

EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Miguel Sánchez Morón

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

1.- La finalidad de esta ponencia es analizar de qué manera y en qué términos va a afectar previsiblemente al empleo público local la reforma contenida en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Por consiguiente, se trata simplemente de una reflexión sobre las consecuencias que esta modificación legislativa puede producir nuestro sistema de empleo público, a la vista también de las normas de desarrollo de la misma que se vienen dictando y de los interrogantes que abre su propio enunciado, que no son pocos. No se puede olvidar tampoco que hay varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra ella, aunque no podemos prejuzgar aquí su resultado.

En cualquier caso, conviene empezar por decir que la iniciativa política de esa reforma del régimen local no puede atribuirse de manera autónoma al Gobierno del Estado. Se trata de una reforma más derivada del proceso de ajuste estructural comprometido por España en el ámbito de la Unión Europea, cuya principal manifestación en el ordenamiento jurídico interno es el nuevo artículo 135 de la Constitución, que no por casualidad invoca en su primera línea la exposición de motivos de la LRSAL. Ese proceso de ajuste no solo afecta a la política fiscal y, de reflejo, a la política económica y social de los Estados europeos, sino también a la propia organización interna o administrativa, de cada uno, ya que esta organización debe adecuarse y modificarse necesariamente en sintonía con los objetivos de estabilidad presupuestaria en que se funda el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento. Eso supone que, desde el punto de vista del Derecho europeo, el tradicional principio de autonomía institucional de los Estados miembros ha quedado seriamente condicionado por la respuesta a la crisis económica. y, desde el punto de vista de la Constitución interna, implica que muchos de sus preceptos y de las normas que los desarrollan, incluidos los Estatutos de Autonomía, deben reinterpretarse a la luz de los nuevos principios del artículo 135.

Esta primera reflexión es importante, pues no solo hablamos de una Ley estatal, que podría quizá incumplirse en parte o no cumplirse de manera rigurosa –sobre todo debido a su misma imprecisión-, o que podrá modificarse, derogarse o quizá anularse en un futuro. Hablamos en realidad de unas reformas de la Administración Local que se consideran necesarias en el marco de la Unión Europea y que, de una manera u otra, habrán de llevarse a cabo por los Estados miembros, al menos mientras no cambien las bases de la política económica y fiscal de la propia UE. Son reformas que, a sugerencia o bajo la presión de las Instituciones europeas, se están llevando a cabo en los países periféricos con mayores problemas de estabilidad presupuestaria. Así, en Grecia, donde la reforma local ha sido

especialmente drástica rigurosa –pues se han suprimido muchos municipios-, en Portugal y en Italia e inclusive en Francia; Estados todos estos que también han acometido o están realizando algunas reformas que guardan cierta semejanza con la que ahora comentamos: reducción de entes locales, redistribución de competencias, abandono total o parcial de las cláusulas generales de habilitación a los municipios para crear servicios y realizar actividades de interés público local, limitación de los “costes de la política” local, mayor control del gasto público local... La reforma no afecta en cambio a los países del centro y norte de Europa, que ya la llevaron a cabo desde los años setenta del siglo, pasado, primando la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales sobre la autonomía de las colectividades vecinales.

Tampoco podía quedar al margen de tales reformas, por razones obvias (esto es, presupuestarias), el respectivo sistema de empleo público, quizá el que más directa y dolorosamente ha sufrido en casi toda Europa el impacto de las políticas de austeridad y reducción del gasto público. Pero cada Estado goza –aun- del grado de autonomía institucional suficiente para determinar la forma y en ciertos casos el alcance de las reformas necesarias. De manera que el acierto o desacierto de cada reforma solo es imputable al Gobierno que la promueve y al Parlamento que la aprueba.

Cómo es lógico, todas estas reformas, en cierto modo inevitables o difíciles de sortear afectan al empleo público local. Ciertamente es que las medidas de reforma del empleo público más incisivas derivadas del principio de estabilidad presupuestaria no se encuentran en la LRSAL, sino que han sido aprobadas con anterioridad, en el marco de los ajustes rigurosos impuestos por la reciente legislación general sobre la materia, sobre todo por los Reales Decretos-leyes 3/2012, de 10 de febrero y 20/2012, de 13 de julio, las Leyes 2/2012, de 29 de junio, y 3/2012, de 6 de julio, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años y la legislación complementaria del Estado y de las Comunidades Autónomas. Me refiero ahora a la reducción de retribuciones, la práctica congelación de las ofertas de empleo público y la aplicación de las medidas de despido colectivo en las Administraciones y entidades públicas, la ampliación de jornada, la supresión o limitación de algunos permisos y otros derechos laborales o funcionales, el alargamiento de la edad de jubilación, etc. La LRSAL solo incide en esta política de recortes de una manera indirecta y meramente eventual, en tanto y en cuanto prevé o hace posible un redimensionamiento de las estructuras de la Administración Local y la supresión o transferencia de algunas competencias y servicios municipales.

Pero además, dicha Ley introduce algunas modificaciones puntuales en el régimen jurídico del empleo público local y, en particular, de algunos de los colectivos que lo componen- sobre todo los funcionarios con habilitación de carácter nacional- que solo de manera parcial tienen que ver con la garantía de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que parecen más bien deudoras de una determinada concepción política sobre el empleo público.

