

Regulación y situación actual del empleo público local

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

*Catedrático emérito de Derecho Administrativo.
Universidad de Alcalá*

1. **Regulación originaria de la Ley de Bases del Régimen Local en materia de personal**
2. **Algunos problemas específicos del empleo público en las entidades locales**
3. **La evolución de la legislación sobre el empleo público local desde la Ley de Bases de 1985**
 - 3.1. *El régimen de los funcionarios con habilitación de carácter nacional: una cuestión persistente*
 - 3.2. *La composición del empleo público local*
 - 3.3. *La selección de personal*
 - 3.4. *Derechos y obligaciones*
4. **Bibliografía**

Resumen

Se exponen y se analizan en este trabajo la regulación originaria del empleo público local en la Ley de Bases del Régimen Local, sus sucesivas modificaciones y los problemas más importantes que subsisten en la materia.

Palabras clave: *régimen local; empleo público.*

Regulation and current situation of local public employment

Abstract

This article analyzes the original regulation of local public employment in the Local Regime Basic Law, its successive modifications, and the most significant problems that persist in this area.

Keywords: *local regime; public employment.*

Artículo recibido el 28/04/2025; aceptado el 12/05/2025.

1

Regulación originaria de la Ley de Bases del Régimen Local en materia de personal

Como toda la legislación histórica de nuestro régimen local, desde el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, la LBRL de 1985 incluyó un Título referido al empleo público, el Título VII, esta vez con la denominación “Personal al servicio de las entidades locales”. Ahora bien, en realidad, esta regulación legal posee un contenido y un significado distintos de los de las normas que la precedieron, debido a la posición peculiar que la LBRL ocupa en nuestro sistema de fuentes del derecho, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los estatutos de autonomía.

Con anterioridad, los textos legales en materia de régimen local establecían una regulación no demasiado extensa de la materia, pero que venía a ser desarrollada de manera exhaustiva por reglamentos específicos. Tal fue la regulación contenida en el Título III de la Ley de Régimen Local de 1955 (Texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio) y en el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 30 de mayo de 1952. La legislación estatal de 1985 no podía adaptarse al mismo esquema de fuentes, ya que al Estado solo le corresponde legislar sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18.^a CE), lo que obligaba a dejar un espacio normativo propio a las comunidades autónomas, todas las cuales habían asumido ya en sus estatutos competencias legislativas sobre el régimen local, y alguna incluso específicamente sobre el de los funcionarios de la Administración local (art. 10.4 del Estatuto del País Vasco). Además resultaba necesario también respetar la autonomía local, lo que implicaba reconocer competencias propias a los entes locales para ordenar su propio empleo público, en el marco de las leyes¹. Por tanto, la LBRL solo podía contener una regulación escueta, de principios o reglas muy generales sobre el particular.

Por otra parte, cuando se elabora y tramita la LBRL, el Estado había ya aprobado una legislación general sobre función pública en virtud de sus competencias constitucionales, mediante la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Esta ley atribuía a una parte importante de su articulado el carácter de legislación básica en la materia, aplicable al conjunto de las Administraciones públicas, incluidas las locales

1. Recuérdese que el art. 4.1.a) de la propia LBRL reconoce a las entidades locales de carácter territorial las potestades de autoorganización, lo que lógicamente implica las de ordenación de su propio personal, en los términos que establezca la legislación sectorial correspondiente.

(art. 2.3). Por coherencia, la regulación de la LBRL sobre el empleo público local quedaba condicionada por dicha legislación básica, a la que resultaba prácticamente obligado remitirse en algunos aspectos.

Sin embargo, para evitar el vacío legal que se produciría hasta que se desarrollaran las nuevas bases del régimen local por los legisladores o los Gobiernos competentes, la disposición final 1.^a de la propia LBRL autorizaba al Gobierno para refundir las disposiciones legales que quedaban vigentes tras su entrada en vigor; en principio con eficacia transitoria, aunque en realidad permitía otorgar también a algunas de esas disposiciones naturaleza básica y no solo supletoria. Así se hizo a través del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que contiene un Título VII sobre “Personal al servicio de las entidades locales”, más extenso y concreto que el de la LBRL. Este Texto Refundido no especificaba si las disposiciones de su Título VII tenían o no carácter básico [salvo el artículo 151.a)], pues ello debía “inferirse” de su “naturaleza”. Pero la STC 383/1993, de 23 de diciembre, declaró que lo que es básico o no debe definirse claramente por la ley, y no mediante fórmulas vagas de ese estilo, por lo que las disposiciones en materia de personal del Texto Refundido quedaron relegadas a mero derecho supletorio, salvo los artículos 167 y 169, que fueron calificados expresamente como legislación básica por la posterior Ley 53/2002, de 30 de diciembre (art. 60.4).

