
El impacto de la reforma de la Administración local en el empleo público *

Miguel Sánchez Morón

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá

- 1. Introducción: el objetivo de la reforma y su incidencia en el empleo público**
- 2. El impacto en el empleo público de las medidas sobre la estructura y las competencias de la Administración local**
 - 2.1. El impacto de las medidas de redimensionamiento
 - 2.2. El impacto de la redistribución de competencias
 - 2.3. El impacto de la coordinación obligatoria de servicios básicos de los pequeños municipios
- 3. Medidas de reforma del régimen jurídico del empleo público local**
 - 3.1. La preferencia por el régimen funcionarial
 - 3.2. Confirmación y extensión de los límites de la masa salarial del personal laboral
 - 3.3. Límites cuantitativos para el nombramiento de personal eventual
 - 3.4. Normas sobre el personal directivo
 - 3.5. El nuevo régimen básico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional

Resumen

En el presente trabajo se analizan las disposiciones de la Ley estatal 27/2013 que afectan o pueden afectar al empleo público local, ya sea porque prevén una reducción de entes locales y la transferencia o límite al mantenimiento de algunas de las competencias municipales, o porque introducen en la Ley de Bases del Régimen Local nuevas normas sobre el régimen jurídico del empleo público local y sobre algunos de los grupos que lo componen: personal eventual, directivo, y, en especial, funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Palabras clave: *Administración local; reforma administrativa; empleo público.*

* Este texto tiene como base el de la intervención que realicé el día 25 de noviembre de 2013 en el marco de unas jornadas sobre la reforma del régimen local organizadas por la UIMP en Barcelona, fecha en la que todavía no se había aprobado definitivamente la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. La aprobación de la Ley y los problemas prácticos y primeras medidas de desarrollo que ha suscitado su entrada en vigor me han permitido enriquecer el texto inicial con nuevos datos y consideraciones.

The impact of the reform of Local Administration in the field of public employment

Abstract

This article analyzes the sections of Law 27/2013, which affect or may affect the public local employment. The study focuses on the measures regarding the reduction of local entities; the transfer or limitation of some municipal competences; the introduction in the State Local Basic Law of new norms regulating the public local employment and some specific groups like the eventual and the management personnel, and, specially, civil servants appointed by the State.

Keywords: Local Administration; administrative reform; public employment.

1. Introducción: el objetivo de la reforma y su incidencia en el empleo público

La finalidad de este texto es analizar de qué manera y en qué términos va a afectar al empleo público local la reforma contenida en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, recientemente aprobada por las Cortes Generales. Por consiguiente, se trata simplemente de una reflexión sobre las consecuencias que esta importante modificación legislativa va a producir, previsiblemente, en nuestro sistema de empleo público. No es esta, por tanto, la ocasión de polemizar sobre la oportunidad y las características de una iniciativa legal harto discutible y criticada en múltiples foros. Tampoco se han de examinar aquí supuestos motivos de inconstitucionalidad de determinados aspectos de la misma que no se refieren directamente al régimen de los empleados locales.

En cualquier caso, conviene empezar por recordar que la razón esencial de la reforma no es otra que la de adaptar la organización y el funcionamiento de las entidades locales a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficacia en el uso de los recursos públicos, tal como se reitera profusamente en el preámbulo de la Ley. Estamos, pues, ante 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 aquel preámbulo. Ahora bien, la modificación de este precepto de la Constitución y el conjunto de los límites impuestos por la Unión Europea a la política presupuestaria de los Estados miembros –aceptados de mejor o peor grado por estos–, suponen una verdadera mutación constitucional, como han puesto de relieve algunos autores. Y estos cambios tan relevantes no solo afectan a la política fiscal y, de reflejo, a la política económica y social de los Estados europeos, sino también a la propia organización interna, 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. Parece obvio que, desde el punto de vista del Derecho europeo, el tradicional principio de autonomía institucional de los Estados miembros ha quedado seriamente menoscabado por las respuestas a la crisis, y asimismo parece obvio que, desde el punto de vista de la Constitución interna, 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.

