

LAS MEDIDAS EN MATERIA DE PERSONAL EN LA LRSAL: ANALISIS Y VALORACIÓN DOS AÑOS DESPUÉS DE SU ENTRADA EN VIGOR.

Federico A. Castillo Blanco.

Si bien, a primera vista, es cierto que dadas las medidas que la LRSAL contiene sobre la reorganización de la planta local y de las competencias de las entidades locales, la reestructuración de los servicios públicos locales y del sector público local y de los organismos y entidades en los que éstas participan, la conclusión a la que habría que llegar es que, producto de su aplicación, se habrían producido profundos cambios en la organización y estructura del personal al servicio de las entidades locales, conviene advertir, sin embargo, que dada la práctica inaplicación de la misma en aquellos aspectos más controvertidos el verdadero impacto de dicha norma ha sido de mucho menor calado que lo que hubiésemos podido pensar en el momento de su promulgación. Más teórico que real.

Y es que conviene poner de relieve que las normas que regulan expresamente esta materia son escasas y puntuales, salvo la regulación general de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, donde los cambios, al menos competencialmente, han sido notables. Y, con ello, y no habiéndose producido la anunciada reorganización competencial que la LRSAL anunciaba los resultados son, a salvo de las disfunciones en la estructura de los recursos humanos como consecuencia de las normas presupuestarias, mucho más limitados que lo que podríamos haber pensado en el momento de su entrada en vigor.

Los cambios y el impacto más visible, me refiero a los que han acontecido realmente, han tenido como protagonista principal no esta norma, sino las limitaciones a la gestión de personal que las distintas normas presupuestarias han establecido, tanto en lo que se refiere a la reposición de efectivos y a las restricciones para contratar, como a las limitaciones retributivas que también se han establecido¹.

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, en la práctica, la reforma no haya alcanzado la profundidad y amplitud que se pretendía sin ignorar los errores

¹ En torno a este punto, y por todos, puede verse mi trabajo "Sostenibilidad de la Economía Local: ¿estamos reordenando nuestra Administración y el empleo público para que sean competitivos y estratégicos para el desarrollo", en el volumen colectivo *Estudios jurídicos sobre economía urbana sostenible*, UIM, , 2013, pág. 39 y ss. Más reciente puede consultarse SOSPEDRA NAVAS, F.J., "El empleo público local: las medidas de ajuste y racionalización derivadas de la crisis económica", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 36, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014. Asimismo, JIMENEZ ASENSIO, R., "La política de recursos humanos del sector público en un contexto de contención fiscal: impactos inmediatos, mediatos y a largo plazo (especial referencia al ámbito local): ¿una transformación de la institución del empleo público? y BOLTAJNA BOSCH, X., "La gestión de recursos humanos en una época de crisis: el personal de nuevo ingreso, la interinidad y la temporalidad. Los procesos de funcionarización del personal laboral", ambos en *La reforma del sector público* (coordinado por F. Castillo Blanco), Instituto García Oviedo, Sevilla, 2014. De enorme interés resulta, asimismo, la consulta al blog *La mirada institucional* de Rafael Jiménez Asensio.

de diseño que la propia norma contiene lo que no nos puede llevar a concluir que, sin embargo, la misma no haya introducido contradicciones y disfunciones en el régimen jurídico del personal al servicio de las entidades locales. Ahora lo veremos.

Pero para realizar un balance de lo acontecido procedamos a analizar, de forma sistemática, las distintas medidas con impacto en materia de personal que la misma incluye en su articulado.

I. MEDIDAS DE LA LRSAL EN MATERIA DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

1. Los cambios en el régimen de fuentes del personal al servicio de las entidades locales.

La nueva normativa, y así se ha puesto de relieve por la doctrina más solvente, en principio no modifica el régimen de fuentes del personal al servicio de las Administraciones locales lo que no significa que no suponga un cierto replanteamiento². Sin embargo, y esto ha de ponerse de relieve, las referencias realizadas al régimen de fuentes no solo son innecesarias sino que introducen una cierta 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 AAPP reservándose la legislación de régimen local para aquellos aspectos en los que la organización y funcionamiento de los entes locales estuviese imbricada con los aspectos referidos al empleo público (por ejemplo los funcionarios con habilitación de carácter estatal u otras materias como el régimen y situaciones administrativas del personal en la administración instrumental local)³. Se pretendía, con ello, resolver la problemática que presentaba el carácter bifronte de la legislación local y de empleo público.

Las consecuencias de dicha decisión normativa establecida en el EBEP no eran meramente teóricas y, cuestiones como la jornada de trabajo o el régimen del personal eventual, pusieron de relieve la importancia de la prevalencia de las normas establecidas en la legislación de empleo público sobre las establecidas en la normativa local.

De esta forma, y a tenor del nuevo artículo 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL):

Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), 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.

²Puede verse, a este respecto, el trabajo de FUENTETAJA PASTOR, J., "Incidencia de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en la Función Pública Local", en el volumen colectivo *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma local de 2013*, Thomson-Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs.. 25 y ss.

³Recordemos que el artículo 3 del EBEP establecía que "El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local".

Este artículo 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 LRBRL sobre el EBEP lo que, en principio, y siendo ambas normas básicas, no presenta problema normativa alguno si salvamos lo ya referido dado el principio de especialidad⁴ y la coherencia sobre el sistema establecido en esta última norma que hacía descansar, salvo en lo prevenido en la legislación local, en la normativa autonómica y en la propia labor normativa de las entidades locales en virtud de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

De esta forma, la referencia contenida al resto de la legislación del Estado en materia de función pública, aparentemente por delante de la normativa autonómica, no hace sino confundir al interprete ya que, en sus estrictos términos, difícilmente podría mantenerse constitucionalmente esa preferencia aplicativa –en lo que no sea básico- que, por ello, ha de reconducirse con arreglo a la referencia final del apartado, es decir, en los términos del artículo 149.1.18 CE. Más grave es aún, por la falta de sensibilidad con respecto a la autonomía local, que no se haga la menor referencia a las normas locales que pudieran dictar, en desarrollo del EBEP y las remisiones que éste contiene, las entidades locales.

Esa aparente prelación de fuentes como resulta notorio es de dudosa constitucionalidad, en sus estrictos términos, y, además, es una materia que ya la STC 214/1989, declaró que no debía ser objeto de regulación. En suma se añade confusión al panorama que pretendió clarificar el EBEP.

2. Reserva de funciones a los funcionarios públicos locales.

De mayor calado puede conceptuarse esta modificación de su régimen jurídico⁵. Conforme a la nueva normativa, apartado segundo,

"con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario".

Se ha de reparar, además, que la nueva legislación deroga la Disposición Adicional Segunda del EBEP en la que, entre otros aspectos, se contenían las funciones públicas que se reservaban a los funcionarios.

⁴A juicio de SERRANO PASCUAL, A., "El empleo público en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: claroscuros y falta de apuesta firme por la modernización y por un modelo funcional de lucha contra la corrupción", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5, págs. 590 y ss "el citado art. 92 aparece ahora desajustado y con una clara incorrección técnica, ya que pretende situar en lugar preeminente a la LRBRL, blindándola, cuando sin embargo puede ser objeto de modificación por otra legislación básica posterior (leyes de Presupuestos Generales del Estado, legislación básica de empleo público...).

159/2001— ha reconocido que tiene una singular y una específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico (STC 259/1988), integrándose sin dificultad en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales dentro del llamado bloque de constitucionalidad; hay que pensar también que, no obstante su carácter estructural, en caso de conflicto con otra legislación básica, debería resolverse interpretativamente acudiendo al criterio de preferencia de la legislación básica posterior".

⁵Con similar opinión se expresa SANCHEZ MORÓN, M., "El impacto de la reforma de la Administración Local en el empleo público", en *Anuario de Gobierno Local. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración Local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pág. 77

Y en su apartado 3 establece cuál es la reserva de funciones que, en todo caso, debe corresponder a los funcionarios públicos, recuperando la vieja regulación de la Ley de Bases, a la que añade lo previsto en el artículo 9.2 EBEP. Reiteración de normas innecesaria por demás.

Este nuevo planteamiento planteaba, como mínimo, un cambio de concepción respecto del espíritu que alumbró el EBEP. Me explico.

Y es que, como es conocido, el EBEP había derogado el antiguo art. 92 de la LRBRL que, de facto, había establecido mediante cláusulas generales (ejercicio de autoridad y aquellas funciones que garanticen mejor la objetividad, la imparcialidad, y la independencia en el ejercicio de la función) una prevalencia del régimen funcionarial sobre el laboral. A diferencia de este el EBEP había pretendido establecer unos elementos mínimos de definición de lo que significa el vínculo funcionarial para todo el empleo público del Estado. Serían las CCAA, mediante su regulación de empleo público referida a todo el personal de las AAPP de éstas, la que concretaría dicho aspecto optando por un empleo público, incluido el local, en mayor o menor medida funcionarizado⁶.

De esta forma, del principio previsto en el EBEP basado en una delimitación 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)⁷, se pasa a una regulación en las Administraciones locales en las que "con carácter general" deben ser ocupados por funcionarios públicos⁸.

Con la nueva Ley se enfatiza que a los funcionarios de carrera les debe corresponder exclusivamente el ejercicio de aquellas funciones propias de potestades públicas, así como las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de dicha Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función (nuevo art. 92 de la LRBRL). Y si bien esta nueva norma no es exactamente idéntica al antiguo 92 derogado hace varios años, si que sigue la senda que marcó el mismo disminuyendo, con ello, la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas para ejercer su competencia legislativa e imponiendo un modelo mucho más uniforme a favor del régimen funcionarial.

⁶Lo que ha merecido el juicio positivo de algunos autores. Véase SERRANO PASCUAL, op. cit., que expone que: "Con ello se podrá poner coto, por fin, a la huida del derecho administrativo, a través de unas plantillas sobredimensionadas de personal laboral, en detrimento del personal funcionario, cuyo sistema de selección ha adolecido en muchas ocasiones de una falta de acomodación a los principios constitucionales de mérito y capacidad, y del respeto, en suma, a la igualdad de oportunidades, así como de cumplimiento de la necesaria publicidad de la convocatoria, según ha sucedido en numerosas entidades locales".

⁷No sin cierta, también, confusión por el juego del artículo 9.2 y la Disposición Adicional Segunda de dicho texto legal como ha puesto de relieve FUENTETAJA PASTOR, J., op.cit., págs. 40 y ss.

⁸A estos efectos, y sobre el impacto que dichos términos (objetividad, imparcialidad e independencia) tienen en la determinación de los puestos de trabajo que han de ser reservados a funcionarios, puede verse la STS de 19 de octubre de 2005. Como argumenta FUENTETAJA PASTOR, J., op. cit., más adelante (pag. 44), dichos conceptos jurídicos indeterminados son sobre los que ha de fundamentarse –por su inexistencia– la creación de puestos de trabajo reservados a personal laboral que, en opinión del autor, por imperativos constitucionales han de considerarse la excepción a la regla general establecida de preferencia del régimen funcionarial. En torno a este punto puede verse, asimismo, el trabajo del mismo autor "Función pública local y reforma local" y de GARCIA RUBIO, F., "El personal laboral de las entidades locales tras la LRSAL" ambos publicados en Cuadernos de Derecho Local, nº 37, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.

Para la gestión de los servicios públicos de competencia local, además, se refuerza 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 EBEP sobre funcionarios públicos. De esta forma, en el artículo 85.2 in fine LRBRL se vincula la forma de gestión de los servicios públicos por la que se opte con lo dispuesto en el artículo 9 del EBEP (funciones reservadas a funcionarios públicos)⁹.

Llama poderosamente la atención, sin embargo, que curiosamente no haya un reenvío en dicho precepto a lo previsto en el nuevo artículo 92 LRBRL lo que, de nuevo, nos introduce en una confusión que parece que habrá que atribuir a una incorrección técnica del legislador.

Por tanto, y en conclusión, la LRSAL vuelve a introducir dos cláusulas generales de indudable alcance cuyo resultado no podría ser otro, de cumplirse en sus términos pues de todos es conocida la complejidad del mundo local, que la estructura de personal de las entidades locales estaría compuesta principalmente, sino prácticamente en su integridad, por personal funcionario siendo el personal, sujeto a régimen jurídico laboral, la excepción. Otra cosa es lo que esté sucediendo en la práctica y, más aún, con las bolsas de contratados temporales generadas como consecuencia de las medidas de ajuste y contención de plantillas.

Otras normas dictadas en este tiempo, en paralelo a la reforma local, han flexibilizado, sin embargo, la provisión de puestos de trabajo reservadas, hasta ese momento, a determinados cuerpos¹⁰.