Por lo que se refiere al contenido sustantivo de toda esta nueva legislación básica sobre el empleo público local, es necesario subrayar que suponía cambios importantes en relación con la normativa anterior.

Por de pronto se admitía de una manera muy amplia la contratación de personal en régimen laboral por las entidades locales. Desde el Estatuto Municipal de 1924, y desde luego en la Ley de Régimen Local de 1955, la mayoría de los empleados locales eran considerados funcionarios públicos. De hecho, el Título III de esta última Ley se denominaba “De los Funcionarios de Administración Local”. Solo se preveía excluir de dicha condición a “los obreros de plantilla”, que presten “servicio manual equivalente al de artes, oficios o industrias comprendidos en la vigente legislación de trabajo”. En cambio, el artículo 89 LBRL clasificaba al personal al servicio de las entidades locales en “funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual”, y el artículo 92.2 reservaba a personal sujeto al estatuto funcional el ejercicio tan solo de aquellas funciones públicas “que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de

la función". Es decir, salvo las funciones típicamente atribuidas a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y otras que necesariamente implican ejercicio de autoridad, como las reservadas a los agentes de la Policía local, el resto podían fácilmente atribuirse a empleados con contrato laboral, dada la ambigüedad de la Ley.

Esa amplia posibilidad de contratar personal en régimen laboral se establecía también en el momento en que se aprobó la LBRL por la legislación general de función pública, en concreto por la mencionada Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984. Por entonces la mayoría parlamentaria socialista era partidaria de un cierta laboralización del empleo público, que también propugnaban en ese momento las organizaciones sindicales más representativas, ya que la negociación colectiva no estaba prevista para los funcionarios. Sin embargo, la STC 99/1987, de 11 de junio, declaró que el artículo 103.3 de la Constitución había optado "por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos", y que las excepciones a esta regla debían ser establecidas por norma con rango de ley. La consideración del empleo público laboral como una excepción frente al régimen funcionarial y la señalada reserva de ley obligaron a modificar la legislación en vigor, lo que tuvo lugar mediante la Ley 23/1988, de 2 de julio, para establecer un listado de las funciones o tareas que podrían ser desempeñadas por personal laboral en la Administración del Estado, que se fijaron en el nuevo artículo 15 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. De la misma manera, las leyes de las comunidades autónomas que regulaban su propia función pública se modificaron para incluir listados semejantes a los del artículo 15.1 de la citada Ley estatal. Por el contrario, la legislación de régimen local no se modificó con tal ocasión y la Administración local quedó olvidada, como tantas veces, por los legisladores estatal y autonómicos. Con posterioridad, el Tribunal Constitucional resolvió mediante STC 37/2002, de 14 de febrero, una cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 92.2 LBRL, declarando que, no obstante los conceptos abstractos que utilizaba, cumplía las exigencias de la reserva de ley a efectos de la determinación de las funciones que podrían ser desempeñadas por personal laboral.

Todas estas circunstancias determinaron que el porcentaje de contratos laborales por las entidades locales haya sido mucho mayor en la Administración local que en el resto de las Administraciones territoriales. En favor de esa contratación jugaba, para los dirigentes políticos locales, la mayor facilidad con que se podía reclutar nuevo personal bajo el régimen laboral. En un principio ni siquiera consideraban estrictamente necesario para ello convocar un proceso selectivo, ante el silencio o la imprecisión de la legislación aplicable. Con posterioridad, cuando quedó claro que también