Como era lógico esperar, la Administración local no podía quedar al margen de este trascendental proceso de reformas, y de hecho hemos visto cómo ha sido así, a sugerencia o bajo la presión de la Unión Europea, en los países periféricos con mayores problemas de estabilidad presupuestaria. Además del nuestro, en Grecia, donde la reforma local ha sido especialmente rigurosa, en Portugal y en Italia e inclusive en Francia, que han acometido o tienen en proyecto 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... Tampoco podía quedar al margen, por razones obvias, 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 –aún– 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.

Por lo que se refiere al empleo público local, hay que decir que las medidas de reforma –o, por mejor decir, de ajuste, ya que no son medidas estructurales– más incisivas derivadas del principio de estabilidad presupuestaria no se encuentran en la Ley que ahora se comenta, sino que han sido aprobadas con anterioridad, en el marco de los recortes 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 Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local parece querer abundar en esta política de recortes, aunque de una manera indirecta, esto es, en tanto 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, como se dirá, esa pretensión inicial carece de concreción.

Además esta 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 la ideología política del partido en el Gobierno. Se ha aprovechado, pues, la reforma del régimen local también para esta causa. Lo que no deja de ser legítimo, siempre que no se infrinjan normas de superior rango, pero puede ser más fácil de revertir en el futuro en caso de cambio de las mayorías parlamentarias, pues no son estas últimas modificaciones impulsadas por la Unión Europea.

A continuación me propongo exponer sistemáticamente este conjunto de normas legales que van a afectar al empleo público local, diferenciando aquellas que pueden 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. El impacto en el empleo público de las medidas sobre la estructura y las competencias de la Administración local

Si se dejan de lado aquellas modificaciones directamente encaminadas a reforzar y controlar la aplicación efectiva de la legislación de estabilidad presupuestaria en la Administración local, el grueso de la reforma se centra en las medidas tendentes a posibilitar una reducción del número de entidades que componen la Administración y el sector público local, y las que permiten una limitación de las competencias y servicios de titularidad y gestión municipal. Si estas previsiones legales se llevan efectivamente a la práctica y en la medida en que así sea, 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 a las Administraciones que en el futuro ejerzan las competencias o gestionen los servicios que hasta ahora son de competencia municipal, y que dejarían de serlo. Además, es previsible que el número total de efectivos al servicio de las Administraciones locales y los organís-

mos y entidades que dependen de ellas se reduzca en números absolutos, también porque serán menos necesarias nuevas incorporaciones. Si, según las estadísticas recientes (la EPA del cuarto trimestre de 2013), las Administraciones locales y el sector público local han perdido en conjunto más de 65 000 empleados en los dos últimos años (47 000, según los datos del Registro Central de Personal a 1 de enero de 2013, que son menos completos), esto es, algo más del 10 por 100 de los efectivos que tenían a mediados de 2011, es posible que la nueva Ley propicie una segunda fase de recortes de personal. Sin embargo, esta consecuencia está por ver, pues no deriva del texto de la nueva Ley, sino que sería una consecuencia de la forma en que se ejecute. Previsiblemente, si hubiera nueva reducción de personal, sería menos traumática.

2.1. El impacto de las medidas de redimensionamiento

En efecto, la Ley que comentamos persigue reestructurar en cierto modo la Administración local mediante la disolución o supresión de algunas entidades que la componen. No es, sin embargo, desde este punto de vista una reforma drástica, ni 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. Sin duda ha pesado 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, frente a los modelos eficientistas de otras latitudes. Además, una reforma semejante no podría aprobarse en nuestro país sin un amplio consenso político en el ámbito del Estado y con las comunidades autónomas, habida cuenta de las competencias que estas tienen para definir la estructura de la Administración local en sus territorios. Pero algo había que proponer también aquí para intentar reducir la excesiva fragmentación de la Administración local, y para afrontar los problemas de control financiero y de eficiencia del gasto de no pocas de las miles de entidades y organismos que hoy componen el sector público local.