A continuación me propongo analizar ordenadamente el conjunto de normas de la LRSAL que afectan o pueden afectar al empleo público local, diferenciando aquellas que podrían tener impacto indirecto sobre el número de empleados, que examinaré en primer lugar, de aquellas otras que se refieren directamente al régimen jurídico de los funcionarios y otros empleados de las Administraciones Locales.

2.- Parte central de la reforma local consiste en aquellas medidas tendentes a reducir el número de entidades que componen la Administración y el sector público local y a limitar las competencias y servicios de titularidad y gestión municipal. Si estas previsiones legales se llevaran a la práctica de manera rigurosa se podría producir una reducción adicional del número de empleados al servicio de las entidades locales. Algunos de los empleados afectados perderían quizá su empleo, mientras que otros podrían ser transferidos –y probablemente algunos lo serán- a las Administraciones que en el futuro ejerzan las competencias o gestionen los servicios que hasta ahora son de competencia municipal y que dejarán de serlo. Además, es previsible que el número total de efectivos al servicio de las Administraciones locales y los organismos y entidades que dependen de ellas se reduzca en números absolutos, como ya está sucediendo en los últimos años. Pero todo ello depende de cómo se desarrolle la LRSAL, puesto que estos aspectos capitales falta en el texto de la Ley mucha concreción y algunas de sus previsiones se remiten a un futuro más o menos lejano o quedan condicionadas a ulteriores decisiones de las Comunidades Autónomas o de las propias entidades locales. De momento lo más efectivo son los límites que se imponen a la creación de nuevas entidades y a la asunción de nuevas competencias y servicios locales.

Aparentemente al menos la LRSAL persigue reestructurar la Administración Local mediante la disolución o supresión de algunas entidades que la componen. Pero no aborda una reforma equiparable a la que ha tenido lugar en muchos países del centro y norte de Europa desde hace cuarenta años o a la más reciente de Grecia. No se ha optado por suprimir municipios masivamente o por agruparlos forzosamente en otras entidades de ámbito territorial superior y, supuestamente, con mayor capacidad de gestión administrativa. Aparte de que el legislador estatal carece de competencias para ello, pues es materia atribuida a las Comunidades Autónomas, frente a los modelos eficientistas de otras latitudes ha pesado más en nuestro país, como en otros del sur de Europa, la fuerza del sentimiento municipalista y de identidad local, además de la presión de las bases políticas locales.

Las medidas que aporta la LRSAL son otras, a saber, a) un cierto impulso a la fusión voluntaria de municipios, además de mayores impedimentos para la creación de nuevos municipios por segregación (art. 13 LBRL); b) la supresión de la personalidad jurídica de las entidades locales menores o de ámbito inferior al municipio, que, sin embargo, pueden subsistir como forma de organización municipal desconcentrada (art. 24.bis LBRL), e incluso mantener su actual personalidad jurídica si presentan sus cuentas antes de finalizar el año 2014 (DT 4ª LRSAL); c) mayores límites para la creación de entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles locales (art. 85.2 LBRL) y de consorcios (art. 57.3 LBRL), así como la disolución de las entidades que se encuentren en situación de desequilibrio financiero al finalizar el año 2014 (DA 9ª.2 LBRL); d) la prohibición de constituir entidades del sector público local “de segundo nivel”, es decir, controladas por otros organismos autónomos o empresas públicas locales y la disolución de las existentes (DA 9ª.3 y 4 LBRL); e) la posible disolución de las mancomunidades municipales que no adapten sus estatutos a la nueva Ley o presten servicios que dejan de ser de la competencia municipal (DT 11ª LRSAL). Se trata de medidas más bien prudentes e incluso tímidas para superar lo que la exposición de motivos de la Ley define como “atomización del mapa municipal”. Aparte de que su eficacia práctica, en particular la del impulso a la fusión de municipios, está por ver.

En cualquier caso, no parece que el impacto de este tipo de medidas sobre el empleo público local vaya a ser excesivo, pues con excepción quizá de algunos casos de liquidación de empresas públicas locales, la previsión legal es que los empleados de los municipios que se fusionen pasarán al municipio resultante (art. 13.4.a), sin perjuicio de las medidas de redimensionamiento que éste adopte. Asimismo, los empleados de las entidades locales de ámbito inferior y de las mancomunidades que se disuelvan disueltas pasarán a integrarse en los municipios correspondientes (DT 4ª y DT 11ª, respectivamente). Incluso esa asunción de personal por la entidad matriz se podrá producir normalmente en el caso de liquidación de no pocas empresas municipales, sea porque así se establezca en sus estatutos, sea en virtud de acuerdos con los trabajadores y sus representantes, y ello a pesar de los conflictos que tal absorción suele generar con los empleados propios de las entidades locales. De hecho, la jurisprudencia reciente (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 7ª, de 22 de marzo de 2013 y 11 de febrero de 2014, entre otras) viene entendiendo que es lícita la absorción del personal laboral de una empresa pública por la Administración o entidad matriz sin un nuevo proceso selectivo, en caso de liquidación de aquella, pues se trataría de un supuesto de “sustitución de empresa” conforme a la legislación laboral.

En la práctica no parece que la LRSAL vaya a ocasionar por sí misma destrucción de empleo público. Ahora bien, sí pone freno a la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector público local, en virtud de todas esas normas de restructuración.

3.- Algo parecido, con matices, puede decirse del impacto sobre el empleo público local de las modificaciones del régimen de las competencias municipales previsto por la LRSAL.