3. Nueva regulación de los interinos.

De absolutamente kafkiana puede calificarse la polémica suscitada en algunos ámbitos, a propósito del personal interino, por la nueva redacción otorgada al artículo 92 y que, en opinión de algunos, limitaría la posibilidad de desempeño de puestos de trabajo por el personal interino al referirse dicho precepto a funcionarios de carrera.

Injustificadas prevenciones ya que, a mi juicio, lo previsto en dicho apartado ha de complementarse con lo previsto en la regulación general, básica y complementaria del art.10.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que dispone: "*Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera*" Y así, la clave interpretativa radica en que el EBEP considera interinos a los que son "*nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera*" mientras el artículo 92 se limita a señalar, sin excluir su desempeño por funcionarios interinos, las funciones reservadas a los funcionarios de carrera.

⁹En concreto se establece que "La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos".

¹⁰Así ha sucedido con determinadas funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad en los municipios de gran población. En efecto, en estos ya no será necesario que para las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano exista o se cree un cuerpo específico, puesto que dichas funciones se podrán atribuir a personal funcionario de la propia corporación, sin que se integre en la policía local (Párrafo primero del número 3 del artículo 53 redactado por la disposición final primera de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público).

De mayor enjundia dada la artificialidad de la anterior polémica son los cambios introducidos en el personal interino por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. En efecto, y como es conocido, dicha Ley introduce algunos cambios en el régimen jurídico establecido en el EBEP. A saber, el artículo 28 de la Ley citada establece dos importantes modificaciones del artículo 10 del EBEP:

Por un lado se acota el supuesto de nombramiento de funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal estableciendo que dichos programas no podrán tener una duración superior a tres años, aunque se establece la posibilidad de ampliación hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP.

Por otro lado, y con mayor enjundia dirigido a facilitar la movilidad de personal, se añade un nuevo apartado 6 a ese artículo que establece el personal interino cuya designación sea consecuencia de la ejecución de programas de carácter temporal o del exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses, podrá prestar los servicios que se le encomienden en la unidad administrativa en la que se produzca su nombramiento o en otras unidades administrativas en las que desempeñe funciones análogas, siempre que, respectivamente, dichas unidades participen en el ámbito de aplicación del citado programa de carácter temporal, con el límite de duración señalado en este artículo, o estén afectadas por la mencionada acumulación de tareas.

II. EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL: ESPECIAL REFERENCIA A LOS FUNCIONARIOS QUE DESARROLLEN LAS TAREAS DE INTERVENCIÓN.

El artículo 92 bis LBRL recibió una nueva regulación de los que (de nuevo) serían denominados funcionarios con habilitación de carácter nacional. Los cambios más significativos son los siguientes:

- Se produce una clara recentralización de atribuciones en manos de la AGE¹¹. De esta forma, su regulación esencial se atribuye al ámbito estatal y gran parte de las competencias ejecutivas quedan manos del Estado¹², con la excepción del País Vasco y

¹¹Lo que ha merecido el aplauso de los autores pertenecientes a estos Cuerpos, que han mostrado su opinión, tras la experiencia vivida tras su interiorización autonómica. Lo cierto es que la experiencia implementada tras el EBEP no ha sido totalmente positiva –por cierto solución no compartida por la Comisión- y es que durante los seis años de su vigencia, se ha producido un abultado descenso en el número de plazas convocadas por las Comunidades Autónomas, en relación a las que venía convocando el Estado; con la correspondiente 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. Una cierta crítica al régimen existente se puede encontrar en el Informe del Tribunal de Cuentas de 23 de febrero de 2012.

¹²De esta forma, es de destacar que en materia de selección —oferta de empleo, selección, formación y habilitación—, el Estado recupera la plenitud de funciones, lo que, a priori, solventa los problemas de coordinación que el EBEP provocaba.

Por su parte, y en materia de provisión de puestos de trabajo, la estructura de los sistemas de provisión se mantendría, si bien se incorporarían algunas novedades. En cuanto al sistema de concurso, cuyo ámbito pasa ahora a ser estatal, los nuevos porcentajes de méritos suponen un refuerzo a favor de los estatales —que tendrán un peso mínimo del 80% de la puntuación total, en cualquiera de los dos concursos. El derogado art. 99 de la

Navarra (Disposición Adicional Segunda. 7 y Tercera LRSAL)¹³. En este sentido, se introducen cambios en materia de selección, provisión de puestos de trabajo¹⁴, situaciones administrativas y régimen disciplinario sobre el que, además, se anunciaría una nueva normativa¹⁵.

LRBRL fijaba unos porcentajes del 65%, 10% y 25% del total posible para méritos fijados por Estado, CCAA, y Entidades Locales, respectivamente. El nuevo artículo 92 bis de la LRBRL fija esos porcentajes en un 80%, 15% y un 5% del total posible. Se establecen, de otro lado, normas sobre permanencia en puestos de trabajo para dar respuesta a la problemática suscitada con los numerosos cambios de puesto de trabajo de estos funcionarios (párrafo 8º).

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 ella como a su declaración y efectos de ella derivados.

Pero, además, se recuperaba amplias facultades ejecutivas, entre otras:

- Informe preceptivo previo de la AGE para el cese de aquellos funcionarios que tengan atribuida las funciones de Intervención-Tesorería.
- Registro de funcionarios con habilitación de carácter nacional.
- 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.

¹³En el País Vasco todas las facultades previstas el artículo 92 bis y concordantes de la LRBRL 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 LRBRL y artículo 234 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Régimen de la Administración Local de Navarra.

¹⁴Respecto de este punto merece la pena destacar los trabajos de CELMA ALONSO, P., “El concurso de provisión de puestos de trabajo de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional” y el de VERA TORRECILLAS, R.J., “La libre designación de los puestos reservados a Secretarios, Interventores y Tesoreros de Habilitación Nacional”, ambos en el volumen colectivo *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma local de 2013* (Dir. A. Fuentetaja Pastor), Thomson-Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs..

¹⁵Su régimen disciplinario se aborda con detalle en los apartados 10 y 11 de este nuevo art. 92 bis; señalando, en el primero de ellos, que son órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, los siguientes:

- a) El órgano correspondiente de la corporación, donde el funcionario hubiera cometido los hechos que se le imputan, cuando pudieran ser constitutivos de falta leve.
- b) La Comunidad Autónoma, respecto a funcionarios de corporaciones locales en su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal.
- c) El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves, tipificadas en la normativa básica estatal —debiera decir también, y habrá que considerarlo sobreentendido, cuando se trate de funcionarios por hechos cometidos en distinta Comunidad Autónoma—.

El órgano competente para acordar la incoación del expediente, según este apartado, lo será también para nombrar instructor del mismo y decretar o alzar la suspensión provisional del expedientado, así como para instruir diligencias previas antes de decidir sobre tal incoación. La instrucción del expediente se efectuará por un funcionario de carrera de cualquiera de los Cuerpos o Escalas del Subgrupo Al de titulación, incluida la Escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, que cuente con conocimientos en la materia a que se refiere la infracción.

Según el apartado 11 de este mismo art. 92 bis, son órganos competentes para la imposición de sanciones disciplinarias los siguientes:

- a) El ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, cuando la sanción que recaiga sea por falta muy grave, tipificada en la normativa básica estatal —hay que entender también que para los hechos cometidos en distinta Comunidad Autónoma—.
- b) La Comunidad Autónoma, cuando se trate de imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución, no comprendidas en el párrafo anterior.
- c) El órgano local competente, cuando se trate de imponer sanciones por faltas leves.

- Las CCAA conservan: 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 competencias en materia de incoación de expedientes disciplinarios por faltas graves y muy graves cuando la Comunidad Autónoma haya legislado sobre esta materia más allá de lo prevenido en el artículo 95 EBEP.
- Se amplió, en medio de una crítica generalizada, el ámbito de los puestos que pueden ser cubiertos por el sistema de libre designación¹⁶, aunque los que desarrollen funciones de tesorería e intervención se sujetan a determinados requisitos formales en su proceso de nombramiento y cese, con intervención del MHAP¹⁷.

En cuanto a las funciones, el colectivo mantiene reservadas exactamente las mismas que le atribuía el apartado 1.2 de la Disposición adicional segunda EBEP, así como su antecesor, el

La sanción se ejecutará en sus propios términos, aún cuando en el momento de la ejecución, el funcionario se encontrara ocupando un puesto distinto a aquel en el que se produjeron los hechos que dieron lugar a la sanción. La sanción de destitución implicará la pérdida del puesto de trabajo, con la prohibición de obtener destino en la misma Corporación en la que tuvo lugar la sanción, en el plazo que se fije, con el máximo de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años para las faltas graves, y la sanción de suspensión de funciones tendrá una duración máxima de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años para las faltas graves.

De otro lado, se contempla una nueva sanción: la destitución y se modula la sanción de suspensión.

¹⁶Lo que ha sido criticado por ser contradictorio con lo que dice perseguir la propia Disposición. De esta forma, SERRANO PASCUAL, op. cit., ha expuesto que “sorprende que se hable de garantizar la profesionalidad de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, justificando así la nueva regulación parcial de su régimen jurídico, y que, sin embargo, se mantenga y amplíe el alcance de las entidades locales que pueden utilizar el mecanismo «supuestamente excepcional» de provisión de puestos de trabajo reservados a los habilitados, a través de la libre designación; lo que resulta clamorosamente contradictorio con el objetivo de la reforma que se pretende llevar a cabo, que no compensa algunas de las mejoras que sí se llevan a cabo en materia de concursos, sino que arroja sombras razonables de duda sobre la verdadera finalidad de esta reforma”. Y es que, en efecto, tras su aprobación los puestos de trabajo a cubrir por el citado sistema serán los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los arts. 111 (capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes, precepto referido a la cesión de impuestos del Estado) y 135 (también referido a cesión de impuestos del Estado a las provincias) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos insulares, y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, entre funcionarios de la subescala y categoría correspondientes.

¹⁷Lo que no es suficiente. SERRANO PASCUAL, op. cit. expone no deja de sorprender que no nos escandalicemos ante un nombramiento efectuado por libre designación a un Interventor o a un Secretario y sí lo hagamos ante su cese, olvidando que el problema está en la raíz, es decir en la existencia de la libre designación que permite saltarse el escalafón sin pudor y propiciar a partir de ahí la sombra de todo tipo de corruptelas.

¿Alguien puede encontrar justificado que el Secretario o el Interventor, exclusivamente en razón de la población, pueda ser nombrado y cesado libremente, por más que se haya intentado maquillar con alguna engañosa cautela en el caso del órgano interventor? ¿Tiene alguna lógica tamaño disparate, salvo que estamos en presencia de un descarado y burdo control de la política sobre la Administración?

Las autorizaciones o informes de la Administración del Estado para cubrir por libre designación las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la gestión tributaria y la contabilidad, tesorería y recaudación, son un parche contrario además a la autonomía local, cuando lo correcto es eliminar la provisión por libre designación para los funcionarios con habilitación de carácter nacional, cuyos nombramientos no tienen en cuenta el historial profesional que señala, como un paño caliente, la de por sí rechazable STC 235/2000.

antiguo art. 92.3 LRBRL¹⁸, si bien el nuevo art. 92bis, párrafo 1, parece querer garantizar que en estas funciones no haya posibilidad de duplicidad entre funcionarios y funcionarios de habilitación nacional, residenciando exclusivamente en estos últimos su ejecución¹⁹.

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.

La LRSAL también desarrolla y matiza el ejercicio de determinadas funciones propias de intervención mediante la modificación del TRLRHL²⁰. En ese sentido, el nuevo art. 213 TRLRHL desarrolla 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 los «derechos y deberes del personal controlador» pareciendo establecer, respecto de éstos, un especial status para garantizar el ejercicio de sus funciones. Por su parte, la nueva redacción del art. 218 TRLRHL fortalece el alcance del «informe sobre resolución de discrepancias», mediante la regulación de determinados aspectos de contenido y procedimiento.

Por último, la Disposición adicional 7.a LRSAL previó la posibilidad de que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) firme 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.

¹⁸Decisión que no ha satisfecho, en general, al colectivo que reclamaba un mayor protagonismo del Secretario. Así SERRANO PASCUAL expone que la LRSAL, lamentablemente, sigue sin afrontar la necesaria atribución expresa a la Secretaría de funciones que deben considerarse imprescindibles para contribuir al sometimiento pleno a la ley y al derecho de las entidades locales, como son: el asesoramiento jurídico no limitado al de carácter preceptivo; la jefatura de los servicios jurídico-administrativos; la coordinación administrativa; la concreción del alcance de la fe pública, no reducida al mero juicio de veracidad, sino también al juicio y control de legalidad; la atribución más clara del contenido directivo de sus puestos, y, asimismo, la posibilidad de atribución de funciones distintas o complementarias al secretario de la corporación, en línea con lo ya previsto actualmente en el art. 166 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, entre las que ha de estar su protagonismo en los nuevos gobiernos abiertos que se desea desde la ciudadanía, exigente de la transparencia de sus instituciones, como mecanismo imprescindible para su participación en la vida pública.

