de competencia profesional y experiencia en los nombramientos de no funcionarios; ahora se requerían en todo caso, inclusive cuando fuesen funcionarios, lo que hizo pensar en la necesidad de que se estableciese qué criterios eran los que exigía el desempeño.

La excepcionalidad a la exigencia de la condición de funcionario de carrera tenía una redacción idéntica a la que se establecía para los directores generales de la Administración General del Estado en el art. 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), por lo que cabía entender que la jurisprudencia de dicho precepto podía servir como criterio interpretativo de esta cuestión en el ámbito local¹⁴. E, inclusive, la jurisprudencia ulteriormente dictada como consecuencia de la legislación de altos cargos de la Administración General del Estado dictada en 2015.

Por último, resta señalar que las disposiciones transitorias octava y novena LRSAL regularon el régimen transitorio de ambos preceptos respectivamente, limitando su aplicación a aquellos nombramientos que tuviesen lugar a partir de la entrada en vigor de la ley.

14. En ese sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2010 (rec. 528/2008) entiende que "cualquier excepción que sea establecida a la regla general de reserva funcional exigirá, para poder ser considerada válida, que se apoye en hechos objetivos y concretos; y por dicha razón no bastarán consideraciones abstractas o genéricos juicios de valor" (FJ tercero).

Lo cierto, sin embargo, es que la regulación del personal directivo de las diputaciones sufrió notables variaciones a lo largo del proceso de tramitación parlamentaria de la ley, pero en cualquier caso esta regulación supuso la inclusión de una estructura directiva en el ámbito provincial, en términos similares (aunque no idénticos) a la recogida para los municipios de gran población. Y es que, al menos desde mi punto de vista, las diputaciones provinciales necesitaban objetivamente esa estructura directiva para asumir razonablemente el papel institucional que la LRSAL les otorgó y que, finalmente, no se ha trasladado a la realidad en que se desenvuelve el mundo local¹⁵.

Sin perjuicio de la complejidad que presenta dicha cuestión (entre otras cosas porque, como ha puesto de relieve el Tribunal Supremo, el concepto de alto cargo no es directamente trasladable al ámbito local), lo cierto es que, a la vista de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2019, rec. 2145/2017, las previsiones establecidas en la LRSAL no eran suficientes y exigían un desarrollo por parte de la legislación autonómica. Lo que, con independencia de que no se comparta dicha opinión, pone de relieve que existe un espacio normativo propio en las entidades locales una vez que se haya promulgado la legislación autonómica que lo que debiera hacer es, asimismo, no agotar todo el espacio normativo en dicha materia¹⁶. En efecto, dicha sentencia, como es conocido proclamó:

“Las conclusiones que pueden extraerse de los anteriores preceptos son las siguientes: (i) ninguno de ellos confiere atribución alguna a las entidades locales para regular el personal directivo; (ii) el art. 13 del Estatuto Básico —ya lo hemos dicho— no las apodera para adentrarse en esta materia: sólo habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas; (iii) del art. 85 bis solamente resultan las facultades de decidir si los puestos directivos los desempeñan funcionarios, laborales o profesionales del sector privado, o sea, prácticamente lo mismo que el art. 32 bis, y de fijar sus retribuciones; (iv) la disposición adicional decimoquinta se refiere

15. En todo caso, la excepción prevista requiere que el reglamento orgánico explicita de forma motivada por qué un determinado puesto directivo puede ser cubierto por persona que no tenga la condición de funcionario (hay numerosa jurisprudencia, además muy restrictiva, recaída al respecto). En fin, cabe preguntarse finalmente si en los procesos de nombramiento de este personal directivo se han de aplicar o no las previsiones recogidas en el art. 13 del EBEP (hay jurisprudencia contencioso-administrativa, aunque poco precisa, que lo extiende al caso de municipios de gran población).

16. Ciertamente es que la sentencia cuenta con un voto particular que, partiendo de la posición competencial de la LBRL, así como del principio de autonomía local tal y como ha sido definida su extensión por el Tribunal Constitucional y la Carta Europea de Autonomía Local, argumenta: “Creemos que tal conclusión resulta incompatible con una interpretación sistemática de los preceptos aludidos, con la posición específica de la LBRL en nuestro ordenamiento jurídico en la materia que abordamos, y con las existencias derivadas de la autonomía local”.

a las directrices generales que dicte el ente local, no sobre el régimen del personal directivo, sino sobre las funciones de gestión o ejecución de carácter superior de las que se encargue y en materia de incompatibilidades”.

Y concluye que “del artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público no resulta la habilitación a los entes locales para regular el régimen jurídico de su personal directivo”.

Pero también estableció lo siguiente:

“[...] el legislador ha confiado, con un criterio que no es irrazonable y, por tanto, no puede considerarse contrario a la autonomía local ni a sus corolarios de autonormación y autoorganización, que sean el Gobierno o las Comunidades Autónomas los que se encarguen de desarrollar el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público”.

Y por tanto, y a pesar de las reticencias que dichas conclusiones jurisprudenciales nos ofrezcan, una vez ejercida la competencia autonómica en esta materia pueden las entidades locales, a través de sus reglamentos orgánicos, proceder a dicha regulación.