La Ley tiene como objetivo reducir las atribuciones de los municipios, en particular los de población inferior, mediante una serie de disposiciones: a) la exclusión de ciertas competencias como propias de los municipios en el artículo 25.2 LBRL, entre las que destacan las relativas a los servicios sociales, a la defensa de los consumidores y usuarios, incluida la inspección y control de establecimientos y productos, y en materia de educación, para las que se fijan plazos específicos en la DA 15ª y en las DDTT 1ª, 2ª y 3ª LRSAL; b) la posibilidad de prestación de una parte muy significativa de los servicios públicos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes mediante fórmulas “coordinadas” propuestas por la respectiva Diputación Provincial (o Comunidad uniprovincial), con la conformidad de los municipios afectados, consistentes en la gestión directa por la propia Diputación o entidad equivalente o mediante consorcios y mancomunidades (art. 26.2 LBRL); c) la imposibilidad de prestar otros servicios o ejercer otras competencias “distintas de las propias”, salvo si no se pone en riesgo la sostenibilidad de la Hacienda municipal y no se simultanea el mismo servicio con otra Administración Pública (art. 7.4 LBRL); d) la exigencia inexcusable de garantías de financiación en caso de delegación de competencias por parte de las Administraciones superiores, en particular por las Comunidades Autónomas, o cuando se firmen convenios u otros instrumentos de cooperación (arts. 27.6 y 57 bis LBRL).

Ahora bien, todas las normas autonómicas de desarrollo de la LRSAL, incluidos los Decretos-leyes 3 y 4/2014 de la Generalidad de Cataluña, han hecho una interpretación prudente y restrictiva de esas previsiones competenciales. Por de pronto, los municipios conservan la titularidad de las competencias propias que les atribuye la legislación sectorial

correspondiente y, por lo que se refiere a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de educación, sanidad y servicios sociales, su eficacia queda demorada a la aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica y local y a que se cumplan los plazos establecidos en las disposiciones adicionales de la LRSAL. Podrá haber, pues, una transferencia de competencias, pero está por ver si en realidad la hay y cuándo.

En cuanto a las competencias impropias, se ha entendido por lo común que los informes legalmente necesarios sobre garantías de estabilidad presupuestaria y no duplicidad de prestaciones habrán de aplicarse pro futuro, no a las actividades y servicios de esa naturaleza jurídica que los municipios prestaban ya a la entrada en vigor de la LRSAL y que podran seguir prestando. Eso sí, todas las Comunidades Autónomas deben proceder a la adaptación de sus convenios con las entidades con la nueva Ley, incluyendo en ellos la cláusula de garantía financiera. Eso puede suponer en la práctica que no se renueven o que queden resueltos algunos convenios de colaboración, de lo que puede derivar que dejen de realizarse algunas prestaciones.

En realidad no se sabe muy bien cómo va a quedar en definitiva configurado el mapa real de la distribución de competencias, incluyendo las impropias, que seguirán ejerciéndose por muchos municipios y las delegadas en éstos. Sin duda la aplicación paulatina de la Ley va a abrir un proceso de reajuste de competencias y servicios que puede ser duradero y desigual a lo largo del territorio, período durante el que cada Administración tratará de adaptar sus necesidades y preferencias a los nuevos límites y directrices legales, al menos formalmente.

Ello no obstante, está claro que a partir de la LRSAL y mientras esté en vigor será mucho más difícil asumir nuevas actividades municipales en régimen de competencias no propias. Además, la LRSAL marca una tendencia de reducción de competencias propias, que cuando menos significa una limitación del círculo de la autonomía municipal, sea cual sea la fecha en que se puedan concretar las transferencias pendientes a las Comunidades Autónomas y a cada una de ellas. En fin, la exigencia legal de una garantía de financiación por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias delegadas y de los convenios de colaboración y las normas de desarrollo que obligan a proceder a una evaluación previa de unas y otros para mantener o no las delegaciones y convenios con la financiación garantizada, pueden suponer la revocación de algunos delegaciones o, como se ha dicho, la falta de prórroga de algunos convenios. Por todas estas razones es lógico prever una cierta reducción de servicios y actividades municipales, que, si no estoy mal informado, se está produciendo ya en algunos casos.

La redistribución de competencias resultante debería suponer, en la medida en que se produzca, la transferencia de los empleados eventualmente sobrantes en la Administración municipal a aquellas otras que vayan a prestar los servicios correspondientes, sea la Comunidad Autónoma, o a cualquier otra entidad u organismo dependiente de aquella o en la que pudieran delegarse las competencias asumidas. En su caso, puede también suponer una reducción adicional del empleo público, si los servicios y prestaciones concretas que hasta ahora venían prestando los municipios, en ejercicio de competencias propias o impropias, dejan de ser asumidos, en todo o en parte, por otra Administración.

Cuestión singular en esos casos es determinar la fórmula jurídica de las transferencias de personal que pudieran producirse. En el caso de los funcionarios públicos que se transfieran

de las entidades locales a la Comunidad Autónoma respectiva o a organismos de ella dependientes, no se deberían plantear muchas dudas, ya que existe experiencia y normas que prevén ese tipo de traspasos para situaciones similares. Lo lógico es que se integren en la Administración de destino con condiciones homologadas a los funcionarios de ésta de categoría equivalente, en su caso con los complementos personales transitorios que se estimaron oportunos. Al tiempo, quedarían en sus escalas de origen como funcionarios en situación de Servicio en otras Administraciones Públicas (art. 88 del EBEP y normas de desarrollo), garantizándose todos sus derechos adquiridos. Ésta es la solución que prevé expresamente, por ejemplo, la reciente Ley 1/2004, de 25 de julio, de la Comunidad de Madrid, de adaptación del régimen local de esta Comunidad Autónoma a la LRSAL.