¹⁹Es preciso hacer referencia, en relación a la reserva de funciones de estos funcionarios, al trabajo de FERNANDEZ RODRÍGUEZ, C., “La reserva de funciones locales a funcionarios de habilitación estatal” en el volumen colectivo *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma local de 2013*, Thomson-Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 421 y ss. que concluye que el sistema de habilitación estatal es un sistema apto para garantizar un conocimiento especializado, pero éste requiere de las garantías necesarias para que los mismos desarrollen su función con independencia orgánica y funcional

²⁰Bien es cierto que matizando los anteproyectos anteriores ante la fuerte oposición de la FEMP y resto de federaciones y asociaciones municipales. En este sentido, ya no recogió la previsión contenida en versiones del anteproyecto de esta ley, en las que en el [art. 7.4 LRBRL](#), se requería expresamente el informe del interventor sobre la sostenibilidad financiera para ejercer competencias no previstas en la ley, así como para desarrollar actividades económicas de las nuevas competencias. Asimismo, la LRSAL tampoco contiene la previsión de algunos anteproyectos de la ley, a propósito del art. 61 bis LRBRL, apartado 2, en el que se reflejaba que el interventor del municipio o el órgano que ejerza la tutela financiera comunicaría a la diputación u órgano equivalente la concurrencia de lo previsto en el apartado primero de dicho precepto (que se refería a la «intervención» de municipios con población de menos de 5000 habitantes). En el plazo máximo de un mes desde la recepción de esta comunicación, la diputación u órgano equivalente debía adoptar por mayoría simple, previo informe del órgano que ejerza la tutela financiera, el acuerdo de intervención temporal del municipio. Transcurrido este plazo sin haberse adoptado el acuerdo, se entenderá aprobado.

El Estado, con arreglo a esta nueva regulación de dichos funcionarios anunció una nueva normativa de los mismos que, por razones que desconocemos²¹, no ha visto la luz en la legislatura y que recibió alegaciones y sugerencias por parte del Colegio Nacional que agrupa a éstos por lo que, mientras tanto, sigue rigiendo las normas transitorias establecidas²².

Lo que si vio la luz²³, y creó la correspondiente polémica y con razón, fue una nueva modificación del artículo 92 bis en virtud de la cual la Subescala de Secretaría-Intervención parecía asumir, también las funciones de Tesorería²⁴. El Ministerio se vio obligado, como en tantos otros aspectos de la LRSAL, a publicar una “nota informativa” en que se aclaraba el alcance de dicha disposición²⁵.

²¹El último borrador conocido es de diciembre de 2014 y en éste se delimitaban las funciones de los mismos y se daba regulación a las cuestiones referidas en el cuerpo de este estudio. Dicho borrador fue objeto de alegaciones en las que, junto a señalar el papel que una norma reglamentaria tiene en la materia referida, se realizaba observaciones a todo el articulado de la norma propuesta en el sentido de reforzar el papel de estos funcionarios y garantizar su imparcialidad e independencia. Así, y a título de ejemplo, se proponía incluir la gestión tributaria y se detallaba, con mayor énfasis, la función de Secretaria.

²²De esta forma, sigue en vigor las disposiciones transitorias establecidas (Disposición Transitoria Séptima) que establecía que, en tanto no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo.

Y es que numerosas cuestiones dependían de dicho desarrollo reglamentario, sa saber: el artículo 92 bis contiene una remisión al desarrollo reglamentario en ese apartado 8 para nombramientos provisionales; la misma remisión la encontramos en el apartado 4 respecto de la creación, clasificación y supresión de puestos reservados, del régimen disciplinario y de las situaciones administrativas; en el apartado 5 respecto de la aprobación de las bases y programas para la selección y formación de estos funcionarios, y en el apartado 6 respecto de las especialidades correspondientes de la forma de provisión de puestos.

Y sobre todos estos aspectos, incluidos los nombramientos provisionales (no sin cierta problemática interpretativa), 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.

²³El artículo 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, modifica el apartado 2 del artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local en los siguientes términos: “La escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional se subdivide en las siguientes subescalas:

- a) Secretaría, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.a) anterior.
- b) Intervención-tesorería, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.b).
- c) Secretaría-intervención a la que corresponden las funciones contenidas en los apartados 1.a) y 1.b).”

²⁴De hecho, la Disposición transitoria séptima recibió inclusive una nueva redacción por la Disposición Final segunda de la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público para establecer, hasta 31 de diciembre de 2016, de forma excepcional, que cuando en las Corporaciones Locales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes quede acreditado mediante informe al Pleno, la imposibilidad de que las funciones de tesorería y recaudación sean desempeñadas por un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, ya sea con carácter definitivo, provisional, acumulación o agrupación, dichas funciones podrán ser ejercidas por funcionarios de carrera de la Diputación Provincial o entidades equivalentes, de acuerdo con lo previsto en el [artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#), o cuando quede acreditado que esto no resulta posible, por funcionarios de carrera que presten servicios en la Corporación Local. En ambos casos, deberán ser funcionarios de carrera y actuarán bajo la coordinación de funcionarios del grupo A1 de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes.

²⁵En dicha nota, de octubre de 2015, se aclaraba que, en tanto no exista un desarrollo reglamentario que regule el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, se considera por este Centro Directivo que el desempeño de funciones de tesorería en municipios de menos de 5.000 habitantes podrá articularse mediante alguna de las siguientes posibilidades:

- Mediante agrupación de tesorería, que haya sido establecida por la respectiva Comunidad Autónoma;
- Mediante un puesto de colaboración, reservado a funcionario con habilitación de carácter nacional;

Como puede verse “tirar y no dar” salvo en las urgencias del correspondiente Ministerio en cuanto al control de déficit público. Ciertamente, y no cabe no hacer referencia a ello, la situación de este personal, clave en el funcionamiento diario de las entidades locales dadas las funciones que ejerce, no es tarea fácil. Ni fácil ni puede dejar contentos a todos ya que existen intereses encontrados entre las legítimas aspiraciones de éstos, en algunos casos de elemental lógica, y el estamento político de las entidades locales que, a menudo, valora muy negativamente y con notorias prevenciones el papel que a estos se les asigna²⁶. Tal vez en ello radique el retraso en la aprobación de la norma reglamentaria.

III. LAS LIMITACIONES EN LA POLITICA RETRIBUTIVA DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

La Ley 27/2013, en el contexto de austeridad en que se dictó, buscaba 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 Leyes de presupuestos; por otra, mediante obligaciones específicas de las propias corporaciones locales en la aprobación de dichos límites y en su publicación electrónica; por último, estableciendo la norma, en si misma, limitaciones en ciertos supuestos.

Por lo que hace referencia al primer asunto, el art. 75.bis de la LRBRL remite a los Presupuestos Generales del Estado la determinación, con carácter anual, de un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda 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".

Y es que el nuevo art. 75 bis .4 LRBRL, invocando la LOEPSF así como el art. 93.2 LRBRL, señala que las LLPGE de cada año podrán fijar «un límite máximo y mínimo total» que, por «todos los conceptos retributivos» (lo que incluiría productividad y gratificaciones), pueda percibir el personal al servicio de las Entidades Locales y Entidades de ellas dependientes (sea

-
- Mediante la Diputación Provincial o entidades equivalentes o Comunidad Autónoma Uniprovincial que asuma estas funciones a través de sus servicios de asistencia técnica;
 - Mediante otro funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional perteneciente a otro Municipio, a través de la acumulación de funciones con su puesto habitual.

De forma transitoria, con el fin de garantizar la actuación de la Entidad Local respectiva, en aquellos casos en que no sea posible aplicar ninguno de los criterios anteriormente señalados, y en tanto se articule alguno de ellos, la misma persona podrá desempeñar las funciones de secretaría, intervención y de tesorería.

En este mismo sentido, los secretarios interinos que actualmente desempeñen los puestos de secretaría, clase tercera en Ayuntamientos y Agrupaciones de Municipios constituidas para tal fin, podrán seguir ejerciendo, igualmente, las funciones de tesorería, como propias de dichos puestos.

La misma nota, huelga hacer referencia al escaso valor de dicho instrumento, establecía un procedimiento para hacer efectivas las dos últimas previsiones relativas al desempeño de estos puestos por funcionarios de la Diputación Provincial o funcionarios propios.

²⁶De dicha tensión se hace eco, así como en extenso de la nueva regulación introducida con la LRSAL, LOPEZ BENITEZ, M., “Autonomía e independencia funcional de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional en la nueva regulación establecida por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” en el volumen colectivo *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma local de 2013* (Dir. A. Fuentetaja Pastor), Thomson-Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 111 y ss.

funcionario o laboral). De un modo, un tanto 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 el momento, y ya han transcurrido dos años, el artículo posee un carácter meramente enunciativo y habrá que esperar, en su caso, a ver qué alcance concreto tienen dichas limitaciones y cómo y con qué alcance se articulan, si llega a realizarse, por las articula el legislador presupuestario.

Lo grave es que 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 estatales sobre complementos económicos al menos en lo que se refiere a su cuantía, limitando, por tanto, las posibilidades que, tanto las entidades locales, como las organizaciones sindicales a través de la negociación colectiva pueden realizar en materia de política retributiva.

Como un mecanismo adicional de control se ha de añadir que, en el nuevo art. 103bis de la LRBRL aprobado con la reforma, las entidades locales han de aprobar anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado lo que no resultaba una novedad.

Lo verdaderamente relevante es lo referido a su «ámbito de aplicación», y es que el art. 103 bis define un ámbito de aplicación ampliado, estableciendo una particular delimitación del «sector público local» en su apartado 2 en línea con asegurar el control del gasto público. En ese sentido, el sector público local, ahí definido, no coincide con el sector público tal y como la define la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ya que el art. 103 bis se acerca más a la definición que, tradicionalmente, se ha venido estableciendo 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 Presupuestaria²⁷.

En ese sentido, el sector público local contemplado en el art. 103 bis alcanza a mayor número de las entidades que integran el Presupuesto General de la Entidad Local, tal cual este se define 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. Con la definición efectuada en el art. 103 bis se disipan, pues, las posibles dudas que se suscitaban acerca de cuál

²⁷El apartado 2 dispone: La aprobación indicada en el apartado anterior comprenderá la referente a la propia Entidad Local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de las fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las entidades citadas en este apartado.

b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

3. La masa salarial aprobada será publicada en la sede electrónica de la Corporación y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial en el plazo de 20 días.

era el alcance subjetivo de las limitaciones establecidas en esta materia en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado²⁸.

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 LLPGE, por lo que el artículo no constituye novedad alguna. Sí constituye una novedad, digna de resaltar, 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 de la misma forma y manera que ya acontece en la Administración General del Estado. En todo caso, la masa salarial aprobada —o autorizada— tendrá carácter limitativo a efectos de negociación colectiva.

En materia procedimental, resultó novedoso el plazo de 20 días, habrá que entender computado desde la adopción del acuerdo de aprobación, que se establece en el apartado 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. ¿hubiera sido suficiente, como han señalado algunos autores²⁹, establecer la obligación de publicarla conforme al art. 70.2 LRBRL, máxime cuando ni siquiera el art. 169.3 TRLRHL dispone un plazo concreto para la publicación del Presupuesto General de la Entidad Local?

En relación a la última cuestión al principio del epígrafe apuntada, es decir, las limitaciones que en la propia norma se contemplan es de destacar lo referido a las retribuciones de contratos mercantiles y de alta dirección.

Y es que la LRSAL aborda, también de forma novedosa hasta ese momento, las retribuciones a percibir por 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 12a).

Se incorpora, de esta forma, a la legislación básica del Régimen Local —al menos, parcialmente— la regulación y 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.

Dicha operación normativa se realiza dando una nueva redacción a la vigente Disposición adicional duodécima LRBRL, sobre Información en materia de tutela financiera (que hasta ahora regulaba la reordenación de sociedades mercantiles), mediante la cual incorpora al ámbito local parte de las disposiciones estatales antes reseñadas, permitiendo que algunas cuestiones se desarrollen por cada Entidad Local, con cierto margen de autonomía. Entre

²⁸Puede verse, a este respecto, SANCHEZ MORÓN, M., op. cit., pág. 79 y DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V.M. “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 2, 2014.

²⁹DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V.M., op. cit.

aquéllas destaca, por ejemplo, la clasificación de las entidades del sector público local en tres grupos, cuestión que queda atribuida al Pleno de cada Corporación³⁰.