La cuestión, en este concreto aspecto, ha sido diversa en las distintas comunidades autónomas. En algunas de ellas, como es el caso de Andalucía, la legislación autonómica no procedió a desarrollar para el ámbito local dicho art. 13, siendo, en mi opinión, el lugar adecuado y no la legislación de empleo público, dada la inserción de esta materia; como lo pienso igual respecto de la problemática que presenta el personal eventual en la esfera organizativa de la Administración (Jiménez Asensio, 2022: 161)¹⁷. Mientras que en otros supuestos, a mi juicio de forma inadecuada, como se ha expuesto, ha sido la legislación de desarrollo de empleo público la que ha procedido a desarrollar

17. Autor que ha puesto de manifiesto que la regulación de la dirección pública profesional no se ha de realizar en la normativa de función pública, sino en las normas organizativas, y de esta forma opina: “el problema fundamental de esa descafeinada regulación básica radica en que pone el acento en la dimensión subjetiva del problema (personal directivo profesional) y en el régimen jurídico o la condición previa de quienes acceden a tales puestos de trabajo o niveles directivos, olvidando palmariamente que la dirección pública es un problema esencialmente objetivo y fundamentalmente orgánico, sin perjuicio de que requiera una regulación jurídica que concrete su proceso de institucionalización (régimen jurídico del personal directivo)”.

Como ocurre en la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (arts. 31 a 36), que sí contempla al resto de las Administraciones públicas en su articulado y habilita a las mismas para proceder a su respectiva regulación, sin perjuicio de remitirse en lo que se refiere a las entidades locales a la regulación específica que en dicha materia aportaba, a diferencia de la legislación local de Andalucía, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

dicho artículo para las entidades locales¹⁸. O, en fin, en otros supuestos se ha acudido a la fórmula establecida en Cataluña, mediante la modificación del art. 306 del Texto Refundido de la Ley municipal y de Régimen Local de Cataluña por el art. 102.2 de la Ley 5/2020, norma legal de acompañamiento de los presupuestos de la comunidad autónoma que abre la posibilidad, de acuerdo con la sentencia de la que se dio cuenta, para proceder a una regulación por parte de las entidades locales de la dirección pública profesional¹⁹.

En cualquier caso —reiterémoslo—, y como ya advirtió la doctrina, cuando esta cuestión no es de atención específica en las normas locales, se desdibuja en la regulación autonómica la dirección pública local²⁰, como de hecho así ha ocurrido en distintos casos. Y —lo que resulta más grave— en ocasiones no queda claro hasta qué punto dicha regulación es de aplicación a los entes locales.

18. Es el caso, a título de ejemplo, de Extremadura, donde su Ley 13/2015, de 8 de abril, también contempla previsiones específicas respecto de este punto en sus arts. 20 y ss., estableciendo que las especificaciones de la presente ley en cuanto al personal directivo profesional se aplicarán a las Administraciones públicas de Extremadura, sin perjuicio de las normas previstas en los arts. 32 bis y 130 y concordantes de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para el personal directivo de las Administraciones locales.

19. De esta forma, el art. 306 dispone:

1. El nombramiento de personal directivo de entidades locales y la formalización del correspondiente contrato laboral de alta dirección, de acuerdo con lo establecido en esta ley, son competencia de la presidencia de la entidad, que debe dar cuenta de ello al pleno en la primera sesión que tenga.

2. La denominación y determinación de los puestos directivos debe llevarse a cabo mediante un instrumento de ordenación diferenciado del de la relación de puestos de trabajo, cuya aprobación corresponde al pleno, a propuesta de la presidencia de la entidad local, excepto en los municipios de gran población, que es competencia de la junta de gobierno local.

3. Los miembros de la corporación no pueden ser nombrados personal directivo. El personal directivo está sujeto a las causas de incapacidad e incompatibilidad establecidas para los miembros de la corporación.

4. Los procedimientos de selección y provisión de personal directivo deben exigir en todos los casos una formación específica de grado o de posgrado, deben regirse por los principios de mérito, capacidad, publicidad y libre concurrencia y deben asegurar la idoneidad de los aspirantes en relación con los puestos objeto de la convocatoria. En los procedimientos debe acreditarse y verificarse que los aspirantes están en posesión de las competencias profesionales exigidas.

5. El personal directivo nombrado tiene 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 había nombrado. El nuevo presidente o presidenta de la entidad local puede, discrecionalmente, 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”.

20. Jiménez Asensio (2022: 153) resalta que “en algunas leyes autonómicas de función pública, como también se reconoce en el texto, también se regula el personal directivo profesional, haciéndose extensiva tal aplicación a las entidades locales; pero, en este caso, la dirección pública local pierde sus perfiles propios y se desdibuja en un marco normativo cuyo hilo conductor principal es la alta función pública de las Administraciones autonómicas”.

7. Otras cuestiones de carácter general: las competencias de las diputaciones provinciales sobre gestión de recursos humanos

Las diputaciones provinciales asumieron, respecto de los municipios, algunas funciones cuyo contenido y alcance ha dependido muy mucho de las capacidades institucionales de estas entidades. Así, se preveían en la LRSAL dos funciones de forma expresa:

- deberán garantizar en los municipios de menos de 1000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención;
- igualmente, deberán prestar apoyo en la selección y formación de su personal (art. 36).

Y es que la heterogeneidad del mundo municipal determina, por la propia naturaleza de las cosas, que los análisis que se ofrecen, y en su caso las soluciones legislativas, hayan de contemplar, asimismo, la peculiaridad del mundo local español, el “inframunicipalismo” característico de este. Aspecto determinante que pone de relieve que si se quieren resolver algunos problemas seculares deberemos hacer mayor hincapié en la supramunicipalidad, en la cooperación y en una voluntaria renuncia al “cantonalismo” mal entendido. Como ya quedó reflejado en algunos trabajos hace algún tiempo (Jiménez y Castillo, 2009), las entidades locales sufren un crónico déficit en la gestión de los recursos humanos. Así también se destacó por la Comisión para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público, que subrayó que tan importante sería contar con un buen marco normativo como poseer una alta capacidad de gestión si de verdad queríamos conseguir los resultados esperados. Y esto es difícilmente predicable de un gran número de entidades locales.