Por lo que se refiere al personal laboral, podría ser igualmente asumido como personal propio por la Administración de destino, que se subrogaría en los correspondientes contra otros de trabajo, ya fueran fijos o temporales. La citada Ley de la Comunidad de Madrid prevé esta fórmula, aunque con un matiz importante, para distinguir el caso de aquellos empleados que accedieron a su puesto de trabajo mediante un proceso selectivo, de lo que no accedieron así. En este segundo caso, la Comunidad Autónoma los asume pero como personal con contrato temporal y con la posibilidad de armonizar las plazas en cualquier momento. Esta es solo una de las fórmulas posibles que se supone serían objeto de negociación en cada Comunidad Autónoma si se llegan a producir las transferencias de personal.

También puede tener su reflejo en el empleo público municipal la denominada coordinación de servicios básicos de los municipios de menos de 20.000 habitantes por las Diputaciones Provinciales o entidades equiparables mediante la asunción de su gestión o la organización de fórmulas consorciadas o mancomunadas. En este caso es aun más difícil hacer un pronóstico fiable del impacto, pues en gran parte de esos municipios tales servicios se prestan ya hoy mediante gestión indirecta y carezco de datos sobre el número de empleados municipales destinados a ellos. Como dispone el nuevo artículo 26.2 LBRL, la propuesta de coordinación y la fórmula elegida debe elaborarse por la Diputación Provincial o entidad equivalente de conformidad con los municipios, para su aprobación por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Será al elaborar la propuesta cuando deberá decidirse qué hacer con los empleados municipales de los servicios correspondientes y ahí, como establece la Ley, los propios municipios deben prestar su conformidad. Lo lógico es que tales empleados puedan integrarse voluntariamente en la entidad o entidades de ámbito supramunicipal que vayan a hacerse cargo de los servicios, si se opta por la gestión directa de los mismos. Aunque, si se trata de contratados laborales, el ordenamiento jurídico no garantiza su continuidad. Se ha hablado bastante en este sentido de la posibilidad de que las Diputaciones o entidades equivalentes opten con carácter general por la gestión indirecta de estos servicios coordinados, supuesto en el que podrían perderse un número indeterminado de empleos públicos locales. Pero no es más que una hipótesis.

En resumidas cuentas, la reforma local persigue sobre todo una reducción del gasto público de las Administraciones Locales y con este fin adopta un conjunto de medidas limitativas sobre la organización municipal y de redistribución de competencias a favor de Administraciones supramunicipales. Siendo el empleo público uno de los componentes esenciales del gasto, está claro que esas medidas repercutirán a la baja, en definitiva, sobre

el número de empleados municipales. El proceso de reducción de efectivos será no obstante gradual y diferenciado, según las opciones que adopten las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales y otras entidades receptoras de los servicios transferidos. Además se traducirá, según los casos, en la supresión de empleos o pérdida de empleo neto o bien en el traspaso de medios personales de unas Administraciones a otras, a cuyo efecto no es indiferente el vínculo funcionarial o contractual de los trabajadores afectados. Pero todos esos cambios se van a realizar de manera limitada y paulatina, previsiblemente.

De todas formas, si la tímida reforma estructural que ahora se aborda no produjera los resultados prometidos (a la Unión Europea) –lo que no es de descartar a la vista de los términos definitivos de la redacción legal-, o hubiera una recaída en la crisis con efectos significativos sobre el déficit y la deuda pública, no son de descartar otras reformas sucesivas, pues lo que ha de prevalecer es, como sabemos y como hoy sanciona la Constitución, el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

4. Como ya se ha dicho, el legislador ha aprovechado la ocasión para introducir también algunas reformas en el régimen jurídico de los empleados públicos locales y de algunas de sus categorías, por razones que solo en parte tienen que ver con la sostenibilidad financiera.

La modificación de alcance más general, aunque no sea tan concreta como otras, reside en la afirmación de la preferencia por el vínculo funcionarial o estatutario para desempeñar puestos de trabajo en la Administración Local y sus organismos autónomos, que formula el recuperado artículo 92 de la LBRL en su apartado 2. Este es el régimen que he de corresponder “con carácter general” al desempeño de los puestos de trabajo, con lo que se modifica una larga tradición legislativa que reservaba a funcionarios públicos tan solo ciertas funciones en el ámbito de la Administración Local. Así lo disponía la redacción originaria del citado artículo 92.2 LBRL, cuya constitucionalidad avaló por cierto la STC 37/2002, precepto que tuvo continuidad en la DA 2ª, apartado 1.1 del EBEP, que lo sustituyó. Y ello ha permitido que el porcentaje de empleo laboral en las Administraciones Locales sea muy superior al de otras.