Ahora bien, aunque la normativa aplicable al sector público estatal define claramente cuál es su ámbito de aplicación, la nueva Disposición adicional duodécima LRBRL no define, sin embargo, cuál es «el sector público local». A juicio de los autores en notas pasadas referidos debería aplicarse, por analogía, la definición de sector público local que contempla el nuevo art. 103 bis LRBRL, si bien, en mi opinión y admitiendo dicha interpretación como una de las posibles, ha de entenderse excluidos a los Consorcios que, dependiendo de que aspectos, seguirán el régimen de la Administración a la que estén adscritos.³¹

Es de resaltar aquí que el art. 8.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece la obligación de hacer pública la información relativa a: «f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo»

³⁰La norma establecía, asimismo, 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. Por otro lado establecía un límite cuantitativo consistente en que la adaptación no podría producir ningún incremento en relación a su situación anterior.

³¹En principio, y si nos atenemos al tenor literal de la norma, pareciera que habría que llegar a dicha conclusión y de esa opinión parecen ser algunos autores (JIMENEZ ASENSIO, R. ¿“réquiem” por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los Consorcios tras la LERSAL”, que puede consultarse en el blog del autor). Pero creo que cabría otra interpretación porque esta última, desde luego, no es la solución más acertada.

En efecto, una reflexión debe de ser puesta de manifiesto para entender el alcance de la disposición, a saber: una cosa es que, a los efectos de determinar el régimen jurídico de aplicación al consorcio, éste quede adscrito a una Administración y otra, bien distinta, es que el consorcio se integre en el sector público local de la Administración a la que ha quedado adscrito con las importantes consecuencias organizativas que tendría dicha inclusión según lo establecido en la citada disposición. Adscripción no significa integración. Y es que, en una administración instrumental compartida por varias administraciones, la consecuencia de mantener la inclusión del consorcio en su sector público sería que la entidad local a la que quedase adscrita fuese la que determinase materias que, por su propia naturaleza, son de contenido estatutario (por ejemplo, el número de miembros de su órgano representativo). Lo que contradice, por otra parte, distintas disposiciones normativas referidas a éstos, tanto autonómicas como estatales de carácter básico, restándole capacidad de autoorganización, en cuanto a sus órganos de gobierno, a la entidad instrumental constituida por distintas Administraciones.

La naturaleza del consorcio, como entidad instrumental participada por varias administraciones, estimo que debiera impedir dicha integración o matizar el alcance de ésta que puede ser uno u otro según las materias a las que nos refiramos. En cualquier caso, desde mi punto de vista, no puede ser el Pleno de la entidad a la que queda adscrito el consorcio quien determine dichos puntos, sino que dicho papel vendrá atribuido a los Estatutos o, en todo caso, al órgano de representación de éste. De nuevo estaríamos ante una particularidad orgánica y funcional de este tipo de entes.

Otra cosa es que la disposición, en cuanto a su contenido, retribuciones máximas y otros puntos le pueda ser de aplicación, pero el instrumento normativo o el órgano que haya de decidir dichas cuestiones no puede ni debe ser una de las Administraciones consorciadas que, además, lo hace por tan solo un ejercicio presupuestario. Carece de la más elemental lógica y la antinomia normativa que se produce con respecto de otras disposiciones ha de resolverse conciliando el contenido de las mismas. De esta forma, habrá que entender que a ciertos efectos (por ejemplo estabilidad presupuestaria o masa salarial), el consorcio formará parte del sector público local, pero por sobre todo las decisiones organizativas han de quedar atribuidas al ente consorciado que, en sus Estatutos, o mediante acuerdos de su máximo órgano representativo ha de ser quien acuerde las mismas.

IV. LAS AUSENCIA DE PREVISIONES EN LA LEY SOBRE DETERMINADAS CUESTIONES: TRANSFERENCIAS DE PERSONAL.

Hay que poner la voz de alerta en una cuestión: la LRSAL prevé, ya sabemos que solo eso prevé tras lo acontecido con los servicios sociales y con las denominadas competencias impropias, 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 (está también por ver), pero no recoge ni una sola regla específica sobre traspasos de personal y las consecuencias que tendrán esas medidas.

Los primeros borradores del ALRSAL sí que preveían este tipo de medidas e, inclusive, algunas normas sobre los traspasos de personal, pero paradójicamente la LRSAL no los ha incluido. Y ello puede ser una fuente de problemas en el futuro.

Los supuestos que contemplan la LRSAL son numerosos y precisamente, por ello, sorprende que la cuestión más problemática, que a menudo resulta ser el personal afectado, no haya encontrado ningún tipo de amparo en el texto normativo³², a saber:

- a) Supuestos de redimensionamiento internos o producto de la colaboración interadministrativa.
 - Celebración de acuerdos de delegación (art. 27.1 LRBRL) o acuerdos de colaboración (art. 57 LRBRL) o que finalice la vigencia o quede sin efecto un Convenio de colaboración que posibilitaba la prestación de un servicio (Disposición adicional novena LRSAL).
 - Medidas de «redimensionamiento del sector público local» que pueden ser determinantes para la disolución y liquidación de las entidades y sociedades afectadas por la misma (Disposición adicional novena LRBRL).

- b) Supuestos de fusión, absorción o supresión de entidades locales.
 - Fusión de municipios (nuevo art. 13.4 a) LRBRL).
 - Supresión de Mancomunidades (Disposición transitoria undécima LRSAL).
 - Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio (Disposición transitoria cuarta LRSAL).

- c) Nuevas formas de prestación de los servicios públicos o transferencia a otras Administraciones públicas de la competencia para prestarlos.
 - Gestión integrada en las Diputaciones provinciales de los servicios municipales (art. 26.2 LRBRL).
 - Asunción de aquéllos por parte de la Comunidad Autónoma como acontece con la educación (Disposición adicional decimoquinta LRSAL), la salud (Disposición transitoria

³²De la misma opinión se muestran DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M., op. cit.

primera LRSAL), los servicios sociales (Disposición transitoria segunda LRSAL) o los servicios de inspección sanitaria (Disposición transitoria tercera LRSAL).

- Asunción directa, mediante la denominada (re)municipalización, de la gestión de los servicios públicos.

Parece obvio que, en cualquiera de los supuestos mencionados, habrá personal afectado ya fuere porque se suprimen los entes en los que se prestaba servicios, ya se trate de que se transfieren a otra Administración la competencia en una determinada materia, o de que se presta mediante otras fórmulas el servicio de que se trate.

Sin embargo, nada se dice sobre cómo se ha de proceder ni en qué condiciones quedará el personal afectado y nuestra legislación de empleo público dictada en tiempos de bonanza tampoco ofrece. Bien es cierto que, en algunos supuestos (educación, sanidad, servicios sociales, etc.), y previendo la norma una intervención de la Comunidad Autónoma, previa evaluación de los servicios, parece que el legislador estatal ha remitido a éstas la determinación de las medidas a adoptar³³. En este sentido, SANCHEZ MORON se mostraba escéptico sobre que, de forma efectiva, se fuese a producir una efectiva reducción de efectivos en virtud de las medidas previstas. El tiempo, al menos por ahora, ha venido a confirmar su previsión ya fuere porque, o no se han puesto en marcha prácticamente ninguna medida en muchos de los supuestos antes mencionados o, porque alternativamente, las Comunidades Autónomas han optado por realizar cambios negociados con las entidades locales afectadas como prevé expresamente 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 local³⁴ o remitiendo a lo que se establezca 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)³⁵.

Es obvio que la solución dependerá de la causa y, así a título de ejemplo, no será idéntica en la supresión de un servicio público que en la transferencia del mismo a otra Administración pública. Asimismo dependerá del régimen jurídico del personal, funcionario o laboral que preste sus servicios en la unidad o centro de trabajo afectado. Y, asimismo, dentro de éstos si se trata de personal temporal y la causa que motivó el contrato o nombramiento interino.

³³SANCHEZ MORON, M., op. cit., págs. 71 y ss.

³⁴De esta forma, el artículo 12, bajo la denominación, Coordinación y colaboración entre la Administración autonómica y la local, establece que: Deberá establecerse un marco de 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.

³⁵De esta forma, el artículo 5 de dicho Decreto-Ley establece 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 artículo 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.

De esta forma, y en ausencia de una norma específica, todos estos supuestos se resolverán, en el caso del personal funcionario, o bien declarándolos en la situación administrativa que corresponda o mediante la sucesión universal en los derechos y obligaciones del ente que asume el servicio (a esos efectos el propio RSCL en su artículo 88.2 contempla una previsión específica) y en el caso del personal interino, en aquellos supuestos en que no quede integrado, su cese por desaparición de la causa que provocó dicho nombramiento. En el caso del personal laboral las soluciones vendrán de la mano de la aplicación, cuando proceda, del mecanismo subrogatorio previsto en el artículo 44 ET o, en los casos más problemáticos, mediante la extinción de los contratos de trabajo vía artículo 51 y 52 del ET y su específico desarrollo reglamentario en la Administración pública o, en el caso de contratos temporales, su cese por extinción de la causa que motivó el contrato³⁶.

En cualquier caso, y en mi opinión, se deberían haber previsto mecanismos específicos. ¿Olvido del legislador u omisión intencionada?. A mi juicio más bien parece este último supuesto pues el Estado si que ha tenido en cuenta en su esfera organizativa previsiones específicas sobre la materia cuando ha acometido procesos de reestructuración de su sector público.

De esta forma, la Ley 15/2014 de reestructuración de la Administración General el Estado³⁷ establece disposiciones legales que, o integran el personal en los nuevos organismos, o

³⁶Una aproximación a las medidas que pueden adoptarse puede verse en el trabajo de CANTERO MARTINEZ, J. "Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 28, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012 y PALOMAR OLMEDA, A., "La planificación del empleo público y su ejecución: las medidas de redimensionamiento en el ámbito de las Administraciones Públicas", en el volumen colectivo *La función pública local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013* (Dir. J. Fuentetaja Pastor), Thomson-Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 223 y ss.

³⁷Con carácter previo a esta norma la Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal.

Quinto. Las medidas laborales que en ejecución de las operaciones societarias y planes de redimensionamiento que se adopten se entenderán motivadas por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, en los términos de la Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Asimismo, en los procesos de integración del personal laboral que se lleven a cabo en ejecución de este Acuerdo, habrán de respetarse, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso exigidos en la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuando aquellos se realicen entre entidades de diferente naturaleza jurídica. En cualquier caso, de la ejecución de las actuaciones autorizadas en este Acuerdo no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en las entidades afectadas.

Asimismo la Orden HAP/1816/2013, de 2 de octubre, por la que se publica el Acuerdo por el que se adoptan medidas de reestructuración y racionalización del sector público estatal fundacional y empresarial y a la que se remite la Disposición Adicional Novena de la Ley 15/2014..

Octavo. La extinción de una fundación con integración de su actividad en un organismo público requerirá previamente la modificación de los Estatutos para introducir como causa de extinción el acuerdo del patronato por mayoría simple, así como para hacer beneficiario de los bienes y derechos, en el supuesto de extinción, al organismo que haya de asumir actividad de acuerdo con lo previsto en el apartado 1.b. del anexo II. El acuerdo del Patronato de extinción precisará que la liquidación tendrá lugar por integración de su actividad en el organismo público de destino mediante la cesión de todos sus bienes y derechos. La asunción por los organismos públicos de la actividad de las fundaciones disueltas con la consiguiente cesión precisará la aprobación, por el órgano de gobierno del organismo en que se integra, de un plan de redimensionamiento sobre la adecuación de las estructuras organizativas, laborales, inmobiliarias y de recursos resultantes de su nueva situación. Los planes de redimensionamiento contendrán las correspondientes memorias económicas. Los planes de redimensionamiento deberán ser aprobados previa autorización del Ministerio de dependencia que deberá contar con informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Las medidas laborales que en ejecución de

transforman dichos empleos en plazas “a extinguir”, lo que permite que las personas que los ocupan mantengan una relación laboral prácticamente estable con su empleador (Administración u otro Ente del Sector Público), mientras se mantenga el contrato y sus condiciones³⁸. Y es que la previsión “a extinguir” tiene una consecuencia inmediata: hace

estas operaciones se adopten se entenderán motivadas por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, en los términos de la Disposición adicional vigésima del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Asimismo, en los procesos de integración del personal laboral que se lleven a cabo, en su caso, en ejecución de este Acuerdo, habrán de respetarse, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso exigidos en la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuando aquellos se realicen entre entidades de diferente naturaleza jurídica.