En materia de empleo público es preciso llamar la atención sobre dos facetas que a veces quedan en el olvido y que explican, en muchos casos, el porqué de la incapacidad de las normas jurídicas para dar respuesta a los problemas planteados en la realidad cotidiana de nuestras entidades locales: de un lado, que en esta materia la predeterminación normativa de la entera actuación de la Administración presenta déficits importantes (programación convencional de tipo condicional), es decir, que la solución a los problemas del empleo público no radica exclusivamente en el ciclo tradicional de ejecución de normas, y en los esfuerzos dedicados a su perfección, que lógicamente también, sino que se hace precisa una programación normativa finalista (como la que se plantea en el EBEP), una correcta planificación y ejecución de esta y una adecuada capacidad de gestión por parte de los entes públicos a que va dirigida la norma; de otro, que el conjunto

normativo se desenvuelve y opera en el seno de una compleja constelación de “relaciones sociales directivas” en la que existen otros actores como las organizaciones sindicales, que tienen una decisiva incidencia en la definición del propio sistema al alcanzar pactos y acuerdos sobre el contenido de la propia relación jurídica.

Pero insistamos en el primer aspecto. Y es que hemos de concluir la inviabilidad fáctica de abordar la mayoría de las medidas que se derivan del proceso de reforma que impulsó el EBEP (ya se trate de la selección, como de la carrera, la negociación, la formación, etc., y, en general, todos aquellos procesos de gestión de los recursos humanos de una entidad local que requieren mayores capacidades que la mera aplicación de normas jurídicas) si no se aborda, en la misma medida y de forma previa, la articulación de una organización administrativa con capacidad suficiente para atender los requerimientos que de estos procesos se derivan. Si no se hace así, lo más probable, y es lo que demuestra la experiencia acumulada, es que los mismos estén llamados a fracasar.

Diversos mecanismos de cooperación interadministrativa pueden idearse para dar respuesta a dichos retos. Sin embargo, y desde mi punto de vista al menos en las comunidades autónomas pluriprovinciales, la mejor solución por excelencia resultaría de la actuación concertada de municipios y diputaciones provinciales, a fin de habilitar una organización con la capacidad de gestión de muchos de los procesos y procedimientos que se derivan de la adecuada gestión de los recursos humanos de una entidad local.

Una opción, apuntada por algún autor²¹, consistió en aprovechar la actual estructura de los institutos y escuelas de Administración pública y, modificando su ley de creación, reconvertirlos en el órgano de gestión de los procesos de selección con carácter obligatorio para la Administración de cada comunidad autónoma y con carácter voluntario para aquellas Administraciones locales que decidieran utilizar sus servicios vía convenio. Me temo, sin embargo, que, sin perjuicio del papel coordinador y de validación y homologación a nivel autonómico de dichos institutos en determinadas comunidades autónomas, dado el número de municipios o la extensión territorial de las mismas, sean

21. Debemos reseñar, sin perjuicio de lo que diremos, que esta está siendo la fórmula escogida básicamente por las distintas comunidades autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, etc.), siempre celosas del papel provincial, y renunciando a optimizar los recursos que el Gobierno provincial ofrece y su papel, determinado en el bloque de constitucionalidad, de entidad de asistencia técnica a los municipios. Lo que sume, de nuevo, a las entidades provinciales en otro campo en el limbo, y pone en cuestión su existencia como entidades territoriales obligatorias, por su no utilización.

las diputaciones provinciales las que estén en mejor condición para abordar la asistencia técnica —como competencia propia además de estas según lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local— que requiere la puesta en marcha de las previsiones del EBEP, que no se ciñen, advirtámoslo ya desde ahora, únicamente a los procesos de selección de personal, aunque encuentren en estos un hito importante²². No debe olvidarse que esta es la entidad local de segundo grado expresamente concebida para dicho papel y representativa de la estructura municipal. Otra cosa es que exista, en esta materia, una adecuada coordinación a nivel regional.

Y es que, en efecto, si se coincide en que el éxito en la gestión y la adecuada prestación de los distintos servicios dependen, en alta medida, de la calidad y motivación de los recursos humanos de que disponen nuestras entidades locales; si se coincide, en la misma medida, en que las diputaciones provinciales han de asumir de forma más decidida el verdadero significado de la asistencia técnica a los municipios de su ámbito territorial; y si se acepta, por último, la realidad de los déficits de gestión que en este ámbito padecen nuestros municipios, no parece que haya la menor duda de que las diputaciones provinciales pueden y deben hacer algo en este campo. Y ello, al menos, por tres razones: en primer lugar, por las economías de escala que podría suponer la creación de un organismo con una alta especialización técnica y suficientes capacidades para la puesta en marcha de los procesos que requiere la dirección en la que apunta la reforma del empleo público contemplada en el EBEP y desarrollada ahora en el ámbito de Andalucía; en segundo término, por la horizontalidad que ofrece ese modelo, que no implica que otro gestione, sino gestionar conjuntamente las políticas de recursos humanos en el ámbito provincial en aquellos aspectos que requieran de una cierta dimensión para que puedan ser optimizados; y por último, por el principio de voluntariedad que lo preside, que descarta cualquier invasión del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Reiteremos que el planteamiento que se propone consiste en una acción conjunta y concertada de los municipios y las diputaciones provinciales, no jerárquica y cooperativa, donde todos los entes locales del territorio son fortalecidos por su capacidad de trabajar conjunta y solidariamente para la

22. Lo pone de manifiesto el art. 207 de la Ley de Empleo Público de Galicia, que aborda específicamente aquellos supuestos en los que las entidades locales carezcan de los medios personales necesarios para llevar a cabo la evaluación del desempeño de su personal. De esta forma, prevé que las entidades locales podrán solicitar la colaboración para tal fin de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, a través de la dirección general competente en materia de Administración local.

resolución de los problemas que plantea la implementación de unos nuevos modos de gestión de los recursos humanos.