Ahora el nuevo artículo 92.3 de la LBRL remacha que corresponden exclusivamente a los funcionarios de carrera, también en el ámbito de la Administración Local, “las funciones que impliquen directa o indirectamente “participación en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales” y no solo las que “impliquen ejercicio de autoridad” y otras que en desarrollo de la Ley se reserven a funcionarios para mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función. Se suma así a la fórmula tradicional del originario artículo 92.2 LBRL la no menos genérica e inconcreta que utiliza el artículo 9.2 del EBEP para la reserva de funciones a funcionarios de carrera en el conjunto de las Administraciones Públicas.

Bien es cierto que el mismo carácter indeterminado de esas fórmulas conceptuales no impedirá seguir contratando personal laboral –fijo o temporal- para muchos puestos de trabajo, cuando las entidades locales lo estimen necesario. Pero su acumulación en la LBRL dará argumentos a quienes defienden una interpretación extensiva del artículo 9.2 del EBEP como no coincidente con las funciones que implican ejercicio de autoridad y algunas otras

similares. De esta manera el nuevo texto legal puede contribuir –y así sucederá probablemente en alguna medida- a reducir el alto porcentaje de personal laboral al servicio de las Administraciones Locales. No solo porque va a dificultar legalmente la contratación para muchos puestos de trabajo, que ahora se podrían entender reservados a funcionarios, sino porque va a relanzar las demandas de funcionarización en el ámbito local.

Ahora bien, sobre las posibilidades de funcionarización, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en la DT Segunda del EBEP, que permite “funcionarizar” mediante procedimientos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición a quienes ya ocupaban puestos con funciones reservadas a funcionarios antes de la entrada en vigor del EBEP, pero no a otros empleados laborales, Esta DT tiene carácter básico. En cualquier caso, la reciente STC 111/2014, de 26 de junio, que anula la Ley Foral 19/2013 de Navarra, que abrió un amplio proceso de funcionarización, recalca de manera especialmente rotunda que los procesos de funcionarización, en la medida en que existan, deben basarse inexcusablemente en pruebas selectivas, aunque puedan tenerse en cuenta los méritos contraídos al Servicio de las Administraciones Públicas, de manera proporcionada.

5. El nuevo artículo 104 bis de la LBRL establece determinados límites cuantitativos a las dotaciones de puestos de trabajo de personal eventual en las corporaciones locales. Esta novedad –exigida sin duda por los socios europeos, en nuestro país como en otros- viene a dar respuesta a una inquietud muy difundida sobre el excesivo número de empleados de esta clase con que cuentan muchas corporaciones locales, que ha sido objeto de crítica en medios jurídicos y también por algunos grupos políticos minoritarios, ya que en muchos casos tales nombramientos carecen de una justificación objetiva y son una simple manifestación de clientelismo, amiguismo o incluso en ocasiones de puro y simple nepotismo. Ya en su momento el Informe de la Comisión que preparó el EBEP llamó la atención sobre la necesidad de que las leyes que lo desarrollaran contuvieran este tipo de precisiones y límites para que el margen de discrecionalidad de los gobernantes no fuera prácticamente ilimitado y para evitar abusos. Pero el legislador no había puesto en práctica hasta ahora esta recomendación. La LRSAL aborda ya el recorte de este tipo de personal, que no podía quedar legítimamente al margen de la reducción de efectivos que impone la política de estabilidad presupuestaria y que, de manera indirecta al menos, conecta también con los criterios de regeneración de la vida pública.

Cabe discutir, no obstante, si los límites que se establecen –y que se han ido relajando desde los primeros borradores de la Ley de reforma hasta el final de su tramitación parlamentaria- son los adecuados, especialmente en los municipios de más de 500.000 habitantes, en los que aún pueden alcanzar el 0,7 por 100 de la plantilla de la entidad y sus organismos autónomos administrativos. Incluso en los municipios de más de 75.000 habitantes el número podrá alcanzar varias decenas, ya que puede coincidir con el número de concejales. Es elogiable, en cambio, que se prohíba el nombramiento de este personal en entidades y organismos distintos de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, que solo pueda prestar servicio en los “servicios generales” de la corporación – aunque no es ese un concepto muy preciso y aunque en el último trámite parlamentario el legislador ha permitido excepcionar esta regla mediante el reglamento orgánico de cada corporación- y que se ordene publicar cada seis meses el número de puestos de trabajo reservados a personal eventual en la sede electrónica de la corporación y en el Boletín

Oficial de la Provincia o de la Comunidad Autónoma. Esta concreta regla de publicidad periódica, por cierto, también fue sugerida por la Comisión de expertos que preparó el EBEP, pero el legislador optó entonces por establecer simplemente que el número y retribuciones del personal eventual serán públicas, sin mayores precisiones.

Ahora bien, la aplicación de los límites cuantitativos en cuestión está sujeta a una excepción transitoria, hasta el 30 de junio de 2015, es decir, prácticamente hasta la constitución de las nuevas corporaciones locales tras las próximas elecciones. Según la DT 10ª de la Ley 27/2013, aquellas entidades locales que a la fecha de su entrada en vigor cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y cuyo período medio de pago a proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, pueden mantener hasta el 30 de junio de 2015 el número máximo de puestos de personal eventual que tenían a 31 de diciembre de 2012, sin sujetarse a los límites del nuevo artículo 104 bis LBRL.