En todo caso, cuando como consecuencia de la extinción de una Fundación, se produzca la integración de su actividad en un organismo Público, la incorporación, en su caso, del personal proveniente de la extinta Fundación al organismo se realizará con la condición de «a extinguir», sin que en ningún caso este personal adquiera la condición de empleado público. Únicamente podrá adquirirse la condición de empleado público mediante la superación de las correspondientes pruebas selectivas, convocadas al efecto por la Administración Pública, en los términos y de acuerdo con los principios contenidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. En cualquier caso, de la ejecución de las actuaciones autorizadas en este Acuerdo no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en las entidades afectadas.

³⁸Así la Disposición adicional primera Supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España establece que:

1. Queda suprimido el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, creado por la [Ley 18/1983, de 16 de noviembre](#), sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera.
2. El Instituto de la Juventud se subroga en los bienes, derechos y obligaciones del organismo autónomo que se suprime.
3. Los empleados públicos del extinto organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, se integrarán en su totalidad en el Instituto de la Juventud.

Asimismo, se dispone en la Disposición adicional undécima Incremento del gasto público

Las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal y el funcionamiento de los diferentes órganos entes y organismos tendrá que realizarse con los medios materiales y personales de que se dispone actualmente por el organismo o ente que se integra y el organismo en el que será integrado. Los órganos, organismos y entes se dotarán exclusivamente mediante la incorporación de efectivos de los propios organismos y entes afectados en cada caso o mediante la correspondiente redistribución de efectivos de cualquier ente u organismo público.

El artículo 1 sobre la integración del Servicio Militar de Construcciones en el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, prevé que:

4. Desde la entrada en vigor de esta ley, el SMC dependerá orgánica y funcionalmente del INVIED. El personal funcionario, militar y laboral que estuviera prestando servicio en el SMC será adscrito al INVIED en la forma que determine el Estatuto y continuará prestando servicios en las mismas condiciones existentes a la entrada en vigor de esta ley.

Y el artículo 2 sobre la integración en el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» del Organismo Autónomo Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo, del Instituto Tecnológico «La Marañosa» y del Laboratorio de Ingenieros del Ejército «General Marvá», establece que:

El personal afectado por la integración se adscribirá al INTA y se le respetará la situación administrativa o laboral en que se encuentre en el momento de la constitución efectiva.

Y el artículo 3, al referirse a la situación del personal, establece respecto de la Obra Pía en Santos Lugares, que:

El actual personal propio contratado en régimen de derecho laboral por la Obra Pía de los Santos Lugares tendrá la consideración de «a extinguir», amortizándose los puestos de trabajo que actualmente ocupa el mismo cuando queden vacantes por fallecimiento, jubilación o cualquier otra causa legal, y se podrán dar de alta, en su caso, en la misma condición de personal laboral, siempre que sea necesario para garantizar la continuidad del ejercicio de las funciones que vienen desarrollándose a través de los mismos y como personal del ámbito del Convenio Colectivo único de la Administración General del Estado.

Y el artículo 4 de la norma, respecto de la integración de Fundaciones en Organismos Públicos dispone, con carácter general, que:

prácticamente idéntica la situación del personal indefinido no fijo al fijo ya que no se podrá celebrar, por su propia naturaleza, convocatoria alguna para la cobertura de las plazas, sino que tan solamente una vez se produzca su baja, por cualquier circunstancia (jubilación, despido disciplinario u objetivo, fallecimiento, etc.) dicha plaza se amortiza.

Lo relevante a destacar es que requiere que haya una norma con rango de Ley que tase las circunstancias o casos en los que se puede aplicar pero las entidades locales carecen de tal instrumento por lo que, en su caso y de producirse, habrá que esperar a las normas que regulen los traspasos y transferencias en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Y es que dicha Ley, no aplicable desde mi punto de vista ni en forma supletoria a las entidades locales, debería haber previsto dichos mecanismos con carácter básico para que fuese de aplicación al conjunto de administraciones ofreciendo una respuesta más equitativa a estos supuestos de reestructuración, transferencia, fusión, absorción o integración.

V. EL PERSONAL EVENTUAL: LA MUESTRA MÁS PALPABLE DE LA TENSIÓN ENTRE EL MÉRITO Y LA CONFIANZA COMO FORMA DE PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO DIRECTIVOS.

Como es conocido y notorio el abuso de esta clase de personal en numerosas administraciones públicas provocó una cierta reacción doctrinal frente a esta clase de personal, falsos empleados públicos los denomina algún autor, y de dificultosa admisibilidad constitucional estimo oportuno subrayar en nuestro sistema de empleo público³⁹. De esta

La integración no podrá ser entendida como causa de modificación o de resolución de las relaciones jurídicas que mantengan las fundaciones citadas, quedando los organismos públicos subrogados en las citadas relaciones jurídicas.

Y el artículo 5 se prevé que:

El personal de la Fundación Universidad.es se incorporará, dependiendo de sus funciones, en el Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos o en el Organismo Autónomo Universidad Internacional Menéndez Pelayo desde el momento de su extinción, con la misma situación, antigüedad y grado que, en su caso, tuvieran, subrogándose el Organismo correspondiente en los contratos de trabajo concertados con personal sujeto a contrato laboral.

En todo caso, la incorporación del personal procedente de la fundación se realizará, en su momento, con la condición de «a extinguir» y sin que, en ningún caso, este personal adquiera la condición de empleado público.

Únicamente podrá adquirir la condición de empleado público mediante la superación de las pruebas selectivas que, en su caso, se puedan convocar por la Administración Pública a la que se incorpora, en los términos y de acuerdo con los principios contenidos en la [Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público](#).

Similar previsión tiene, con respecto, a la creación de la ANECA el artículo 8 de la Ley con respecto del personal de la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o con respecto a la transferencia de una rama de actividad de la Sociedad Estatal España, Expansión Exterior, S.A., a la entidad pública empresarial ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX) en el artículo 9.

³⁹Encontramos precedentes de esta figura en la Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los ayuntamientos, cuando disponía en su artículo 90 que el Gobierno señalaría los pueblos en los que el alcalde podía tener un secretario particular, distinto del secretario del ayuntamiento. Los secretarios particulares y los demás dependientes de su secretaría, cuando los hubiere (según diciendo este precepto), serían nombrados por el alcalde. Asimismo, el art. 129 de la Ley Municipal de 1877 señalaba que los secretarios del ayuntamiento lo serían del alcalde, y que en las capitales de provincia y en los pueblos de más de 25 000 habitantes el alcalde tenía la facultad de nombrar un secretario especial, cuyo sueldo determinaba la junta municipal. Los secretarios de alcaldía, añadía el art. 130, quedaban igualados en lo que se refiere a la responsabilidad a los secretarios del respectivo ayuntamiento.

forma, se produjeron algunas modificaciones legislativas tendentes a limitar y reducir esta clase de personal que obedece a la estricta confianza política⁴⁰.

La LRSAL continúa esa senda de mayor restricción de ese personal, tanto cuantitativa como cualitativamente⁴¹, si bien con un cierto desacierto, sin embargo, en las soluciones que ofrece y con soluciones transitorias que se han extendido hasta junio de 2015⁴².

En parecidos términos se pronunciaron el Estatuto Municipal de 1924, en el art. 226, y los arts. 3 y 9 del Reglamento de Secretarios, de 23 de agosto de 1924, así como la Ley Municipal de 1935, en su art. 175, en el que se rebajaba la cifra de población que facultaba para contar con un secretario especial a los 15 000 habitantes, y el art. 121.15 del Decreto de 17 de mayo de 1952, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que contemplaba entre las competencias del alcalde la de nombrar y remover en los municipios de más de 15 000 habitantes y en las capitales de provincia, si lo estimaba necesario, un secretario particular, dotándolo con cargo al presupuesto; preceptos que hoy debemos considerar derogados implícitamente ya desde la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

El art. 147 del Reglamento de Funcionarios de 1952, manteniendo la tónica de la legislación precedente, recogió una figura encuadrable en el actual concepto de personal eventual, al señalar que en las corporaciones locales de capitales de provincia o en las poblaciones con censo superior a 15 000 habitantes podía designarse un secretario particular de la Presidencia, que podía no tener la condición de funcionario de la propia corporación, precepto que no establecía una previsión similar para las diputaciones provinciales y que hay que poner en relación con el art. 121.15 del Decreto de 17 de mayo de 1952, por el que se aprueba el anterior Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que contemplaba entre las competencias del alcalde la de nombrar y remover en los municipios de más de 15 000 habitantes y en las capitales de provincia, si lo estimaba necesario, un secretario particular, dotándolo con cargo al presupuesto, preceptos que debemos considerar derogados implícitamente ya desde la LMRFP.

También durante la dictadura franquista, encontramos otros precedentes de esta figura en los ayuntamientos de Madrid y Barcelona. Así, hay que mencionar, en primer lugar, la regulación especial contenida en el Decreto 1166/1960, de 15 de junio, por el que se establece el régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el art. 94 de la Ley de Régimen Local de 1955, así como, en el Ayuntamiento de Madrid, el Decreto 1674/1963, de 11 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley que establece su régimen especial.

Durante la etapa de la transición hacia la democracia, en el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, de articulación parcial de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases de Estatuto de Régimen Local, su art. 24.3 dispone que los funcionarios de empleo, es decir, el personal eventual, es aquel que eventualmente desempeña puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera, en el que había que inscribir a los directores de Servicio, contenido directivo que espuriamente se incrustó después en el art. 176 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

⁴⁰Por todos puede verse el excelente trabajo de FERNANDEZ RAMOS, S., "[Los falsos empleados públicos: el personal eventual](#)", *Revista General de Derecho Administrativo*, N.º. 34, 2013. De otro lado, jurisprudencialmente se ha mantenido una visión restrictiva de los puestos de trabajo a ocupar por personal eventual basada en el concepto de "permanencia" de la función y negando la posibilidad de su provisión cuando las funciones atribuidas a dichos puestos no implican ésta. Por todas, y en cierto sentido de forma pionera, puede verse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 8 de marzo de 1999. De esta forma, y con la doctrina citada respaldada por el Tribunal Supremo, la jurisprudencia ha rechazado la posibilidad de utilizar este sistema para un Encargado de Obras, aún cuando sus funciones a juicio de la entidad local se caractericen por ser de confianza y asesoramiento especial (Sentencia de 2 de marzo de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura), de conductor de vehículos del Conseller (Sentencia de 5 de noviembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia), Director Técnico de la Oficina de Urbanismo (Sentencia de 3 de marzo de 2000 y de 12 de abril del Tribunal Superior de Castilla y León) y, con un criterio contrario, la ha admitido en el caso de Secretaria particular del Alcalde (Sentencia de 28 de febrero de 1990 del Tribunal Superior de Justicia de Baleares) o de Ayudante del Gabinete de Prensa (Sentencia de 18 de septiembre de 1995 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León).

⁴¹En el mismo sentido, FUENTETAJA PASTOR, J., op. cit. pág. 55.

⁴²Dicho régimen transitorio, que se extendía hasta 30 de junio de 2015, preveía su no aplicación a aquellas entidades locales que cumplieren con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y además su período medio de pago a proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. Si que se prevé, en éstas, que el nuevo modelo no puede suponer un aumento respecto de las plazas de personal eventual existentes a 31 de diciembre de 2012 (Disposición transitoria décima).

Respecto del personal eventual, la nueva norma estableció una serie de límites para su contratación por el Ayuntamiento y las Diputaciones, en función del número de habitantes del municipio a partir de 2000 habitantes, lo que se traduce, en todo caso, en que los Ayuntamientos que no figuren en dichas escalas o de sus organismos dependientes no podrán incluir en sus respectivas plantillas puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual⁴³. Ya, como noticia negativa, se ha procedido a incrementar el número establecido en la Ley 48/2015, de PGE para 2016⁴⁴. Mala dirección apunta dicha reforma en lo que se refiere a la profesionalización del empleo público.

Para las Diputaciones, la escala va en función del municipio más poblado de su ámbito territorial, y para los Consejos y Cabildos Insulares, dicha escala va en función de la población de la isla y del número de cargos electos de dichos entes. Y, además, se prohíbe la existencia de personal eventual en otras entidades locales distintas de las indicadas (por ejemplo, Mancomunidades o Comarcas).

Su número, puede seguir discutiéndose⁴⁵, puede parecer excesivo en algunos supuestos e, inclusive, un empeoramiento de la situación actual ya criticable y es que, en el marco

⁴³Se establece, en este sentido, que las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los ayuntamientos deberán ajustarse a los siguientes límites y normas:

- a) En los municipios de población entre 2.000 y 5.000 habitantes, podrán excepcionalmente contar con un puesto de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual cuando no haya miembros de la corporación local con dedicación exclusiva.
- b) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes, podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de uno.
- c) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 10.000 y no superior a 20.000 habitantes, podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de dos.
- d) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 y no superior a 50.000 habitantes, podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de siete.
- e) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 50.000 y no superior a 75.000 habitantes, podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de la mitad de concejales de la corporación local.
- f) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes, podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la corporación local.
- g) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 500.000 habitantes, podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas entidades locales, considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración Pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas.