En cuanto a la concreta fórmula jurídica a utilizar para plasmar esta idea, se debe partir, con arreglo a los planteamientos expuestos, de un elemental principio: simplificar lo complejo y no complicar lo sencillo. De tal forma que, junto a la adecuada utilización de los entes territoriales intermedios existentes, dicha opción no suponga un desapoderamiento de la capacidad de decisión de los municipios en la gestión de sus recursos humanos. En este sentido, la fórmula del consorcio, como una organización especializada y de alto contenido técnico, parece un instrumento adecuado para —junto a garantizar las fortalezas técnicas y económicas necesarias para hacer frente a los procesos de gestión derivados de las políticas de recursos humanos— conciliar los intereses de los propios entes públicos que participan en el mismo y garantizar su participación efectiva. Sin olvidar la posibilidad de participación en este de las propias organizaciones sindicales, lo que facilitaría, también, el lograr acuerdos con los interlocutores sociales, y la participación efectiva de estos en dichos procesos.

La combinación de dicha fórmula organizativa con los correspondientes procesos de delegación de competencias y encomiendas de gestión, avalados en determinadas materias por el propio EBEP, sin olvidar las necesarias previsiones legislativas en la legislación de desarrollo que se dicte, muy escasa en lo que se refiere a Andalucía, permitiría desarrollar desde esta organización especializada, y para todos los municipios del ámbito provincial, incluida la propia diputación provincial, procesos de gestión de recursos humanos que, en forma aislada, serían muy difícilmente concebibles. A estos efectos, desde este punto de vista y a título de muestra (sin olvidar otros como la asistencia jurídica y técnica en la materia, formación, etc.), tres aspectos podrían encontrar una correcta solución, a saber: la selección, la negociación colectiva y la solución extrajudicial de conflictos. Como ahora veremos, esta legislación de desarrollo de empleo público en el ámbito de Andalucía se ha dictado con escasa ambición en dicha materia, a diferencia de otras normas autonómicas de desarrollo del EBEP que se han mostrado más incisivas en esta concreta cuestión.

En este sentido, hay normas que pueden considerarse muy atentas y modélicas en este aspecto, asumiendo las carencias que presenta la estructura municipal y ofreciendo soluciones con carácter general²³, específicas en

23. Se puede citar, en este sentido, el art. 15 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, titulado: "Cooperación y coordinación con las administraciones de las entidades locales en materia de función pública", que establece:

materia de selección²⁴, inspección de servicios²⁵, formación²⁶, negociación colectiva²⁷, o promoviendo la posibilidad de utilización conjunta del personal al servicio de la entidad local²⁸. En otros casos, incluso promoviendo so-

“1. La Administración de la Generalitat cooperará y se coordinará con las entidades locales que así lo soliciten para la adecuada ordenación de sus recursos humanos.

2. A tal efecto, la Administración de la Generalitat instará la participación de las entidades locales en el procedimiento de elaboración de normas y planes autonómicos sobre empleo público que les puedan afectar.

Sin perjuicio de lo previsto en cada caso, las administraciones de las entidades locales de la Comunitat Valenciana serán asistidas técnicamente por la Administración de la Generalitat para la correcta implantación de todos los instrumentos de gestión establecidos en esta ley”.

Asimismo, en Extremadura, el art. 11.2 h) de su norma de empleo público contempla la posibilidad de promover medidas de cooperación a la Comisión de Coordinación Interadministrativa.

24. También la ley valenciana, en su art. 11.5, y como competencia de la Escuela Valenciana de Administración Pública, contempla que, mediante convenios suscritos con el resto de Administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, la EVAP podrá asumir la gestión de sus procesos selectivos o colaborar en los mismos, ya sea en los casos de ofertas de empleo público conjuntas o cuando la Administración competente lo solicite expresamente. Y en el art. 67.5 contempla la posibilidad de reforzar las comisiones técnicas de selección con personal perteneciente a la comunidad autónoma.

25. Así, se prevé la asistencia a estas para la creación de inspecciones de servicio en la Ley del País Vasco (art. 24.3), bien que, en este concreto caso, supeditada a la suscripción de convenios que deberán prever los efectos económicos.

26. También la ley valenciana contempla apoyo en esta materia a los entes locales en su art. 104, ya sea con carácter general (apdo. 4 b) o como parte del proceso selectivo (apdo. 6). En el mismo sentido, y en la misma norma, puede verse la disposición final segunda. Igual previsión se contempla en el art. 22, apdo. 6, de la ley del País Vasco, y, como fase del proceso selectivo, en el art. 83.5. Asimismo, en Extremadura, se contempla, en los arts. 75 y 76, una mesa de negociación común para todas las Administraciones públicas, y una mesa de negociación de la Administración local.

27. De sumo interés es, a este respecto, el art. 197 de la ley del País Vasco, que contempla, respecto de la negociación colectiva:

“1. Se reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios y, en concreto, la de la Asociación de Municipios Vascos (Eudel) o, en su caso, la de la que resulte ser la más representativa de los municipios vascos, para acordar con las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito local las condiciones de trabajo del personal empleado público de las entidades locales vascas. También se reconoce la legitimación negocial a las entidades locales de ámbito supramunicipal.

A tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente. Asimismo, una administración o entidad pública podrá adherirse a los acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada comunidad autónoma, de cada territorio histórico o a los acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal.