Desde esta perspectiva, se prevén varias soluciones, a saber: a) un cierto impulso a la fusión voluntaria de municipios, además de mayores impedimentos para la creación de nuevos municipios por segregación (artículo 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 (artículo 24 bis LBRL), e incluso mantener su actual personalidad jurídica si presentan sus cuentas antes de finalizar el año 2014 (disposición transitoria cuarta LRSAL); c) mayores límites para la creación de entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles locales (artículo 85.2 LBRL), y de consorcios

(artículo 57.3 LBRL), así como la disolución de las entidades que se encuentren en situación de desequilibrio financiero al finalizar el año 2014 (disposición adicional novena.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 (disposición adicional novena.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 (disposición transitoria undécima LRSAL).

En realidad, se trata de medidas más bien prudentes e incluso tímidas –por no decir simplemente aparentes– para superar lo que el preámbulo de la Ley define como “atomización del mapa municipal”, y lo que el Proyecto de Ley definía como estructura “en algunas ocasiones sobredimensionada” de la Administración local; aparte de que su eficacia práctica, en particular la del impulso a la fusión de municipios, está por ver. Una vez más se comprueba la dificultad que entraña en este país, inclusive en períodos de grave crisis económica, suprimir entes, unidades y organismos públicos de todo género, creados por decisiones políticas no siempre justificadas. Pero, 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 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 [artículo 13.4.a LBRL], sin perjuicio de las medidas de redimensionamiento que se adopten, de la misma manera que los de las entidades locales de ámbito inferior y las mancomunidades disueltas pasarán a integrarse en los municipios correspondientes (disposiciones transitorias cuarta y undécima LRSAL, respectivamente). Incluso esa asunción de personal por la entidad matriz se podrá producir 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 (véanse, como ejemplo, las SSTS de 22 de marzo de 2013 y 11 de febrero de 2014, que aceptan la legalidad de la integración del personal laboral de empresas públicas extinguidas en agencias o entes públicos). Seguramente tendrá mayor virtualidad que la destrucción de empleo público el límite implícito a la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector público, que deriva de todas esas normas de reestructuración, en particular las que dificultan la creación de nuevos municipios, entidades instrumentales y consorcios locales. Pero ese límite –esto es, el que se impone año tras año a las ofertas de empleo público de las Administraciones locales y a la creación de otros empleos en el sector público– es ya una consecuencia de la legislación de estabilidad presupuestaria, por lo que poco o nada nuevo añade desde este punto de vista la Ley que se comenta.

2.2. El impacto de la redistribución de competencias

Algo parecido puede decirse de las normas de redistribución de competencias que la Ley contempla.

Sin entrar en el detalle, la reforma tiene como objetivo reducir las atribuciones de los municipios, en particular los de población inferior, mediante una serie de disposiciones. Así: a) la exclusión de ciertas materias como de competencia propia de los municipios en general, de las del listado del artículo 25.2 LBRL, entre las que destacan las relativas a los servicios sociales (salvo la evaluación de situaciones de necesidad y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social), las de prestación de servicios sanitarios y la defensa de los consumidores y usuarios, incluidos la inspección y control de establecimientos y productos; b) la posible 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 entidad equivalente, mediante acuerdo con los propios municipios, consistentes en la gestión directa por la propia diputación o entidad equivalente o mediante consorcios y mancomunidades (artículo 26.2 LBRL); c) la imposibilidad de prestar otros servicios o ejercer otras competencias de las llamadas “impropias” (o distintas de las propias) o complementarias de las de otras Administraciones superiores, salvo si no se pone en riesgo la sostenibilidad de la Hacienda municipal y no se simultanea el mismo servicio con otra Administración Pública (artículo 7.4 LBRL); límite este que podría afectar, entre otros, a los actuales servicios municipales en materia de educación, sanidad, vivienda, servicios sociales y protección del medio ambiente (supresión del artículo 28 LBRL).

Bien es cierto que las competencias propias e impropias que los municipios pierden en virtud de la nueva Ley pueden ser compensadas por delegación del Estado o (sobre todo) de las comunidades autónomas de muchas de esas mismas competencias y aun de otras (artículo 27.3 LBRL). Pero la delegación de competencias está sometida a ciertas condiciones –de sostenibilidad, de financiación, etc.–, e implica un cierto grado de subordinación del municipio a la Administración delegante. Por eso ha sido una fórmula de gestión muy poco utilizada hasta ahora, y es dudoso que vaya a utilizarse con regularidad en el futuro.