6. Por lo que se refiere al personal directivo, la LRSAL introduce algunas novedades puntuales. Por un lado, el nuevo artículo 32.bis de la LBRL establece por primera vez reglas específicas para el nombramiento de personal directivo de las Diputaciones Provinciales (como de Cabildos y Consejos Insulares), nombramiento que debe efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, exclusivamente entre funcionarios de carrera del subgrupo A1 de cualquier Administración, salvo que el reglamento orgánico correspondiente exceptúe el requisito de tener esa condición funcional, “en atención a las características específicas de las funciones del cuerpo directivo”. La misma regla se mantiene en el artículo 130.3 de la LBRL, que se refiere al nombramiento del personal directivo de los municipios de gran población: coordinadores generales y directores generales. Hay, pues, un criterio de funcionarización de estos puestos directivos, congruente con la preferencia por el régimen funcional antes comentada y similar en sus términos al que establece la LOFAGE (art. 18.2) para los directores generales de la Administración del Estado. Pero al igual que este precepto, la regla admite excepciones. Para determinar cuándo y en qué términos procede la excepción, debería tenerse en cuenta la jurisprudencia recaída sobre ese artículo 18.2 de la LOFAGE, que exige una motivación concreta y en términos comprensibles de la decisión reglamentaria de excepcionar el requisito de ser funcionario superior para aspirar a ciertos puestos directivos (véanse, por ejemplo, las SSTs de 21 de marzo de 2002, 7 de diciembre de 2005, 6 de marzo de 2007, 4 de junio de 2008, 2i de enero de 2009, 3 de septiembre y 11 de noviembre de 2010, 18 de diciembre de 2012, 19 y 22 de febrero de 2013, etc.).

Sin embargo, no se establece que ese personal directivo –sea funcionario o no- deba ser seleccionado a través de procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia, como prevé el artículo 13 del EBEP para los directivos públicos profesionales, artículo que hasta ahora no ha sido objeto del desarrollo necesario para su aplicación, salvo en casos y Administraciones muy determinadas (véase, por ejemplo, la reciente Ley 7/2014, de 17 de julio, del Principado de Asturias). Eso supone que los nombramientos de directivos locales podrán ser libres y no sometidos siquiera necesariamente a las reglas de provisión de puestos de trabajo por libre designación del régimen de la función pública, que exige una convocatoria pública. Podrían ser nombramientos directos, en servicios especiales si se trata de funcionarios públicos o por contratación si no lo son.

En aquellos supuestos en que el personal directivo, por excepción, no deba recaer sobre funcionarios del grupo A1, se podrá proceder a la contratación en régimen de alta dirección. Inclusive se puede, a mi juicio, nombrar para puestos directivos, de manera justificada, a personal eventual, como permite el artículo 176.3 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, que sigue en vigor. Pero ahora habrá que tener en cuenta el límite cuantitativo para el nombramiento de personal laboral establecido ahora en el ya citado artículo 104 LBRL

Por otra parte, las DT 8ª y 9ª de la Ley 27/2013 establecen que lo dispuesto en los artículos 32.bis y 130.3 de la misma solo se aplica a los nombramientos de personal directivo que tengan lugar tras la entrada en vigor de la reforma legislativa, de manera que no afecta al personal directivo no funcionario ya nombrado hasta ese momento, que podrá continuar en sus cargos sine die.

Por lo demás, las limitaciones impuestas al nombramiento de personal eventual son congruentes con los objetivos de la reforma legal y coinciden, por cierto, con el contenido de otra reciente reforma de la Administración Local en Europa, como es la italiana, que tiene similar causa y finalidad. Pero habrá que ver como se aplican y desarrollan en su caso estas normas, ya que la posibilidad de excepcionar el requisito de ser funcionario para optar a esos cargos se regula en términos poco concretos y suscita algunas dudas, dada la querencia habitual de buena parte de los gobernantes locales de contar con personal de su confianza, de libre elección, para el ejercicio de responsabilidades superiores.

Eso sí, la nueva DA 12ª de la LBRL impone límites a las retribuciones que pueden percibir los directivos de los entes, consorcios, organismos, sociedades y fundaciones que componen el sector público local, de acuerdo con los contratos mercantiles o de alta dirección que suscriban. Esas retribuciones, ya sean básicas –en función de las características de la entidad en que presten servicio- complementarias –complemento de puesto y complemento variable por objetivos- e inclusive en especie, no pueden superar la cuantía máxima total que se fije en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

7. Sin duda, la modificación más importante que en materia de empleo público sanciona la Ley que se comenta es la que se refiere a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Esta modificación sustantiva guarda alguna conexión, ciertamente, con el objetivo esencial de la reforma, ya que pretende reforzar la independencia e imparcialidad de estos funcionarios –sobre todo la de los Interventores- por relación a las corporaciones locales en que prestan servicio, lo que, por otra parte, constituye el origen y la razón de ser de este grupo singular de funcionarios locales. Así se deduce de la exposición de motivos, que enlaza la finalidad de garantizar la profesionalidad y eficacia de las funciones de control interno de las entidades locales con la más específica de reforzar la función interventora, para dotar de mayor transparencia y rigor al control económico-presupuestario.

Sin entrar ahora en esta última cuestión –el refuerzo de la función interventora-, que se concreta sobre todo en la modificación de algunos preceptos de la Ley de Haciendas Locales, el régimen general de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter

nacional se regula en el nuevo artículo 92.bis de la LBRL, que sustituirá a la DA 2ª del EBEP, objeto de derogación. Cabe recordar que esta última disposición adicional del EBEP sustituyó a su vez la regulación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional que contenían los originarios artículos 98 y 99 de la LBRL, sustitución que –por cierto- no fue propuesta por la Comisión de expertos que preparó el Estatuto Básico, más bien partidaria de mantener su regulación en el ámbito de la legislación de régimen local, sino que fue el fruto de un acuerdo político entre los partidos que por entonces gobernaban o eran mayoritarios en las Cortes Generales y en algunas Comunidades Autónomas.