2. Las asociaciones de municipios y las entidades locales supramunicipales que representen los intereses de los municipios en la negociación colectiva podrán encargar el desarrollo de las actividades de negociación colectiva a órganos creados por ellas o de naturaleza estrictamente técnica, en los términos previstos en el artículo 194”.

28. El art. 46 de la Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público, que se encabeza con el título: “Cooperación interadministrativa”, establece en estos aspectos lo siguiente:

“1. Se podrán promover instrumentos de cooperación entre las Administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley, al objeto de que la ejecución de las respectivas ofertas de empleo público sea lo más ágil y eficaz posible, pudiendo, incluso, desarrollarse conjuntamente procesos selectivos.

luciones que pretenden ser más integrales, concibiendo el empleo público de las distintas Administraciones públicas de las comunidades autónomas como un todo integral, lo que se manifiesta en la asistencia técnica para el diseño y la puesta en marcha de los mecanismos e instrumentos de gestión que prevé la ley autonómica, que, como se ha puesto de manifiesto, es el verdadero cuello de botella de la puesta en marcha de estas leyes autonómicas de desarrollo del EBEP en el ámbito autonómico²⁹.

A nadie se le escapa que, trascurrido un período en que nuestros municipios han tenido fundamentalmente que mirar hacia fuera para hacer frente a necesidades perentorias, a una escasez de infraestructuras de todo tipo y a la necesidad de afrontar la prestación de nuevos servicios, se impone necesariamente hoy una reflexión hacia el interior. Necesaria precisamente si queremos seguir mejorando nuestro nivel de prestación de servicios y si —lo que resulta más relevante— el Gobierno local quiere asumir su papel como Gobierno del territorio, con misiones que van más allá de una pura y simple prestación de servicios³⁰.

2. La cooperación interadministrativa en materia de selección se extenderá también a la homogeneización de los procesos de selección en el marco de los principios de acceso al empleo público.

3. Las Administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley podrán realizar un uso compartido de las listas y bolsas de trabajo de personal temporal que estén vigentes, en los términos que se prevea reglamentariamente.

4. Los criterios de reciprocidad generales que se establezcan en el ámbito de las entidades locales mediante los correspondientes convenios o instrumentos de colaboración deberán ser acordados de forma global con los representantes de los municipios de la Federación Asturiana de Concejos, respetando, en todo caso, el orden de competencias que establece la legislación de régimen local.

5. De acuerdo con el principio de colaboración interadministrativa, el personal funcionario propio de una entidad local podrá realizar funciones y tareas en el ámbito territorial de otra entidad local. Para ello, las entidades interesadas deberán formalizar el oportuno convenio, que especificará:

a) El ámbito de aplicación y la duración de la función o tarea.

b) Los servicios a los que afectará la realización de funciones y tareas en el ámbito territorial de otra entidad local.

c) El personal asignado a dichos servicios.

d) Las funciones y tareas a desarrollar por el personal afectado.

En el expediente deberá constar la conformidad del personal afectado, que mantendrá, en todo caso, su relación funcionarial con la entidad local a que pertenezca”.

29. En efecto, la disposición adicional duodécima de la ley del País Vasco prevé la asistencia técnica, mediante las diputaciones forales, el Gobierno Vasco y las asociaciones de municipios más representativas, a las entidades locales vascas para la puesta en marcha de los instrumentos de gestión previstos en esa ley.

30. De esta forma, en el caso de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Euskadi se concibe como un órgano que está llamado a ejercer, tanto por su composición como por sus funciones, un importante papel en el desarrollo y la cohesión de un modelo integral de empleo público en Euskadi. Se configura como un órgano técnico de coordinación, intercambio de información, consulta y coopera-

8. La ausencia de previsiones en la ley sobre determinadas cuestiones: las transferencias de personal

Hay que poner la voz de alerta en una cuestión, a saber: la LRSAL previó la asunción de determinadas competencias municipales y provinciales por parte de las comunidades autónomas, así como la asunción de la prestación de servicios municipales por las diputaciones provinciales o la gestión compartida de los mismos, pero no recogió ni una sola regla específica sobre traspasos de personal y las consecuencias que tendrían esas medidas. Los fenómenos de reinternalización de servicios públicos acontecidos en los últimos años dan muestra de lo oportuno que, sin embargo, hubiese sido.

En efecto, las causas que hubieran podido motivar las transferencias de efectivos eran muy diversas. En primer término, estaban las derivadas de la supresión de la Administración pública para la que se prestaran servicios, como consecuencia de la fusión de municipios (nuevo art. 13.4.a LBRL), la supresión de mancomunidades (disposición transitoria undécima LRSAL), o, por poner un último ejemplo, la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio (disposición transitoria cuarta LRSAL).

En segundo lugar, otras transferencias podrían haberse derivado de modificaciones en la prestación de los servicios; por ejemplo, por prestación directa por parte de la diputación provincial (art. 26.2 LBRL), o por la asunción de aquellos por parte de la comunidad autónoma, así como en supuestos más específicos de materias relacionadas con la educación (disposición adicional decimoquinta LRSAL), la salud (disposición transitoria primera LRSAL), los servicios sociales (disposición transitoria segunda LRSAL) o los servicios de inspección sanitaria (disposición transitoria tercera LRSAL). Y también pueden ser consecuencia de la suscripción de acuerdos de delegación (art. 27.1 LBRL), o incluso de acuerdos de colaboración (art. 57 LBRL).

En otros supuestos, los efectivos podrían haberse visto afectados por medidas de “redimensionamiento del sector público local” que podían llevar a la disolución y liquidación de las entidades afectadas (disposición adicional novena LBRL); o incluso cuando queden sin efecto los convenios de colaboración que posibilitaban la prestación de un servicio (disposición adicional novena LRSAL).