la contratación de personal laboral por las Administraciones públicas debía respetar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, conforme al artículo 19 de la mencionada Ley de Medidas de 1984, se admitía que el procedimiento de selección de este personal se realizara mediante el sistema de concurso de méritos (art. 91.2 LBRL y art. 29 del Reglamento de Ingreso aprobado por RD 364/1995, de 10 de marzo, aplicable supletoriamente a las entidades locales), a diferencia de la selección de los funcionarios de Administración local, que debía llevarse a cabo mediante oposición, salvo excepción justificada, y respetando las reglas básicas y programas mínimos establecidos por la Administración del Estado (art. 100.2 LBRL, desarrollado por el RD 896/1991, de 7 de junio, que fija esas reglas básicas y programas mínimos). En la práctica, ni siquiera las garantías de publicidad e igualdad que implica el concurso se respetaron frecuentemente cuando se trataba de la contratación de personal con carácter temporal, en virtud de la urgencia que en teoría la justificaba y ante la falta de regulación específica de este supuesto². Ahora bien, una parte de ese personal temporal, contratado muchas veces de manera directa y sin convocatoria pública, se ha consolidado al servicio de la Administración contratante por el paso del tiempo, conforme a la legislación laboral aplicable³.

Como puede entenderse, la agilidad o la inmediatez de la selección de este tipo de personal ofrecía ventajas, pero también implicaba una ausencia total o parcial de las garantías de igualdad, lo que facilitaba el clientelismo político y sindical. En cualquier caso, el número de empleados locales con contrato laboral fue creciendo hasta suponer prácticamente las tres cuartas partes del personal al servicio de la Administración local en los años finales del pasado siglo y los primeros del actual⁴. Solo con posterioridad, como se dirá, ese porcentaje ha ido decreciendo, en virtud sobre todo de los procesos de funcionarización de personal laboral instados por los propios trabajadores afectados y bajo la presión de los sindicatos, ya que el régimen funciona-

2. De hecho, el RD 896/1991 solo regulaba en su disposición adicional segunda los procesos selectivos para el ingreso de personal laboral fijo.

3. En efecto, el art. 15.4 del Estatuto de los Trabajadores prescribe que las personas contratadas temporalmente "adquirirán la condición de fijas" si se incumplen las normas aplicables a los contratos temporales, entre ellas el plazo máximo permitido para estos contratos. En numerosos casos las corporaciones locales incumplieron esos límites temporales, lo que no puede atribuirse a simple negligencia. Pero eso suponía para muchos trabajadores temporales acceder a la condición de fijos. Solo a partir de la jurisprudencia sentada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en las SSTs de 7 de octubre y 10 de diciembre de 1996, entre otras, se consideró que esa forma de consolidación del empleo precario implicaba un fraude de las garantías de igualdad en el acceso a los empleos públicos, de lo que se dedujo la creación de la figura de personal contratado "indefinido no fijo", que sería recogida expresamente por el EBEP en 2007.

4. Según el Boletín Estadístico que edita el Registro Central de Personal, en enero de 2001, por ejemplo, el porcentaje de personal laboral sobre el total de empleados públicos de la Administración local era del 75,84 %.

rial supone una mayor garantía de estabilidad en el empleo, al menos desde el punto de vista jurídico.

En cuanto al personal eventual, la LBRL confería a cada corporación local la determinación de su número, características y retribuciones, mediante acuerdo plenario al comienzo del mandato. El nombramiento de este personal es libre, al igual que en el resto de las Administraciones, y corresponde en las locales al Alcalde o Presidente (art. 104.1 y 2 LBRL). Ahora bien, en el ámbito local, el artículo 176.3 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes (RD Legislativo 781/1986) permitía que pudieran cubrirse mediante este tipo de personal no solo funciones de estricta confianza o asesoramiento especial, sino también determinados puestos de trabajo de carácter directivo. Ello ha dado lugar a que se crearan no pocos puestos de dirección en las Administraciones locales cubiertos por personas designadas libremente, en la práctica muchas veces entre militantes o personas afines a los partidos políticos o a sus dirigentes, con independencia de su experiencia y cualificación profesional. La LBRL estableció a estos efectos un modelo muy respetuoso con la autonomía local, pero que propició no pocos abusos en su aplicación práctica, lo que daría lugar más adelante a fijar algunos límites en la propia Ley, como después se dirá.