Por lo que se refiere a las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares, el número de puestos de trabajo de personal eventual será el mismo que el de la corporación del municipio más poblado de la respectiva provincia —concreta también el caso de los Consejos y Cabildos, atendiendo a la población de la isla—, y no se podrá incluir este tipo de puestos en el resto de entidades locales o de sus organismos autónomos.

⁴⁴En efecto, la Disposición final décima novena de dicha ley prevé, con efectos de 1 de enero de 2016 y vigencia indefinida, una modificación consistente en añadir un nuevo párrafo a la letra g) del apartado 1 del artículo 104.bis de la Ley 7/1985, con el siguiente tenor:

«Estos Ayuntamientos, si lo fueran del Municipio de mayor población dentro de un Área Metropolitana, podrán incluir en sus plantillas un número adicional de puestos de trabajo de personal eventual, que no podrá exceder del siguiente número:

- Seis, si el Municipio tiene una población entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes.
- Doce, si el Municipio tiene una población entre 1.000.001 y 1.500.000 habitantes.
- Dieciocho, si el Municipio tiene una población de más de 1.500.000 habitantes.»

⁴⁵Elogiable es la reforma con carácter general, a juicio de SANCHEZ MORÓN, M., op. cit., pág. 80, bien que el autor señala algunas deficiencias en cuanto a su número en determinados tramos de población.

constitucional de que disponemos, este tipo de personal es de dudosa constitucionalidad como se ha dicho.

El nuevo apartado 4 del art. 104.bis de la LBRL prevé, asimismo, que el personal eventual

"tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las entidades locales en cuya plantilla aparezca consignado. Sólo excepcionalmente podrán asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la entidad local, si así lo reflejase expresamente su reglamento orgánico".

De esta forma, el nuevo art. 104 bis LRBRL viene a establecer una regulación complementaria a la ya contemplada en el art. 104 de la misma norma así como en el art. 12 EBEP. Como es conocido, mientras el primero de los preceptos citados incide muy sucintamente sobre aspectos concretos de este personal en la Administración Local (nombramiento, cese y retribuciones), el segundo, aplicable a todas las Administraciones, es de mayor alcance y aborda otros aspectos como su definición, órganos que podrán disponer del mismo, así como ciertas limitaciones en orden al acceso a la Función Pública o para la promoción interna, sin perjuicio de que se les aplique, «en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.»

En este sentido, destaca, desde mi punto de vista, que éstos solo puedan ser nombrados en los «servicios generales» de la entidad, lo que debe ser interpretado en el sentido de que no pueden existir en los distintos departamento de la entidad local respectiva sino sólo en aquellos que desarrollen tareas transversales y genéricas para toda la entidad local respectiva excluyendo, eso sí, los servicios comunes (contratación, personal, economía y hacienda, etc.)⁴⁶. Únicamente, de manera excepcional y con carácter funcional, podrán ser nombrado en otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la entidad local, si así lo reflejare expresamente su Reglamento Orgánico que, por tanto, en su modificación de haberla para dar acogida a dicha previsión deberá justificar y motivar dicha excepción.

Por último, el nuevo art. 104 bis contiene algunas medidas encaminadas a dar transparencia en esta materia: de una parte, la publicación cada seis meses —en los medios ya indicados—, del número de puestos de trabajo reservados a eventuales; y, de otra, el deber del Presidente de la Entidad Local de informar al Pleno. Obligaciones que ya se recomendaron, en su día, por la Comisión EBEP pero que no fueran en su día atendidas.

VI. EL PERSONAL DIRECTIVO EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y LAS MODIFICACIONES RESPECTO DE MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN.

La dirección pública ofrecía, y todavía ofrece en buena medida, peculiaridades y déficit que han sido reiteradamente puestas de manifiesto por la mejor doctrina que se ha ocupado del tema (JIMENEZ ASENSIO, LONGO, RAMIO, SANCHEZ MORÓN, PALOMAR OLMEDA, etc..).

⁴⁶Similar opinión mantienen DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M., op. cit.

Ya se tratase de la colonización del espacio directivo por responsables electos, la diversidad de regímenes utilizados para articular la función directiva, la existencia de personal eventual, etc. es esta una cuestión que aún requiere de reformas si se quiere, de verdad, lograr los objetivos que con su implantación se pretendían⁴⁷. La definición de un modelo de dirección profesional en nuestro sistema de empleo público era, pues, una asignatura pendiente en la que existían, y lamentablemente siguen existiendo, limitaciones normativas e, inclusive, como ha indicado JIMENEZ ASENSIO, institucionales y culturales⁴⁸.

Y es que ni el sistema de provisión de puestos mediante libre designación, ni la existencia del denominado personal eventuo⁴⁹, ni los sistemas de dirección pública hasta ahora implementados han dado cumplida respuesta a dicha necesidad de articular un espacio directivo. Tampoco lo ha hecho la LRSAL que, a pesar de cubrir el olvido del legislador de 2003 respecto del personal directivo de las Diputaciones Provinciales, sigue presentando las mismas carencias que la regulación efectuada tenía. Como ha resaltado MAESO SECO no sabemos, con exactitud, en qué consiste ese espacio directivo a nivel normativo que no ha resuelto suficientemente, a su juicio, ni por la doctrina ni por la jurisprudencia⁵⁰.

Esta, sin embargo, resultó una de las cuestiones del Estatuto Básico del Empleado Público que despertó mayor interés bien que ha sido defraudado. Atendiendo a las reflexiones contenidas en el Informe de la Comisión de Expertos constituida para tales fines, el citado texto legal abordó en su artículo 13 al personal directivo profesional⁵¹. Es preciso reseñar que, si

⁴⁷FUENTETAJA PASTOR, A., op. cit., pág. 57 coincide en dicho análisis que califica, en el caso de la LRSAL, como aproximación fragmentaria.

⁴⁸JIMENEZ ASENSIO, R., "[Sobre las dificultades \(fáctico-normativas\) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales](#)" *Anuario de Derecho Municipal*, N.º. 4, 2010, págs. 167-193

⁴⁹Especialmente notorio ha sido dicho desempeño de puestos directivos por personal eventual en el ámbito local amparado aquí, además, normativamente por el artículo 176 TRRL. No obstante, y sin embargo, es preciso resaltar la valoración negativa, y sobre todo la interpretación restrictiva, que desde el punto de vista jurídico ha podido recibir dicho artículo. Así por ejemplo, doctrinalmente, SERRANO PASCUAL, A. *El Personal de las Entidades Locales. Análisis de su régimen jurídico*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1997, páginas 200-201 señala lo siguiente: "De la normativa examinada se desprende que el mencionado artículo 176 no se compadece con las previsiones de la legislación básica en materia de función pública, -en un clarísimo ultra vires, ya que tampoco se ajusta al diseño de la propia Ley 7/1985, como se ha visto- configurándose los puestos eventuales de una manera distinta a como se contemplan en ésta, es decir, el artículo 20 de la Ley 30/1984 habla de que este personal ejercerá sólo funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial, mientras que el Texto Refundido incluye la posibilidad de desempeñar puestos de carácter directivo (...) -nótese también que no se trata de un asesoramiento general o natural característico en una Administración-, por lo que esta asignación de funciones directivas no tiene encaje alguno. Asimismo, el hecho de que se indique en el Texto Refundido que el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos, está denotando que se están extrayendo del ámbito de los funcionarios de carrera puestos que corresponden a ellos y no a este tipo de personal que únicamente encuentra una incardinación aceptable en los puestos de secretarías particulares, gabinetes..."

⁵⁰MAESO SECO, L.F., "Función Directiva y Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional: algunas reflexiones al hilo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre", en el volumen colectivo *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma local de 2013* (Dir. A. Fuentetaja Pastor), Thomson-Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 335 y ss. Bien es cierto que el autor destaca más adelante (pág 343) la definición aportada por VILLORIA MENDIETA en "La función directiva profesional", incluida en el volumen colectivo JIMENEZ ASENSIO, R., PALOMAR OLMEDA, A. y VILLORIA MENDIETA, M., *La dirección pública profesional en España*, Editorial Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pág. 81

⁵¹Un análisis del alcance y significado del EBEP en este punto puede verse en BACIGALUPO SAGESSE, M., "Un apunte sobre el desarrollo de la figura del directivo público profesional, en particular en el ámbito de la Administración Local", en el volumen colectivo *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma local de 2013* (Dir. A. Fuentetaja Pastor), Thomson-Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 25 y ss.

bien éste no se limita a regular en términos objetivos una función directiva profesional, tampoco contempló al personal directivo como una clase más de personal como sugirió la Comisión de Expertos dada la especial función que desempeñan y los rasgos peculiares de su prestación de servicios⁵².

La opción materializada, a lo largo del iter parlamentario, fue en dos direcciones, a saber: de un lado, la de configurar un sistema de puestos a cubrir por el resto del personal o, alternativamente, por personal externo; de otro, considerar la cuestión del personal directivo como algo inserto en la potestad de autoorganización de cada Administración (deslegalizando su regulación a través de una enmienda en el Senado y excluyendo a la Administración Local que como ya sabemos en la reforma de 2003 y en la más reciente de 2013 ha encontrado su regulación⁵³).

Lo cierto, y en lo que nos atañe, es que al remitir el EBEP el desarrollo del régimen del personal directivo a los Gobiernos estatales y autonómicos⁵⁴, enclava a éste en las potestades

⁵²Como ha señalado SANCHEZ MORON, M. *“Clases de Personal”*, en AAVV, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 105, Presidente de la Comisión de Expertos a que se ha hecho mención, refiriéndose a su previsión opcional: *“En tales casos, los puestos de dirección administrativa serán desempeñados, como hasta ahora, bien por funcionarios, normalmente nombrados para el cargo por el sistema de libre designación, como permite el artículo 80.2 del EBEP, o bien por personal de confianza política. Con ello se debe matizar la observación contenida en la Exposición de Motivos del propio EBEP, que, partiendo de considerar al personal directivo como “un factor decisivo de modernización administrativa”, concluye que “conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal”. Pero según el texto de la Ley, ya no se trata de una “clase” de personal y el avance que supone su regulación no es tan decidido. Se limita a abrir la puerta a regulaciones futuras”*

⁵³Lo cierto, y en lo que se refiere a este nivel de administración, es que al remitir el EBEP el desarrollo del régimen del personal directivo a los Gobiernos estatal y autonómico, el artículo 13 se olvida por completo de la Administración Local. El EBEP, en este aspecto y como decimos, no habría aportado solución alguna y la situación del personal directivo en la Administración local se remitió a la legislación de régimen local.

⁵⁴En el caso autonómico es de destacar el estudio realizado por MAESO SECO, L.F. *“El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP”*, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 91, 2011, pág. 283 y ss. quien destaca que el modelo G10 –el grupo de CCAA que han procedido a regular dicho espacio directivo– es un modelo basado en la idea de que, salvo excepción, sólo podrán ser directivos públicos los funcionarios pertenecientes al Grupo A (o Subgrupo A1) de la Administración, que gocen de la confianza (personal o de partido) del titular del órgano superior —y las más de las veces político— que ostenta la competencia de propuesta o nombramiento (y cese).

Y destaca el autor que Algunas —la mayoría—, lo han hecho o lo están haciendo de un modo no acabado (a través de borradores, anteproyectos o de proyectos de ley) y algo timorato, incidiendo tan solo en aspectos colaterales o tangenciales de lo que será su futuro estatuto del personal directivo, tales como: el régimen de sus retribuciones (que vinculan a los resultados); el sistema de evaluación (cuyo establecimiento y concreción, de ordinario, delegan en una eventual y posterior norma reglamentaria); el régimen disciplinario y de incompatibilidades (que casi todas ellas endurecen); las RPT (que asumen un nuevo y mayor protagonismo al acudir a la técnica del análisis de puestos); o la formación (que, por lo general, se revaloriza y se deja en manos del instituto o escuela autonómica correspondiente).