En definitiva, la aplicación de la LRSAL hubiera debido provocar procesos de transferencia de recursos humanos y de modificación en la presta-

ción de los tres niveles territoriales de gobierno y de la Universidad del País Vasco, así como de impulso en el proceso de integración de sus estructuras de personal (arts. 10 a 12).

ción de servicios que hubieran hecho aconsejable que las Administraciones pusiesen en marcha procesos de planificación en sus estructuras y efectivos, con los objetivos e instrumentos que establece el art. 69 del EBEP. Y el régimen jurídico de las medidas a adoptar hubiese dependido de las necesidades a satisfacer y de la tipología a instrumentar (movilidad, reestructuración, redimensionamiento, etc.), así como de la clase de empleados públicos afectados (funcionarios de carrera, funcionarios interinos, laborales fijos, laborales indefinidos, laborales temporales, etc.).

Finalmente, y como consecuencia de la jurisprudencia constitucional sobre la LRSAL, la mayoría de los procesos de esa naturaleza no se han producido, a salvo de los enclavados en el cambio de las formas de gestión de los servicios públicos, donde la ausencia de previsiones específicas en esta materia en la legislación de régimen local ha producido un auténtico rosario de resoluciones jurisdiccionales sobre el alcance de las previsiones establecidas en el art. 44 ET que, inclusive, provocaron previsiones específicas con posterioridad en dos leyes de presupuestos y en la propia LCSP de 2017.

Los primeros borradores del Anteproyecto de Ley sí que preveían este tipo de medidas e, inclusive, se contemplaban algunas disposiciones específicas sobre los traspasos de personal, pero paradójicamente la redacción final de la LRSAL no las incluyó. Y ello puede ser una fuente de problemas en el futuro. Sobre todo en determinados supuestos como aquellos casos en que, por ejemplo, se produzca una gestión integrada en las diputaciones provinciales de los servicios municipales, ¿qué ocurre con el personal que prestaba esos servicios en los municipios correspondientes?

Pero la norma no reguló pormenorizadamente los procedimientos, forma y condiciones a través de los cuales se habían de articular las posibles transferencias de efectivos y, en su caso, las reorganizaciones internas. Y esa imprevisión ha creado ciertos problemas. Y es que es preciso poner de manifiesto que la legislación española no ha resuelto definitivamente y de forma satisfactoria cómo hacer compatible el principio de estabilidad en el empleo del personal fijo, en los procesos de reversión de servicios públicos previamente externalizados, con los principios de sobra conocidos de acceso al empleo público y los límites que, a este respecto, presentan los instrumentos de ordenación del empleo público. Ambos grupos de principios, como se sabe, constitucionalmente protegidos.

Los vacíos se habían salvado mediante una jurisprudencia cambiante y —no está de más ponerlo de manifiesto— en ocasiones desconcertante e inclusive contradictoria. Por decirlo de una vez, donde la relación laboral ha-

bría de ser calificada, en principio, indefinida y fija según lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), los requisitos constitucionales de acceso al empleo público dificultaban este reconocimiento en condiciones idénticas y en plenitud. Este “choque” de ordenamientos entre principios constitucionales, derivados tanto del derecho administrativo como del derecho laboral, produjo situaciones conflictivas esencialmente en relación con la contratación temporal del personal.

Ese conflicto se ha trasladado a los procesos de reversión y reordenación del sector público, dado que la jurisprudencia limita las situaciones en las que las cláusulas de subrogación en las relaciones laborales afectan a las Administraciones (vía art. 44 ET o vía convencional), y aun en esos supuestos el incumplimiento de los requisitos de acceso al empleo público presenta una cierta problemática para el reconocimiento como personal laboral fijo sin más apellidos. Me explico. En aquellas situaciones en las que la Administración asume la subrogación de personal, resulta complejo determinar en qué condiciones ingresa ese personal a la Administración, en cuanto que el acceso al empleo público debe cumplir con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que, en estos supuestos, no suelen estar presentes. Su régimen jurídico —había concluido alguna jurisprudencia— habría de ser asimilado al de personal indefinido no fijo, pero no al de personal fijo, debiendo la Administración proveer dichas plazas a través de procedimientos de pública concurrencia. Bien es cierto que —y esto pone de relieve la oportunidad de haber adoptado una específica solución— la jurisprudencia europea puso en cuestión esa solución.

Sin embargo, y como se ha puesto de relieve, la LRSAL nada dijo sobre cómo se había de proceder ni en qué condiciones quedaría el personal afectado, y nuestra legislación de empleo público dictada en tiempos de bonanza tampoco ofrecía soluciones precisas. Bien es cierto que, en algunos casos y solo algunos (educación, sanidad, servicios sociales, etc.), y previendo la norma una intervención de la comunidad autónoma, previa evaluación de los servicios, parecía que el legislador estatal había remitido a estas la determinación de las medidas a adoptar. De esta forma, algunas comunidades autónomas optaron por realizar cambios negociados con las entidades locales afectadas, como se previó expresamente en la Ley de Galicia 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ³¹, o

31. De esta forma, el art. 12, bajo la denominación: “Coordinación y colaboración entre la Administración autonómica y la local”, dispone lo siguiente: “Deberá establecerse un marco de

remitiendo a lo que se estableciera reglamentariamente en el momento de traspaso de los servicios (Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de Castilla y León, de garantía y continuidad de los servicios sociales)³².