En cualquier caso, la redistribución de competencias resultante debería suponer, lógicamente, la transferencia de los empleados sobrantes en la Administración municipal a aquellas otras que vayan a prestar los servicios correspondientes, sea la comunidad autónoma, la diputación provincial o entidad equivalente, o mancomunidades y consorcios. 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.

Sin embargo, frente a lo que cabía deducir de las primeras estimaciones abstractas y probablemente interesadas de portavoces políticos o sindicales o de corporaciones profesionales durante el proceso de tramitación de la Ley, es muy difícil calcular o prever qué número aproximado de puestos de trabajo del empleo público local podrían perderse a consecuencia de ello. Sobre todo porque tampoco se sabe cómo va a quedar en definitiva configurado el mapa real de la distribución de competencias, incluyendo las llamadas “impropias”, que seguirán ejerciéndose con normalidad por muchos municipios, y las delegadas en estos. Probablemente la aprobación de la Ley, que es especialmente confusa y difícil de aplicar en este aspecto, 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. En la práctica, el paisaje futuro de las competencias municipales va a depender sobre todo de las decisiones que adopten los municipios y las comunidades autónomas, ya que la Ley 27/2013 no atribuye o reasigna competencias por sí misma, sino que solo permite hacerlo al legislador competente –normalmente la legislación sectorial de las diferentes comunidades autónomas– y a los Gobiernos autonómicos y locales.

La misma Ley prevé, ciertamente, en sus disposiciones adicionales y transitorias algunas reglas para las transferencias que deberían producirse. Las más importantes en cuanto al número de empleados públicos que pueden quedar afectados, son las que se refieren a la asunción por las comunidades autónomas de los servicios municipales de participación en la gestión primaria de la salud (disposición transitoria primera) y, sobre todo, de los servicios sociales municipales (disposición transitoria segunda). En uno y otro caso, corresponde a las comunidades autónomas elaborar planes de evaluación y reestructuración de los servicios correspondientes, cuya cobertura deberían asumir *ex lege*, y deberán adoptar, como es natural, las medidas necesarias para la prestación de esos servicios, sin que ello pueda suponer aumento de gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Siendo estas dos áreas aquellas en las que la transferencia de servicios y, por tanto, de personal, puede tener mayor complejidad, la Ley 27/2013 fija un plazo transitorio. En el caso de los servicios sanitarios el plazo se alarga hasta cinco años, durante los que las comunidades autónomas deben asumirlos gradualmente, al ritmo de un 20 por 100 anual. En el caso de los servicios sociales, el plazo finaliza a 31 de diciembre de 2015. Solo entonces las comunidades autónomas asumirán la titularidad de los servicios sociales que deseen mantener, y deberán gestionarlos

de manera inmediata. Mientras tanto, habrán de ir planificando la transferencia. Pero en este último caso, el de los servicios sociales, no hay gradualidad necesaria.

Algo similar puede decirse de la asunción de las competencias hasta ahora municipales en materia de educación por las comunidades autónomas, esto es, la participación en la vigilancia de la escolaridad obligatoria, la cooperación en la obtención de solares para centros docentes, y la conservación, vigilancia y mantenimiento de centros docentes de titularidad local de educación infantil, primaria y especial. La disposición adicional decimoquinta LRSAL remite a las normas de financiación autonómica y local, sin fijar plazo máximo alguno, la regulación de los términos de esa redistribución de competencias y de los consiguientes traspasos de medios económicos, personales y materiales.

Por el contrario, la disposición transitoria tercera dispone que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, las comunidades autónomas prestarán los servicios de inspección y control sanitario de mataderos, industrias alimentarias y bebidas, que hasta ahora prestaban los municipios. Lo lógico es que en estas materias las comunidades autónomas integren en su organización a los empleados municipales destinados a estos servicios, cuyo número no creo excesivo.