Si la reforma introducida por el EBEP tuvo por finalidad descentralizar en las Comunidades Autónomas competencias esenciales del proceso de selección y provisión de puestos de trabajo y la potestad sancionadora sobre estos funcionarios, la reforma actual pretende justo lo contrario, es decir, reasignar al Estado esas competencias. E inclusive va más allá, puesto que eleva a rango legal determinadas normas del régimen jurídico especial de esos funcionarios públicos, con el fin de garantizar en mayor medida su naturaleza de habilitados nacionales y su independencia frente a las corporaciones en las que ejercen las funciones de control interno. La finalidad de esta parte de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local es, pues, coherente con la concepción del partido gobernante sobre la organización territorial del Estado. Pero puede también pensarse que asimismo deriva de un planteamiento crítico de la experiencia descentralizadora que inició el EBEP, defendido por la organización colegial de los funcionarios afectados (COSITAL), avalado por algunos trabajos doctrinales y en el que también abundó el Informe del Tribunal de Cuentas, aprobado el 23 de febrero de 2012, sobre el Sector Público Local en 2009. De aquéllos trabajos y de este Informe se deduce que las Comunidades Autónomas o algunas de ellas no han cumplido con rigor las responsabilidades que les atribuyó el EBEP para asegurar la presencia de habilitados de carrera en todas las corporaciones locales, la objetividad de los procesos de selección y provisión por concurso y la necesaria independencia de estos funcionarios. Por el contrario, se ha hecho dejación excesiva de aquellas responsabilidades y se ha facilitado el desempeño de las tareas de control interno que les corresponden por personal interino o accidental o en virtud de nombramientos provisionales. A ello ha contribuido igualmente la actitud de muchas entidades locales, por lo general refractarias a aceptar y mantener en esos puestos de trabajo a funcionarios que no gocen de la confianza de sus gobernantes.

En realidad, la solución del EBEP incurría en una cierta contradicción, pues es difícil conciliar el carácter estatal de un cuerpo, escala o grupo de funcionarios con la atribución de las competencias a las Comunidades Autónomas para su selección, provisión de puestos y régimen disciplinario, máxime si se tiene en cuenta la tendencia de cada gobierno autónomo a seguir sus propias políticas con las menores limitaciones posibles. Un ejemplo de esa dificultad se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre si puede establecerse como requisito el conocimiento del catalán en el procedimiento de selección de los funcionarios con habilitación de carácter estatal convocado por la Generalidad de Cataluña, habida cuenta de que los funcionarios seleccionados podrían prestar servicio en cualquier entidad local de España. La misma Sala Tercera y Sección (7ª) ha dictado sentencias contradictorias en el plazo de pocos meses, primero negando la legalidad de tal requisito (STS de 20 de septiembre de 2012) y después aceptándola por mayoría (STS de 24 de julio de 2013 y otras varias). Otra cosa es que el EBEP hubiera optado por la creación de cuerpos o escalas diferentes de habilitados autonómicos para el ejercicio de las funciones de

secretaría e intervención en las corporaciones locales, es decir, por suprimir la habilitación estatal, paso que el legislador no quiso dar. Ahora el Estado recupera competencias de regulación y ejecución sobre estos funcionarios lo que, al mantenerse su carácter estatal, no carece de lógica, se esté o no de acuerdo con esta opción. Tampoco parece que puedan suscitarse dudas fundadas sobre la constitucionalidad de esta parte de la Ley, pues ya en su momento el Tribunal Constitucional ratificó el carácter básico no solo de la legislación sobre estos habilitados nacionales sino también de los actos esenciales de ejecución de la misma (STC 25/1983, de 7 de abril).

Así, en virtud de la reforma corresponde al Gobierno central, mediante real decreto, en vez de a la Comunidad Autónoma, regular la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados de este tipo de funcionarios, así como sus especialidades en materia de situaciones administrativas y régimen disciplinario (art. 92 bis.4). Y al Estado corresponde también, través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en lugar de a las Comunidades Autónomas, la aprobación de la oferta de empleo público, la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente (art. 92 bis.5) Al Gobierno corresponde igualmente en adelante y en exclusiva, en contra de las previsiones del EBEP (solo en parte desarrolladas en algunas Comunidades Autónomas), la regulación de las especialidades de la provisión de puestos de trabajo de estos funcionarios (art. 92 bis.6). En fin, el Estado reasume también la competencia para incoar, tramitar y resolver los procedimientos disciplinarios por falta muy grave que puedan afectar a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y deja en manos de las corporaciones locales el ejercicio de las potestades disciplinarias solo en caso de faltas leves (art. 92 bis.10 y 11).