Y sigue diciendo el autor que algunas de estas Comunidades Autónomas del G10 se han atrevido a ir más allá. Y, o bien han elaborado sus propias leyes de empleo o función pública (en desarrollo del EBEP y en lo que aquí importa de su artículo 13), o bien han incidido significativamente sobre el «núcleo duro» de su régimen de directivos (esto es, sobre los requisitos de acceso, procedimiento de nombramiento y cese de esta específica categoría de personal). Entre las primeras, y en el momento en el que se escriben estas páginas, cabe citar a la Comunidad de Valencia (y su Ley 10/2010, de 9 julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública) y a la Comunidad de Castilla-La Mancha (con su Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público). Entre las segundas, esto es, entre aquellas que han sido más ambiciosas y han intervenido sobre el «núcleo duro» de su régimen de directivos, despuntan la Comunidad de las Islas Baleares y, desde luego, el País Vasco. Toda vez que estas dos Comunidades Autónomas han resuelto configurar un régimen de directivos en clave verdaderamente profesional.

de autoorganización y se suprime la reserva legal, pero el artículo 13 se olvida por completo de la Administración Local. El EBEP, en este aspecto y como decimos, no aportó solución alguna y la situación del personal directivo en la Administración local se remite, bien que sin decirlo pero así ha de ser entendido, a la legislación de régimen local y a las potestades de autoorganización (y por tanto reglamentarias) de los entes locales.

Pues bien, y centrándonos en la normativa local reformada con la LRSAL, cabe realizar algunas observaciones partiendo de afirmar, con carácter previo, la singularidad que el espacio directivo encuentra en este nivel territorial⁵⁵.

La primera relativa a la regulación del personal directivo de las Diputaciones Provinciales que, como se ha dicho, había sido olvidado por el legislador de 2003.

Su regulación, cabe reseñarlo, sufrió notables variaciones a lo largo del proceso de tramitación parlamentaria de la Ley, pero en su dicción final la regla general es que el personal directivo de las Diputaciones Provinciales deberá ser nombrado, de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia para el desempeño del concreto puesto de dirección, entre funcionarios de carrera de las distintas administraciones públicas que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo Al. No se exige, aunque debe de entenderse de aplicación directa el EBEP, que los procedimientos para la determinación de esos méritos han de respetar y garantizar los requisitos de publicidad y concurrencia.

La excepción, que se ha introdujo en el trámite del Senado, consistió en que el Reglamento Orgánico puede, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, permitir que su titular no reúna la condición de funcionario. Esta regulación recogida en el artículo 32 bis LRBRL supone la inclusión de una estructura directiva al ámbito provincial, en términos similares (aunque no idénticos) a la recogida para los municipios de gran población. 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 jurisprudencia, notoriamente limitativa, recaída al respecto⁵⁶).

Cabe apuntar, añadimos nosotros, que en el caso del País Vasco su proyecto de Ley se encuentra en fase de Anteproyecto.

De otro lado, distingue el autor a otro grupo el de aquellas que lo han intentado, aunque de una forma un tanto particular, son: la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Región de Murcia. La primera de ellas lo ha hecho, de un lado, dando cabida a los directivos públicos en su «nuevo» Estatuto de Autonomía, lo cual resultaría un dato sumamente relevante si no fuese porque «se limita» a fijar la regla de la paridad entre hombres y mujeres en la cobertura de vacantes de esta naturaleza. Y de otro lado, aprobando una Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público Andaluz, en la que encontramos algún precepto referido al personal directivo de agencia (v., Disposición adicional quinta), pero que no innova en este ámbito respecto de la Ley de agencias estatal.

⁵⁵En efecto, MAESO SECO, op. cit., pág. 354 y ss destaca que su heterogeneidad, la ausencia de un marco competencial propio, claro y constitucionalmente asegurado, su peculiar naturaleza bifronte y su estructura de gobierno bicéfala, entre otros rasgos, determinan que encontrar una respuesta en el mundo local al espacio directivo en más complicado que en otros niveles de gobierno.

⁵⁶A título de ejemplo de esta línea jurisprudencial la sentencia de la Audiencia Nacional, de 13 de marzo de 2013 (rec. 192/2012), a propósito de la convocatoria para la provisión, entre inspectores de Trabajo y S.S., del puesto de director de la Escuela de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en un tímido pero positivo paso, declara que la confianza política en los puestos de libre designación debe motivarse y razonarse objetivamente, concretando en el F. J. 16.º: «A partir del curriculum vitae, méritos y capacidad del elegido, se trata de que se explicita cómo se ha formado la voluntad administrativa, esto es, por qué él y no otro es la persona idónea para dirigir ese concreto centro de formación, por qué se entiende que se amolda e identifica con las exigencias y objetivos que los órganos

Se ha planteado, asimismo, si en los procesos de nombramiento de este personal se han de aplicar o no las previsiones recogidas en el artículo 13 EBEP y, en este sentido, sin la necesaria claridad no está de más señalar que alguna jurisprudencia contencioso-administrativa lo entiende de aplicación en el caso de municipios de gran población.

Por otro lado, se modifica la regulación sobre coordinadores generales y directores generales de municipios de gran población (arts. 32 bis y 130.3). En estos supuestos, el nombramiento recaerá sobre funcionarios del subgrupo A1, excepto que el Reglamento orgánico disponga que, en atención a las características específicas de las funciones de los órganos a los que se adscriban, su titular no reúna la condición de personal funcionario. El nombramiento se efectuará siempre con criterios de competencia profesional y experiencia. Para los coordinadores y directores generales antes tan sólo se estaba a criterios de competencia profesional y experiencia en los nombramientos de no funcionarios; ahora se requieren en todo caso inclusive cuando sean funcionarios lo que hace pensar la necesidad de que se establezca qué criterios son los que exige el desempeño.

La excepcionalidad a la exigencia de la condición de funcionario de carrera, tiene una redacción idéntica a la que se establece para los Directores Generales de la Administración 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 puede mantenerse, mutatis mutandi, que la jurisprudencia recaída sobre dicho precepto puede servir como criterio interpretativo de esta cuestión en el ámbito local. En ese sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2010 (rec. 528/2008)⁵⁷, 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).

Por último, resta señalar que la Disposiciones transitoria octava y novena LRSAL regulan el régimen transitorio de ambos preceptos respectivamente, limitando su aplicación a aquellos nombramientos que tengan lugar a partir de la entrada en vigor de la Ley.

En conclusión puede decirse que más de lo mismo. Decepcionante regulación y, a la vista de lo que está sucediendo en la práctica decepcionante puesta en marcha de las medidas contempladas y es que, como ha dejado expuesto, MAESO SECO ni la LMGL, ni el EBEP, ni la LRSAL han cristalizado en un verdadero cambio de “modelo directivo” en el grueso de nuestras entidades locales y menos en clave profesional, todo lo más se ha verificado una funcionarización de ese espacio junto con una tímida apertura a otras figuras y sujetos ajenos al empleo público⁵⁸.

directivos del Ministerio pretenden para la selección y formación de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social o cuál es su proyecto docente o ideas al respecto y por qué se entiende que el elegido se ajusta a los fines de esa Escuela cuya dirección se va a proveer por primera vez. Cabe así hablar de ‘confianza política’, en el sentido de confianza respecto de la ejecución de una política de selección y formación para el Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Por tanto, la confianza no es un concepto tan etéreo pues hay elementos de referencia que pueden integrarse, luego razonarlo de manera objetiva no es ni imposible ni inexigible»

⁵⁷En el mismo sentido otras como la de 19 de febrero de 2013 o 20 de octubre del mismo año.

⁵⁸MAESO SECO, L.F., op. cit., pag. 415 quien añade, además, que lo uno y lo otro sin llevar a cabo una reflexión seria, sosegada y profunda acerca de lo que es –o debería ser- la función directiva pública y local, qué personas

VII. OTRAS CUESTIONES: LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES SOBRE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y LOS CONSORCIOS.

Como ya se ha señalado por los autores que se han ocupado de ello Las Diputaciones provinciales asumen, respecto de los municipios, algunas funciones cuyo contenido y alcance dependerá muy mucho de las capacidades institucionales de éstas (muy singularmente JIMENEZ ASENSIO). De esta forma, se prevén dos funciones:

- Deberán garantizar en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- Igualmente, deberán prestar apoyo en la selección y formación de su personal (art. 36).

Como se plasme la segunda de las previsiones, que ya despertó numerosas cautelas entre los municipios y motivó la modificación del artículo 100.1 estableciendo para que no hubiera equívocos sobre el alcance de la misma que es competencia de cada Corporación local la selección de los funcionarios con la excepción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, plantea numerosas dudas de su alcance efectivo y deja sin resolver un grave problema de nuestro régimen local sobre el que pesan, lamentablemente, con sospechas fundadas la existencia de un extendido nepotismo en los procesos selectivos que se desarrollan.

Se ha perdido, por tanto, la oportunidad de establecer una solución a dicho problema deslindando dos fases que evitasen dichos males: el reclutamiento y la selección de tal forma que se garantizase la idoneidad de los candidatos finalmente seleccionados por cada entidad local⁵⁹.

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 seguía 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 dicha consideración también al personal laboral, y estableciendo asimismo una importante limitación en materia retributiva⁶⁰.

han de desarrollarla, cuál debería ser el específico régimen jurídico de las mismas, así el de los (perfiles) puestos que ocupen, etc.; lejos en definitiva de lo que sería una verdadera profesionalización.

⁵⁹Respecto de este punto es preciso remitirnos a las propuestas contenidas en CASTILLO BLANCO, F.A. y JIMENEZ ASENSIO, R., *Informe sobre el Empleo Público Local: Balance y Propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Fundación y Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2009

⁶⁰No obstante, la LRSAL contempla una serie de excepciones a esta regla general. La primera —en su Disposición adicional decimotercera—, que prevé la posibilidad de que, en los Consorcios ya constituidos para la prestación de servicios mínimos (estrictamente, los enumerados en el art. 26 LRBR, se integre también personal que no sea funcionario o laboral de las Administraciones consorciadas. Y la segunda excepción al régimen de la LRJPAC es la contenida en la Disposición adicional decimocuarta LRSAL y que comprende una serie de Consorcios que, mientras mantengan las condiciones previstas en dicha Disposición, continuarán rigiéndose por lo establecido en sus Estatutos.

Por último, para aquellos Consorcios que se deban adaptar a las previsiones de la LRLPAC, se establece un régimen transitorio en la Disposición transitoria sexta LRSAL.

La citada disposición, con la que necesariamente en ciertos aspectos es preciso ser crítico⁶¹, sobre todo en lo que se refería a la forma de provisión de los puestos de trabajo ocasionó, además, alguna polémica, de nuevo kafkiana, sobre si los Consorcios podían o no proceder a la contratación de personal laboral temporal. La discusión, absurda en si misma, devenía de los términos expresados en dicha disposición adicional para evitar que el personal al servicio de los Consorcios pudiese ser seleccionado externamente con independencia de las entidades que constituían el mismo.

En efecto, el apartado 5 de la Disposición Adicional vigésima establece una norma sencilla para la provisión de sus puestos de trabajo: el personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla.

Ciertamente, la solución escogida presenta, en principio, ventajas indudables respecto del régimen del personal y las garantías de éstos en caso de disolución y evita inconvenientes como el reproducir plantillas en entes dependientes de los entes territoriales optimizando los recursos humanos disponibles⁶². Hasta ahí ningún problema, pero sin embargo, y como era de esperar, era prematuro afirmar que la fórmula no los ocasionara tanto por el fondo del asunto como por el procedimiento escogido.

Y es que la solución citada que, como sigo reiterando, presenta numerosas ventajas en las entidades dependientes de las Administraciones territoriales no presenta las mismas ventajas comparativas en el caso de los Consorcios públicos. Y no resulta óptima por la naturaleza y fines de éste.

En efecto, los consorcios públicos son un instrumento de cooperación interadministrativo, con personalidad jurídica propia, cuyos fines suelen ser competencias concurrentes de las Administraciones públicas consorciadas. En muchos supuestos, y hay múltiples ejemplos (orquestas sinfónicas, palacios de congresos, museos, sociedad de la información, etc.), los fines de éstos, además, no están delimitados competencialmente de forma acabada y las Administraciones que participan en los mismos lo hacen en virtud de títulos competenciales genéricos o por el propio territorio en que se radica el consorcio y desarrolla su actividad. Pues bien, específicamente en estos supuestos más habituales de lo que se puede pensar, el personal requerido para la prestación de los fines del Consorcio difícilmente puede encontrarse en las plantillas de personal de las entidades consorciadas con lo que la única solución, indudablemente *sui generis*, es que la Administración a la que está adscrito el Consorcio proceda a incorporar a su plantilla de personal esas plazas singulares (por ejemplo Director de la orquesta sinfónica consorciada) y, con posterioridad, proceder a la

⁶¹CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. "La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal", RVAP nº 99-100. Mayo-Diciembre 2014. Págs. 887-920

⁶²Como he defendido en otro lugar desde mi punto de vista, y con carácter general, el personal al servicio de los entes dependientes de las Administraciones territoriales debe ser personal propio de éstas y no constituir una función pública separada. Así, y a título de ejemplo, el personal al servicio de entidades vecinales y de las entidades locales autónomas previsto en la Ley de Autonomía Local de Andalucía, a mi juicio, no debe ser personal propio sino solo y exclusivamente del municipio del que dependen dichas entidades que ocuparan puestos de trabajo en las entidades dependientes. Puede verse a estos efectos CASTILLO BLANCO, F.A., "El empleo público en la Ley de Autonomía Local de Andalucía", en el volumen colectivo *Derecho Local de Andalucía* (coord. por RIVERO ISERN, J.L.), Iustel, Madrid, 2012, pág. 500.

transferencia de este al Consorcio. Creo que la solución ofrecida carece, y creo que no es difícil coincidir en este aspecto, de la más elemental lógica y el tiempo vino a darnos la razón como veremos.