Ahora bien, en el marco de las medidas de reestructuración, cada comunidad autónoma podrá determinar qué servicios sanitarios y sociales va a prestar efectivamente y cuáles no, y, en el caso de los que preste, si va a gestionarlos directamente o mediante fórmulas de gestión indirecta. Asimismo puede decidir, previa aceptación de los municipios, delegar en estos la competencia para seguir prestando esos mismos servicios sanitarios, sociales, educativos y aun otros. O puede informar favorablemente la pretensión de los municipios de mantener sus competencias no propias, por entender que no existe duplicidad de servicios en sentido estricto. Quiere esto decir que cada comunidad autónoma va a poder aprobar su propia estrategia y adoptar su propia política de gestión de los hasta ahora servicios municipales sanitarios, educativos y sociales, política que obviamente podrá ir cambiando con el tiempo. Por eso es muy difícil, por no decir prácticamente imposible, aventurar qué traspasos de personal se van a producir y cuántos empleados actualmente municipales podrían perder su empleo. Teóricamente la Ley podría haber afectado a algunas decenas de miles, entre transferidos, despedidos y reubicados. Pero está por ver qué sucede en la práctica. Probablemente en la mayoría de las comunidades autónomas esos cambios sean lentos y prudentes, aparte de negociados con las Administraciones locales concernidas. Así se deduce de las primeras normas que se han aprobado o se están tramitando para el desarrollo de la LRSAL, en concreto, el Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de Castilla y León (significativamente denominado “de garantía y continuidad de los servicios

públicos en Castilla y León”), y del Proyecto de Ley de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, aprobado por la Xunta de Galicia.

Es posible que dentro de unos años, si la Ley se mantiene en vigor en los mismos términos –lo que es dudoso, dada la confusión y la oposición que ha generado–, el número de empleados locales será algo inferior al actual, pues ya no serían necesarios algunos de los que hoy ejercen las competencias que pueden dejar de ser municipales. Pero es obvio que la entrada en vigor de la nueva Ley no ha provocado de por sí un terremoto en el empleo público local, si por tal entendemos que miles de empleados públicos locales con contrato laboral pierdan su empleo, y no es previsible que vaya a tener esa consecuencia a corto plazo. En cuanto a los funcionarios transferidos, si los hubiere –que son inamovibles en su condición de funcionarios, conforme al artículo 14.a) del EBEP–, habrán de quedar inicialmente en la situación de servicios en otras Administraciones Públicas, y las comunidades autónomas habrán de integrarlos en sus propios cuerpos y escalas a todos los efectos.

2.3. El impacto de la coordinación obligatoria de servicios básicos de los pequeños municipios

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 aún 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 (no creo que los haya globales y desagregados) 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 deben 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, en su caso, cuando deberá decidirse qué hacer con los empleados municipales de los servicios correspondientes. Lo lógico es que 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 podría 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, en la medida en que se lleven a efecto, podrán repercutir a la baja sobre el número de empleados municipales. Pero si lo hubiere, el proceso de reducción de efectivos será gradual y diferenciado, según las opciones que adopten las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales y otras entidades eventualmente 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 funcional o contractual de los trabajadores afectados. En todo caso, no es de esperar un cataclismo para el empleo público local, ni tampoco un volumen excesivo de reducción del gasto público por esta vía, al menos en un primer momento.

De todas formas, si la tímida y ambigua reforma estructural que ahora se aborda no produjera los resultados prometidos (a la Unión Europea) –lo que no es difícil de pronosticar a la vista de los términos definitivos de la redacción legal y de las dificultades que están surgiendo en su aplicación– y si no se redujera al mismo tiempo de manera significativa 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.

3. Medidas de reforma del régimen jurídico del empleo público local

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.

3.1. La preferencia por el régimen funcional

Desde este punto de vista, la modificación de alcance más general, aunque no sea tan concreta como otras, reside en la afirmación de la preferencia por el vínculo funcional 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 ha 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 disposición adicional segunda, 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. Como han expuesto en un trabajo reciente ARENILLA SÁEZ, M. y DELGADO RAMOS, D. (“¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE”, *RAP*, 193, 2014), en enero de 2013 el 53,42 por 100 de los empleados públicos locales tenía vínculo laboral, mientras que el 39,75 era funcionario (siendo el 6,83 por 100 restante correspondiente a otras categorías de personal, en particular interino y eventual).