Pero lo cierto es que, a salvo de los supuestos mencionados con anterioridad, en que serían las normas autonómicas las que habrían de enfrentar dicha cuestión, el resto habría de resolverse con los insuficientes mecanismos de que se disponía en esos momentos. En el caso del personal funcionario, o bien declarándolo en la situación administrativa que correspondiera, o mediante la sucesión universal en los derechos y obligaciones del ente que asumiera el servicio (a esos efectos el propio RSCL, en su art. 88.2, contemplaba una previsión específica que en la actualidad ha de ser complementada con lo dispuesto en la disposición adicional vigésima sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017); y en el caso del personal interino, en aquellos supuestos en que no quedase integrado, mediante su cese por desaparición de la causa que provocó dicho nombramiento. En el caso del personal laboral, las soluciones vendrían de la mano de la aplicación, cuando procediera, del mecanismo subrogatorio previsto en el art. 44 del ET, o, en los casos más problemáticos, mediante la extinción de los contratos de trabajo vía arts. 51 y 52 del ET y su específico desarrollo reglamentario en la Administración pública, o, en el caso de contratos temporales, de nuevo su cese por extinción de la causa que motivó el contrato (Cantero Martínez, 2012; Palomar Olmeda, 2014).

coordinación y colaboración efectiva entre la Administración autonómica y la local de cara a la prestación y mantenimiento de los servicios frente a la ciudadanía, debiendo promover su mejora y garantizar su prestación efectiva y promoviendo el trabajo en común para la solución de aquellos problemas que pudieran presentarse más allá del concreto reparto competencial en los distintos sectores de la acción pública”.

32. En ese sentido, el art. 5 de dicho decreto-ley señala que el traspaso de medios económicos, materiales y personales vinculados a las previsiones contenidas en las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se articulará conforme a los criterios que determine reglamentariamente la Junta de Castilla y León, en el marco de la normativa básica y de lo que dispongan las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las Haciendas locales.

Casi idéntica determinación se contiene en el art. 8 del Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Más recientemente, la Ley 8/2015, de 2 de diciembre, de medidas para la garantía y continuidad en Castilla-La Mancha de los servicios públicos como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, remite a normas reglamentarias del Consejo de Gobierno aprobar la asunción de la titularidad de estas competencias, así como las condiciones para el traspaso de los correspondientes medios económicos, materiales y personales.

Lo cierto es que las respuestas normativas a la problemática planteada en estos procesos de reestructuración del sector público lo habían sido fundamentalmente en el ámbito estatal y autonómico a través del dictado de normas con rango de ley (Montoya Martín, 2014). Bien es cierto que se trataba de normas *ad hoc* dictadas a propósito de la reordenación del sector público en el ámbito estatal o autonómico, y que agotaban su virtualidad precisamente en el marco de dichos procesos³³. Las soluciones aportadas, como decimos, para resolver supuestos concretos de integración de personal de entes y órganos suprimidos en otros organismos o entidades, como consecuencia de las reestructuraciones organizativas acontecidas durante la crisis económica, se han abordado en estas normas con rango de ley, mediante la subrogación en las relaciones laborales mantenidas o transformando dichos empleos en plazas “a extinguir”, y en algunos supuestos, a fin de hacer viable la reestructuración pretendida, negándoles el carácter de empleado público, haciéndose eco, parece ser, de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo a propósito de la reestructuración del sector público andaluz.

Mayor problemática, como se puso pronto de relieve, presentó el nivel local de gobierno. En efecto, no se había realizado previsión específica alguna sobre estos aspectos, en el caso del sector público local, por la legislación previa a la reforma de 2013, pero ni siquiera la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local abordó dicha problemática, a pesar de la amplia panoplia de medidas contenida en la misma que hubiese aconsejado contemplar alguna previsión normativa para los supuestos en que se produjesen casos de reestructuración organizativa que implicasen la movilidad de recursos humanos. En efecto, nada se dijo sobre cómo se había de proceder ni en qué condiciones quedaría el personal afectado, y nuestra legislación de empleo público dictada en tiempos de bonanza tampoco ofrecía soluciones precisas.

Esta situación propició a partir de 2015 fundamentalmente, y ante el vacío normativo en que el nivel local de gobierno se desenvolvía, un importante debate en torno a la aplicación de la institución laboral de la sucesión de empresas; básicamente, sobre su alcance y su contenido, en los distintos procesos emprendidos de reversión de servicios públicos hasta ese momen-

33. Puede verse, a estos efectos, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, en el ámbito estatal, y a título de ejemplo, en el ámbito autonómico, la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía; asimismo, la Ley 11/2011, de 20 de diciembre, de reestructuración del sector público de Cataluña; o, por fin y por poner un último ejemplo, la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Comunitat Valenciana, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.

to objeto de gestión indirecta. Y no solo eso, sino también —y no está de más apuntarlo— sobre el procedimiento administrativo para llevar a cabo dicha operación jurídica. Básicamente la problemática jurídica planteada trató de responder a las siguientes preguntas: ¿resultaban de aplicación las previsiones establecidas en el art. 44 del ET a los supuestos de reinternalización de servicios públicos?, y, en caso afirmativo, ¿en qué supuestos de subrogación empresarial procedían?; para, a renglón seguido, responder a la pregunta: ¿en qué situación jurídica quedarían los trabajadores que proviniesen de la reinternalización de servicios públicos? Y todo ello, al tratarse de organizaciones públicas, sujetas por ello a la legislación local, contractual, procedimental y general de empleo público, ha obligado a plantearse nuevas cuestiones, a saber: ¿resultaban de aplicación a estos supuestos los instrumentos organizativos propios del empleo público (OEP, RPT, tasas de reposición de efectivos, masa salarial, regla de gasto, etc.)?; o ¿en qué medida resultan de aplicación las previsiones establecidas en los arts. 85 y 86 y la disposición adicional novena de la LBRL?