Por otro lado, la fórmula de provisión escogida difícilmente podía ser calificada de apropiada. En efecto, como reza la disposición analizada, el personal al servicio del Consorcio, de forma exclusiva indica la norma, se proveerá mediante reasignación de puestos de trabajo. La fórmula escogida ya presenta un primer problema interpretativo, a saber: ¿incluye tanto la redistribución de efectivos como la reasignación de efectivos previstas en la legislación de empleo público?⁶³. Si seguimos el tenor literal en cuanto al verbo se trataría de la reasignación prevista en el artículo 60 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aunque ha de tenerse presente que dicha figura ha encontrado regulación específica en Comunidades Autónomas que han procedido a regular la misma y que serían de aplicación cuando el Consorcio quedase adscrito al sector autonómico o local siempre que la norma de función pública autonómica le fuese de aplicación a este último sector⁶⁴.

En general, pero no solo dado que como decimos la legislación autonómica existente también la ha previsto para otros supuestos, dicha fórmula de provisión, de carácter extraordinario, está prevista para aquellos funcionarios cuyo puesto de trabajo sea objeto de supresión como consecuencia de un Plan de Empleo⁶⁵. Y es que dicha fórmula, que tiene

⁶³La diferencia no es baladí ya que la redistribución de efectivos solo está prevista para puestos no singularizados (artículo 59.1 RD 364/1995). Respecto de este punto puede verse la STSJ de Castilla-La Mancha de 23 de diciembre de 2013.

⁶⁴Puede verse, a este respecto, los artículos 72 y ss de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha o el artículo 111 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

⁶⁵El régimen jurídico básico de la reasignación de efectivos es el que sigue.

La reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo se efectuará aplicando criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad, que se concretarán en el mismo.

La adscripción al puesto adjudicado por reasignación tendrá carácter definitivo. Los funcionarios que como consecuencia de la reasignación de efectivos vean modificado su municipio de residencia tendrán derecho a la indemnización prevista en el artículo 20.1.g) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sin perjuicio de otras ayudas que puedan establecerse en los Planes de Empleo.

La reasignación de efectivos podrá producirse en alguna de las siguientes fases:

- En el plazo máximo de seis meses desde la supresión del puesto de trabajo, el Subsecretario del Departamento ministerial donde estuviera destinado el funcionario podrá reasignarle a un puesto de trabajo de similares características, funciones y retribuciones en el ámbito del mismo y de los Organismos adscritos. Cuando se trate de funcionarios pertenecientes a Cuerpos o Escalas que tengan reservados puestos en exclusiva, la reasignación se efectuará por la autoridad de la que dependen dichos Cuerpos o Escalas.

- Si en el plazo señalado en la fase anterior el funcionario no hubiera obtenido puesto en el Ministerio donde estaba destinado, podrá ser reasignado por la Secretaría de Estado para la Función Pública, en un plazo máximo de tres meses, a un puesto en otro Departamento ministerial en las mismas condiciones establecidas en la primera fase.

Durante estas dos primeras fases la reasignación tendrá carácter obligatorio para puestos en el mismo municipio y voluntario para puestos que radiquen en otro distinto.

En tanto no sea reasignado a un puesto durante las dos fases citadas, el funcionario continuará percibiendo las retribuciones del puesto de trabajo suprimido que desempeñaba y podrán encomendársele tareas adecuadas a su Cuerpo o Escala de pertenencia.

Los funcionarios que tras las anteriores fases de reasignación de efectivos no hayan obtenido un puesto de trabajo serán adscritos al Ministerio para las Administraciones Públicas a través de relaciones específicas de puestos en

carácter excepcional y limitado, se establece, sin embargo, en la modificación legislativa efectuada como mecanismo de provisión ordinario de las necesidades de personal de los Consorcios públicos.

De nuevo la más elemental lógica hubiera aconsejado, consiguiendo los mismos objetivos que parece perseguir la norma (no duplicidad de plantillas y ofrecer salida a los excedentes de personal) remitirse no a ese mecanismo excepcional sino, con carácter general, a los medios de provisión ordinarios y extraordinarios para la provisión de puestos de trabajo que existen en la legislación de empleo público y prever de forma adicional algún mecanismo para evitar esa duplicidad respecto de las Administraciones consorciadas ya que, con toda seguridad, en determinados Consorcios sobre todo aquellos de especial singularidad en cuanto a sus fines, lo más probable es que no exista en las plantillas de las Administraciones que conforman el mismo la clase de personal que se necesita de forma efectiva⁶⁶.

Los problemas, sin embargo, no terminaban con lo hasta aquí expuesto. Efectivamente la norma hablaba de personal funcionario o laboral, pero no aclara si se trata de personal fijo o no lo que plantea el problema de si se excluye la posibilidad de que el Consorcio pueda utilizar personal interino o contratado. Asimismo tampoco dice nada acerca de si pueden o no disponer de personal eventual o directivo.

De nuevo dejaremos sentada nuestra posición que, como en supuestos anteriores, trata de conciliar y hacer viable una dicción claramente desafortunada. La disposición, a mi juicio, tiene un radio de acción diferente según se trate de cada tipo de personal al que hemos aludido.

¿Y qué quiere decirse con ello?. Pues que si, efectivamente, la lógica de la norma es que la provisión definitiva de los puestos de trabajo que tenga el Consorcio habrá de realizarse, exclusivamente indica la Ley, por personal que provenga de las Administraciones consorciadas, cuestión netamente distinta ha de ser si el Consorcio puede acudir a la contratación de personal temporalmente o al nombramiento de funcionarios interinos en determinados supuestos de los permitidos actualmente por el EBEP⁶⁷.

Otro tanto sucede con el caso del personal directivo. En el caso de los Consorcios públicos, de nuevo, creo que habrá que entender a estos puestos de trabajo exceptuados de dicha disposición que impone la reasignación de efectivos. Recuérdese que los directivos no son una clase de personal, sino que se trata de puestos de trabajo que, como hemos visto en la legislación de empleo público con carácter general, pueden ocuparse tanto por personal

reasignación, siendo declarados en la situación administrativa de expectativa de destino. Podrán ser reasignados por la Secretaría de Estado para la Función Pública a puestos, de similares características a los que tenían, de otros Ministerios y sus Organismos adscritos. A estos efectos se entenderán como puestos de similares características los que guarden semejanza en su forma de provisión y retribuciones respecto del que se venía desempeñando. La reasignación conllevará el reintegro al servicio activo. Tendrá carácter obligatorio cuando el puesto esté situado en la misma provincia y voluntario cuando radique en provincia distinta a la del puesto que se desempeñaba en el Departamento de origen.

La reasignación de efectivos de funcionarios de la Administración General de Estado en otras Administraciones Públicas se acordará por la Secretaría de Estado para la Función Pública en los términos que establezcan los convenios que, a tal efecto, puedan suscribirse con ellas.

⁶⁶Los problemas son múltiples pues teniendo carácter definitivo dicha reasignación ¿qué sucede con la vacante si quien ocupa un puesto no singularizado en un Consorcio opta por ocupar otro puesto en alguna Administración?.

⁶⁷Resulta dudoso que se pudiese acudir al nombramiento de funcionarios interinos en plazas vacantes ya que no puede disponer de personal propio, pero nada impediría a mi juicio que éstos fueran nombrados por el resto de circunstancias que la norma habilita.

inserto en la organización como por personal externo en determinados supuestos. De esta forma, y a mi juicio, no plantea problema alguno la disposición respecto de este tipo de personal cuya provisión, caso de existir, se sujetará a la normativa de la Administración a la que esté adscrito el Consorcio y que, en los supuestos en su caso establecidos, podrá ser personal externo, pero no tendrá que proceder necesaria e ineludiblemente de una reasignación de efectivos que, de nuevo, se presenta como una figura anómala para la cobertura de esos puestos de trabajo vacantes.

De nuevo, una paradoja presenta la norma desde mi punto de vista respecto del personal eventual. Mientras que, en los consorcios adscritos a la AGE o a las Comunidades Autónomas, podría en principio nombrarse este tipo de personal, no sucede igual en las entidades locales. La redacción dada al nuevo artículo 104 bis por la LRSAL impide el nombramiento de personal eventual en aquellos Consorcios que queden adscritos a entidades locales⁶⁸. Al menos esa es mi opinión, bien es cierto que existen otras opiniones al respecto⁶⁹, ya que ya fuera porque, en cualquier caso, al ser de aplicación el régimen jurídico de la Administración a la que quedan adscritos regirían las limitaciones establecidas, o ya sea porque habría que entender al Consorcio como entidad dependiente de la entidad local a la queda adscrito, a mi juicio la prohibición regiría plenamente.

Lo que no significa, de nuevo, que ésta sea una solución óptima. El personal eventual tiene su razón de ser, otra cosa, bien distinta es el abuso del mismo lo que se evita con reglas claras y limitaciones en cuanto al número y a la función que hayan de ejercer.

El tiempo vino a poner las cosas en su sitio. Y primero las leyes generales de presupuestos de 2014, 2015 y 2016 que contienen previsiones que permiten deducir que se puede acudir a la contratación de personal temporal, y, a la vez, modificaciones a la norma originaria han venido a poner las cosas en su sitio.

En efecto, las disposiciones adicionales de las leyes presupuestarias dejaron meridianamente claro que, si se había de rendir cuentas del personal contratado, es que obviamente era posible acudir a la contratación de personal laboral con carácter temporal.

De otro lado, la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera supuso la modificación de dicha Disposición Adicional 20ª apartado 5 dándole una nueva redacción, según la cual

⁶⁸El apartado 3 del artículo 104 establece que el resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes no podrán incluir en sus respectivas plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual.

⁶⁹En efecto, JIMENEZ ASENSIO, R., op. cit., opina que “Al tener el Consorcio un carácter netamente “instrumental” a partir de la LERSAL no le sería de aplicación la regla del artículo 104 bis, 3, LBRL (prohibición de disponer de personal eventual al “resto de entidades locales” que no sean ayuntamientos o Diputaciones provinciales). Sin embargo, sí le sería de aplicación la regla prevista en el apartado 4 de ese artículo. Por consiguiente, si se quiere adscribir “funcionalmente” personal laboral a un Consorcio solo se podría hacer mediante la modificación del Reglamento Orgánico de la entidad local y previendo específicamente ese supuesto. Problema adicional es hasta qué punto el personal directivo de los Consorcios puede ser personal eventual. En todo caso, si se optara por esta fórmula (cosa discutible en estos momentos), se debería reflejar en el Reglamento Orgánico de la entidad local a la que se adscriba el mismo”.

No es esta mi opinión, sin embargo, que considero que ese apartado 4º está pensado para otros supuestos y que regiría plenamente, a pesar de no compartirla, la prohibición del apartado 3º.

“El personal al servicio de los consorcios habrá de proceder de las administraciones participantes. Se autoriza, en casos excepcionales, que puedan contratar personal propio”.

Se subsanaba así, al menos parcialmente, las contradicciones de dicho precepto. Es decir que rectificando se acertaba. Pero no cantemos victoria las urgencias del gobierno al término de esta legislatura no son buenas consejeras y véamos cual ha sido el resultado final.

Y es que curiosamente la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que declara supletorios de ésta la normativa local referida a los Consorcios, vuelve a ofrecer una nueva versión que, de nuevo, abre interrogantes y que, desde mi punto de vista, ha dejado pasar una oportunidad para resolver los graves problemas de funcionamiento que esta normativa está creando. Establece el artículo 121 sobre el régimen de personal de los Consorcios que:

El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes. Su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla.

Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones.

Sinceramente parece que las prisas del legislador –SANCHEZ MORÓN en un excelente trabajo recientemente publicado ha hablado de reformar por reformar con referencia a estas normas- le han hecho olvidar la modificación efectuada de la norma unos meses antes. Increíble pero me temo que cierto pues tampoco la disposición derogatoria de la norma se acuerda de la modificación efectuada.