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, así como 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 (reducción que se ha producido paulatinamente ya durante la última década según ARENILLA SÁEZ y DELGADO RAMOS, *op. cit.*, p. 307). 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, tan apreciadas por los empleados con contrato laboral y los sindicatos.

En conexión con otras medidas que recoge la legislación estatal de este último período, y con la práctica administrativa de los Gobiernos locales de mayoría

conservadora (y no solo de estos), con las que la reforma que comentamos es congruente –me refiero ahora a la aplicación del despido colectivo en la Administración y a la frecuente externalización de los servicios–, la tendencia que se deduce de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local es la siguiente: empleados públicos locales, los estrictamente imprescindibles y en su gran mayoría funcionarios. No obstante, es una reforma que ha de aplicarse por Gobiernos locales de muy diferente signo y con muy distintas necesidades, por lo que tan solo se puede afirmar que el nuevo artículo 92 LBRL marca una línea de preferencia, que se concretará en mayor o menor medida según los casos.

3.2. Confirmación y extensión de los límites de la masa salarial del personal laboral

En la misma dirección y con fundamento en el control del gasto público abunda el contenido del nuevo artículo 103 bis de la LBRL. Este artículo reitera que la masa salarial que aprueben las corporaciones locales se ajustará a los límites y condiciones que se establezcan, con carácter básico, en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, regla esta que ya establecía el artículo 21.2 del EBEP en términos similares. Lo que ahora añade la Ley de la reforma local es que dicha masa salarial comprende no solo la del personal de la correspondiente corporación, sino también la de los organismos, entidades públicas empresariales, otras entidades, consorcios, sociedades y fundaciones que dependan de aquella, y que ha de hacerse pública en la sede electrónica de la corporación y en el Boletín Oficial de la Provincia o Comunidad Autónoma en un plazo de veinte días. Medidas, pues, para asegurar un cumplimiento exacto (y extensivo) de la regla, eliminando dudas sobre su ámbito de aplicación, y para facilitar su control. Ello no obstante, algunas corporaciones locales tendrán que hacer esfuerzos para recabar y ordenar toda la información de sus entes instrumentales, que les permitan el cumplimiento de la legalidad.

3.3. Límites cuantitativos para el nombramiento de personal eventual

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 nombra-

mientos 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. Obviamente pesa y mucho en esta materia el interés de los aparatos de partido, que en buena medida se componen de electos locales y cargos locales de confianza política y de quienes aspiran a serlo. Por eso hay que saludar la iniciativa de recortar también en este tipo de personal, que no podía quedar legítimamente al margen de la reducción de efectivos que impone la política de estabilidad presupuestaria.

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 las retribuciones del personal eventual serían públicos, 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 disposición transitoria décima 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. Como el cumplimiento de estos requisitos debe ser verificado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que ha de publicar una lista de las entidades locales que los cumplen, es de temer que las cosas queden como están mientras esa lista no se publique. Y probablemente así está sucediendo en muchos casos, seguramente la mayoría de ellos.

3.4. Normas sobre el personal directivo

En esta materia la Ley 27/2013 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, 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 (artículo 18.2) para los directores generales de la Administración del Estado. Pero al igual que este precepto, la regla admite excepciones, que podrían ser numerosas en la práctica. Para evitar que se cometan abusos no justificados, debería aplicarse también aquí la interesante 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, entre otras, SSTs de 21 de marzo de 2002, 7 de diciembre de 2005, 6 de marzo de 2007, 19 de febrero de 2013 y 20 de octubre de 2013). Habrá que ver, no obstante, si los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Tribunales Superiores de Justicia deciden aplicar este límite de la discrecionalidad reglamentaria y organizativa o si, a diferencia del Tribunal Supremo, se muestran más deferentes con las opciones de las corporaciones locales, en cuyo caso el límite introducido por la LRSAL podría quedar sin efecto o constituir una mera regla orientativa.

En todo caso, los directivos que por excepción no tengan la condición de funcionarios de carrera, deberán tener en su mayor parte un contrato laboral de alta dirección, pues la posibilidad de asignar a personal eventual puestos de carácter directivo (artículo 176.3 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes

en materia de régimen local) queda ahora a expensas de que no se superen los límites cuantitativos al nombramiento de personal eventual establecidos por el artículo 104 bis LBRL. No es lícito entender que el personal directivo queda al margen de esa limitación, pues no es una categoría diferente de personal, sino un grupo de empleados públicos de cualquier otra clase (funcionario, laboral, eventual en la Administración local) al que se asignan puestos directivos.