Por lo que respecta al personal funcionario local, la LBRL diferenció entre los funcionarios con habilitación de carácter nacional y los restantes funcionarios. Se optó, pues, por mantener los cuerpos de funcionarios locales —ahora denominados escalas y subescalas— con habilitación nacional, conforme a nuestra tradición histórica, a pesar de que supone un límite concreto a la autonomía de las entidades locales en materia de personal. Pero, aunque fue cuestión debatida desde un principio, primó el elemento de garantía interna de legalidad y regularidad del funcionamiento de las corporaciones locales que implica la reserva a tales funcionarios seleccionados por el Estado de las funciones de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

Ello no obstante, en el caso del País Vasco y de Navarra, conforme a las disposiciones adicionales segunda (apdos. 7 a 10) y tercera LBRL, respectivamente, y en virtud de los derechos históricos de estas dos comunidades, se aceptó una situación peculiar, que prácticamente interiorizaba el régimen de esos funcionarios habilitados, reconociendo a los Gobiernos autonómicos o a las diputaciones forales las competencias bien para convocar los concursos y para nombrar a estos funcionarios locales, en el

caso del País Vasco, bien incluso para habilitarles, en el caso de Navarra⁵. Más aún, aunque el originario artículo 99 LBRL mantuvo con firmeza las competencias estatales sobre estos funcionarios en el resto del territorio nacional⁶, otorgando tan solo a las corporaciones locales la facultad de resolver los concursos ordinarios para la provisión de vacantes y la de fijar hasta un 25 % del contenido de los baremos de méritos, poco a poco la legislación posterior —Ley 31/1991, de 30 de diciembre; Ley 10/1993, de 21 de abril; Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio; Ley 24/2001, de 27 de diciembre— fue abriendo mayor espacio a las competencias de las comunidades autónomas y de las propias entidades locales, en particular para determinar parte de los baremos de méritos, incluir la valoración del conocimiento de las lenguas cooficiales y proceder a los nombramientos de funcionarios provisionales, accidentales o interinos para el ejercicio de las funciones reservadas a los habilitados nacionales⁷. Además se admitieron los nombramientos por el sistema de libre designación en los municipios de mayor población y presupuesto, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares⁸. Esta última opción fue, por cierto, declarada conforme a la Constitución por la discutible STC 235/2000, de 5 de octubre, que no tuvo en cuenta la garantía de imparcialidad que supone

5. En el caso del País Vasco, el texto original de la LBRL atribuía a la Comunidad Autónoma competencias para la convocatoria de los concursos para los puestos de habilitados nacionales, con un programa específico, y para su nombramiento. Posteriormente el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, ha conferido a dicha Comunidad Autónoma competencia exclusiva para la selección de estos funcionarios. Además, el texto originario de la LBRL atribuyó en su disposición adicional segunda, apdo. 10, que se mantiene en vigor, a las diputaciones forales la potestad de organizar “libremente” el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación propias. Por lo que se refiere a Navarra, y conforme a la Ley de Reintegración y Arreglo del Fuero y a la disposición adicional tercera LBRL, el art. 235.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, considera a esos funcionarios como habilitados por la propia Comunidad Foral.

6. Opción cuya constitucionalidad confirmó la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FF. JJ. 25 y 26).

7. Véase el Reglamento de régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, aprobado por RD 1732/1994, de 29 de julio (hoy sustituido por el RD 128/2018, de 16 de marzo), que otorgaba a las comunidades autónomas la facultad de proceder a los nombramientos provisionales de este personal para puestos vacantes por comisión de servicios, servicios especiales, enfermedad, excedencia con reserva de puesto u otros supuestos de ausencia, y a las propias corporaciones locales la facultad de nombrar con carácter accidental para puestos reservados a dicho personal a un funcionario propio “suficientemente capacitado”, en los casos en que no fuera posible la provisión por concurso. La Ley 42/1994, de 30 de diciembre (art. 64.1), atribuyó también a las comunidades autónomas el nombramiento de funcionarios interinos para esos puestos. El actual art. 92 bis LBRL, añadido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, atribuye a las comunidades autónomas la facultad de efectuar los nombramientos provisionales, de personal interino y accidental para las funciones correspondientes, así como para decidir sobre las comisiones de servicios y acumulaciones.

8. Sobre esta evolución de la legislación en la materia anterior al EBEP, que no podemos detallar aquí, puede verse, por todos, Martínez Marín (2011).

precisamente el régimen específico de selección y provisión de puestos de trabajo de este tipo de personal.