En fin, como es fácilmente deducible, se trata de un conjunto de cuestiones que forzaron finalmente al legislador, en el ámbito presupuestario y en el correspondiente a la contratación pública, a introducir previsiones normativas, ahora sí, aplicables también a las entidades locales. Otra cosa es el acierto de estas, y es que finalmente ha sido la jurisprudencia la que ha dado al menos una respuesta a estos procesos, superando los vacíos que la LRSAL dejó abiertos en esta materia.

9. Conclusiones: o cómo las normas pueden ser intrascendentes respecto de los verdaderos problemas que aquejan al empleo público

Si uno compara los problemas que presenta la gestión de recursos humanos en las entidades locales y las medidas adoptadas por la LRSAL para resolverlos, como se advirtió al principio, el balance es bastante escueto. Pobre, diría yo.

Y es que la realidad en que se desenvuelve la gestión de recursos humanos en nuestros Gobiernos locales, como es notoriamente conocido, presenta amplios y diversos déficits que esa norma no abordó y —me atrevo a decir— que en algunos casos no debía siquiera abordar para no profundizar en el error de incidir en cuestiones cuya real solución debe ser buscada en las normas de empleo público y no en las normas atinentes al régimen local. Las dificultades en la gestión cotidiana de este sector estratégico de actuación para disponer de un buen gobierno de la comunidad local, el so-

bredimensionamiento y la temporalidad de las plantillas, la patología que muestran los procesos selectivos cuando se celebran, la inexistencia de planificación alguna con objetivos a medio y largo plazo, la ausencia de carrera profesional, incentivos y política retributiva, así como la larga serie de conflictos jurisdiccionales en que se ven inmersas nuestras entidades locales³⁴, entre otras patologías que resultan un punto común entre quienes conocen el sector, son la mejor muestra de que a lo largo de los años pasados, con crisis y sin ellas, no se han realizado las tareas, y de que ahora habremos de enfrentarnos a su realización. Esperemos que no siga siendo de forma improvisada, como hasta ahora, aunque mucho me temo que no existen grandes motivos para ser optimistas, y la LRSAL fue un buen ejemplo de ello.

“Mucho ayuda quien no estorba”, dice un refrán. Pues así pueden ser calificadas, con carácter general, las medidas adoptadas por la LRSAL, sabiendo de antemano que no basta una reforma legal acertada para operar los cambios que el empleo público local necesita. Ese será un primer paso necesario si se hace bien, pero lo verdaderamente relevante será el rigor con que se apliquen las normas, y el cambio de cultura administrativa que exigen para su éxito. Y eso a buen seguro será, con todas las reformas legales que se quieran en positivo o en negativo, sin duda, el punto de equilibrio para el éxito de los cambios que el empleo público local demanda. Y en esto la aportación de la LRSAL no pudo ser más raquítica y confusa, aunque tampoco se le puede atribuir la total responsabilidad del estado paupérrimo de la cuestión.

Y es en este concreto aspecto donde se echan de menos soluciones imaginativas, específicamente en lo organizativo, que ayudasen a resolver esa situación. La realidad es que, como he puesto de relieve en otro trabajo, ha sido la legislación autonómica la que ha abordado en mayor medida esta problemática, cuando, sin perjuicio de la función del legislador autonómico de empleo público, el legislador estatal y autonómico de régimen local debían haber apuntado soluciones que, sin perjudicar la autonomía de las entidades locales, ayudasen a resolver los problemas que en esta materia se plantean en las entidades locales.

34. Precisamente por ello, se entiende perfectamente que la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público señalase en su momento, coincidiendo en el diagnóstico con los expertos en gestión de recursos humanos, que “en la mayoría de las Entidades locales es muy difícil aplicar los sistemas e instrumentos de gestión de recursos humanos, concebidos para Administraciones más voluminosas, y que requieren el empleo de nuevas tecnologías aplicadas a la gestión de recursos humanos que no están al alcance de aquéllas. Por ejemplo, no tiene sentido aprobar planes de empleo en los pequeños municipios, que incluso tienen dificultades para aprobar periódicamente sus ofertas de empleo público y hasta para mantener actualizados sus registros de personal”.

10. Bibliografía

- Barrero Rodríguez, C. (2023). Presentación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 6-7.
- Berning Prieto, A. D. (2021). Delimitación entre potestades administrativas y actividades técnicas y auxiliares. En E. Gamero Casado (dir.). *La potestad administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cantero Martínez, J. (2012). Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal. *Cuadernos de Derecho Local*, 28, 7-39.
- Castillo Blanco, F. (2003). La Ley de modernización del Gobierno local: función de Gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 292-293, 163-213.
- Gamero Casado, E. (2021). El ejercicio de potestades administrativas en el empleo público. En E. Gamero Casado (dir.). *La potestad administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Jiménez Asensio, R. (2022). La dirección pública profesional en los Gobiernos locales. Marco General y análisis de dos regulaciones autonómicas: Cataluña y Euskadi. *Cuadernos de Derecho Local*, 60, 151-197.
- Jiménez Asensio, R. y Castillo Blanco, F. A. (2009). *Informe sobre el empleo público local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Montoya Martín, E. (2014). Reestructuración de la Administración instrumental y de estructuras asociativas: lecciones aprendidas y estrategias. En F. A. Castillo Blanco (dir.). *La reforma del sector público* (pp. 107-144). Sevilla: Instituto García Oviedo.
- Palomar Olmeda, A. (2014). La planificación del empleo público y su ejecución: las medidas de redimensionamiento en el ámbito de las Administraciones Públicas. En J. Fuentetaja Pastor (dir.). *La función pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Reuters Aranzadi.