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 legal o reglamentario necesario para su aplicación, y que ningún Gobierno parece tener interés en desarrollar (tampoco se incluye su aplicación, por ejemplo, en el actual Proyecto de Ley reguladora del ejercicio de altos cargos de la Administración General del Estado). 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 directa si no lo son. El artículo 13 del EBEP queda sin desarrollar una vez más, y en una ocasión que habría sido propicia para desarrollarlo.

Por otra parte, las disposiciones transitorias octava y novena de la Ley 27/2013 establecen que lo dispuesto en los artículos 32 bis y 130.3 de la LBRL 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*, cualquiera que sea su condición.

En definitiva, si 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–, la parquedad de las normas sobre el personal directivo de ayuntamientos, diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares y municipios de gran población, el olvido de las prescripciones del artículo 13 del EBEP sobre la forma de seleccionar este personal (con publicidad y concurrencia), y la posibilidad de excepcionar con facilidad el requisito de ser funcionario para optar a esos cargos, suscitan alguna perplejidad. 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, podría ocurrir que las limitaciones cuantitativas para el nombramiento de personal eventual fueran “compensadas”, por así decir, con el nombramiento

libre de directivos, en su caso por contratación directa, para los que no se establece ningún límite cuantitativo. En este concreto aspecto, como en otros de la nueva Ley, puede decirse que las bases locales de los partidos políticos mayoritarios (de ámbito estatal o no) han sabido defender muy bien sus intereses.

Eso sí, la nueva disposición adicional duodécima 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.

3.5. El nuevo régimen básico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional

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– en relación con 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 del preámbulo, 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 disposición adicional segunda 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 la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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 aquellos 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, tal vez 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.

Como se señala en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 5/2014, de 4 de abril, alrededor del 35 por 100 de las vacantes de esa Escala de funcionarios está sin cubrir, aunque en esta cifra influyen también de manera destacada los sucesivos límites presupuestarios de las ofertas de empleo público. Por eso dicho Real Decreto-ley autoriza la convocatoria de 210 nuevas plazas adicionales a las que corresponden a la tasa de reposición según la Ley General de Presupuestos del Estado para 2014. No es mucho, si se tienen en cuenta las 1740 “vacantes puras” de puestos reservados a ese colectivo que contabiliza la propia exposición de motivos.

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 (7.ª) 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 aceptándolo 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 (artículo 92 bis.4 de la LBRL). Y al Estado corresponden también, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en lugar de a las comunidades autónomas, la aprobación de la oferta de empleo público y la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente (artículo 92 bis.5 de la LBRL). 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 (artículo 92 bis.6 de la LBRL). 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 (artículo 92 bis.10 y 11 de la LBRL).

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 aún 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 del 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. Pero he de decir, apelando ahora a mi experiencia práctica profesional, que dicha desconfianza no deja de tener justificación, pues muchas veces la determinación de los méritos específicos carece de la más elemental objetividad y se redacta *ad personam*.

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 añaden 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 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). Pero el interés de los partidos de uno y otro signo –estatales o no– se ha impuesto una vez más sobre las necesidades de garantía de un control más imparcial y riguroso, que exigiría que el controlado carezca de toda potestad sobre la carrera del controlador.

Por último, se respeta la actual competencia de las comunidades autónomas para proceder a los nombramientos provisionales de estos funcionarios, comisiones de servicios, acumulaciones, y nombramientos de personal interino y de personal accidental, pero de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado y no por la propia (artículo 92 bis.7 de la LBRL). 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 concurren 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 son capaces 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 disposición adicional segunda 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.

En definitiva, las reformas del régimen jurídico del empleo público local contenidas en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que no son numerosas, denotan una tendencia hacia la funcionarización de esa parte del empleo público, hacia una relativa –y esperemos que no solo aparente– limitación del personal de libre nombramiento político (los eventuales, pero no así los directivos), y hacia 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 solo 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.