Por lo que se refiere a los concursos de provisión de puestos, su ámbito territorial será siempre el estatal, ya se trate de concursos ordinarios o unitarios, mientras que el EBEP preveía que el de los primeros sería el de la Comunidad Autónoma de pertenencia de la plaza. Los concursos ordinarios serán convocados por la corporación local correspondiente, pero de conformidad con un modelo de convocatoria y unas bases comunes aprobadas por el Gobierno. A la Administración del Estado se atribuye también por la Ley la regulación de los méritos generales de los concursos, que ahora alcanzarán el 80 por 100 del total, más aun de lo que preveía el texto originario de la LBRL, que era del 65 por 100. Las Comunidades Autónomas podrán ahora fijar méritos sobre sus especialidades de hasta el 15 por 100, mientras que las corporaciones locales convocantes el concurso solo podrán determinar méritos específicos hasta un 5 por 100 del baremo, y no hasta el 25 por 100 que preveía el texto primitivo de la LBRL. Esta última drástica reducción revela, por lo demás, una notable desconfianza hacia la competencia de las entidades locales de participación en la configuración de los baremos.

La nueva Ley mantiene, sin embargo, la posibilidad de provisión por el sistema de libre designación de los puestos reservados a los funcionarios con habilitación nacional, en términos muy similares a los del EBEP en cuanto a los supuestos en que procede. Se añade ahora los puestos existentes en las Áreas Metropolitanas (y en las Ciudades de Ceuta y Melilla). Pero la autorización previa preceptiva para el nombramiento y el informe preceptivo previo al cese de los Interventores (no de los Secretarios) por este sistema corresponderá en adelante en todo caso al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. A mi juicio esto no es suficiente, ya que la garantía de independencia e


imparcialidad de los funcionarios llamados a ejercer el control interno sobre las corporaciones locales es lógicamente incompatible con la facultad de designación y cese discrecional atribuida a los órganos sujetos a control. Alguna jurisprudencia reciente, que exige en todo caso una motivación precisa de los nombramientos, da cuenta de tal contradicción (por ejemplo, SSTS de 19 de octubre de 2009 y 3 de diciembre de 2012).

Por último, se respeta la actual competencia de las Comunidades Autónomas para proceder a los nombramientos provisionales de estos funcionarios, comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos personal interino y de personal accidental, pero de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado y no por la propia (art. 92 bis.7). Incluso la Ley fija algunos límites para los nombramientos provisionales, ya que no pueden recaer en quienes no lleven desempeñando su puesto de trabajo al menos dos años, salvo que sea en la misma entidad local o salvo que concurran circunstancias excepcionales de urgencia en la cobertura de un puesto, caso en que el nombramiento provisional se ha de aprobar por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Habrá que ver si este régimen legal y la normativa estatal de desarrollo es capaz de poner freno efectivo a determinadas prácticas limitativas de la independencia real de estos funcionarios que se han detectado en el pasado reciente.

Nada se dice en la Ley, por cierto, de los requisitos de conocimientos lingüísticos de los funcionarios que hayan de acceder y desempeñar puestos de trabajo en el territorio de las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia distinta del castellano. Ello no obstante, es claro que ha de aplicarse al respecto la legislación de cada Comunidad Autónoma relativa al acceso a los empleos públicos de las Administraciones existentes en su territorio. Ello ya supone en la práctica un límite efectivo para el acceso de muchos de los habilitados nacionales a puestos de trabajo en corporaciones de aquellas Comunidades Autónomas con lengua cooficial propia. Pero es un límite justificado, impuesto por el legislador competente y, en este caso, plenamente avalado por la jurisprudencia.

De todo este proceso de devolución al Estado de las competencias sobre el régimen de los funcionarios con habilitación de carácter nacional queda excluida, sin embargo, la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud de la DA 2ª de la LBRL (apartados 7, 8 y 9), que ya existía con la misma finalidad en su redacción originaria, pero que ahora se modifica para ampliar incluso las competencias de las instituciones autonómicas. El nuevo texto legal dispone al efecto que “todas las facultades previstas respecto a dicho personal serán ostentadas por las instituciones competentes [del País Vasco], en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo la facultad de convocar exclusivamente para su territorio los concursos para las plazas vacantes en el mismo, así como la facultad de nombramiento de los funcionarios en dichos concursos”. En estos corresponde al Estado determinar méritos generales en el 65 por 100 del baremo, siendo los méritos de determinación autonómica del 30 por 100 y los específicos del 5 por 100. Estas y otras salvedades que se establecen en la misma disposición adicional para el País Vasco y sus Territorios Históricos se dicen fundadas en la disposición adicional primera de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Es obvio, sin embargo, que el Gobierno vasco y los partidos mayoritarios en esta Comunidad Autónoma han tenido una capacidad política de negociación con el Gobierno estatal sobre los términos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que no han alcanzado los de otras Comunidades Autónomas.



8. En definitiva, las reformas del régimen jurídico del empleo público local contenidas en la Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local, aunque que no son numerosas, denotan una tendencia hacia la funcionarización de esa parte del empleo público, a una relativa –y esperamos que no solo aparente- limitación del personal de libre nombramiento político (los eventuales, pero no así los directivos) y a la centralización del régimen de los funcionarios de Administración Local con habilitación nacional, en garantía de la mayor independencia de estos últimos funcionarios, particularmente de quienes ejercen funciones de intervención. Subsisten, sin embargo, algunas normas contradictorias con este último objetivo, en particular la posibilidad de provisión por libre designación de algunos puestos de trabajo asignados a estos funcionarios, que se explican por la salvaguarda de los intereses de los partidos políticos, y que a la postre podrían mermar la eficacia reformadora de la nueva Ley en lo que se refiere al control interno de las corporaciones locales.