En cuanto al resto de los funcionarios, la LBRL vino simplemente a establecer una regulación básica que trasponía a la esfera local lo dispuesto en la legislación básica sobre función pública entonces vigente o que remitía directamente a esta. Sancionó, ciertamente, la autonomía de cada corporación para aprobar su plantilla de personal (art. 90.1), aunque conforme a los principios de racionalidad, economía y eficiencia, y, más en concreto, sin rebasar los límites que se puedan fijar con carácter general⁹. Reconoció también a las corporaciones locales la facultad de elaborar sus relaciones de puestos de trabajo, de acuerdo con la legislación básica de función pública (art. 90.2). Asimismo confirmó su competencia para formular su propia oferta de empleo público, aunque ajustándose a los criterios fijados en la normativa estatal (art. 91.1). En fin, les atribuyó la competencia de selección de sus propios funcionarios (art. 100.1), si bien mediante procedimientos selectivos de oposición, concurso-oposición o concurso, respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad y publicidad (art. 91.2), y reservando a la Administración del Estado la regulación por reglamento de las normas básicas y programas mínimos de selección y formación¹⁰.

En los demás aspectos de su régimen jurídico, la LBRL se remitía a la legislación estatal o autonómica sobre función pública (art. 92.1), con algunas precisiones. Así, en materia de retribuciones, reconoció la competencia del Pleno de cada corporación para fijarlas, pero dentro de los límites establecidos por el Estado, y con la misma estructura y cuantía y las mismas reglas de valoración aplicables a toda la función pública (art. 93). En materia de jornada de trabajo se precisó que sería, en cómputo anual, la misma que se fijase para los funcionarios de la Administración Civil del Estado (art. 94). Por lo que se refiere a la carrera de los funcionarios, provisión de puestos de trabajo y promoción interna (arts. 90.3 y 101), venían a aplicarse igualmente las normas y procedimientos establecidos para todas las Administraciones

9. Las leyes de Presupuestos Generales del Estado han venido fijando desde 1995 límites cuantitativos a las ofertas anuales de empleo público de las distintas Administraciones, incluidas las locales. Esas llamadas "tasas de reposición de efectivos" han constituido un límite preciso y muchos años estricto para la autonomía local en la materia. Su constitucionalidad ha sido ratificada en múltiples ocasiones (SSTC 215/2015, 179/2016, 43/2017, 78/2018, etc.). No obstante, algunas entidades locales, al igual que otras Administraciones, han sorteado la insuficiencia de personal derivada de las tasas de reposición mediante el nombramiento o la contratación de nuevo personal interino o temporal, agravando así el problema de la precariedad del empleo público local.

10. RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local sin habilitación de carácter nacional, muchos de cuyos preceptos tienen carácter básico, conforme a la disposición final 1.^a del mismo.

públicas. En fin, la participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo debía ser la establecida asimismo con carácter general en el estatuto básico de la función pública (art. 95).

El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local de 1986, complementario de la LBRL, incluía un conjunto de normas más concretas, pero igualmente reproduciendo con escasas singularidades lo dispuesto en la legislación general de función pública, o remitiéndose directamente a ella. Así se estableció en materia de acceso a la función pública (arts. 133 a 137), pérdida de la condición de funcionario (art. 138) y jubilación (art. 139), situaciones administrativas (art. 140), derechos, deberes, incompatibilidades y régimen sancionador (arts. 141 a 157). En realidad, el Texto Refundido solo añadía, en cuanto que regulación más específica, la estructuración de la función pública local en escalas, de Administración General y de Administración Especial (art. 167 a 175), y en subescalas, regulación esta que en parte fue calificada expresamente como legislación básica¹¹.

Entre los funcionarios locales de "Administración especial" deben destacarse los que integran las Policías locales, que pueden formar parte de cuerpos propios creados por las entidades locales. El régimen jurídico de estos funcionarios es, sin embargo, más complejo, pues están sujetos a la legislación básica del Estado en materia de seguridad, tráfico, protección civil y justicia, empezando por lo dispuesto en el Título V de la Ley Orgánica 21/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como a las leyes que todas las comunidades autónomas han aprobado en materia de coordinación de las Policías locales, conforme al artículo 148.1.22.^a de la Constitución y a sus estatutos de autonomía.

2

Algunos problemas específicos del empleo público en las entidades locales

Bajo la vigencia de la LBRL el empleo público local se ha desarrollado de manera extensa, pero con algunos rasgos peculiares. Hoy en día constituye aproximadamente un 20 % del total de efectivos de las Administraciones públicas, ya que su número ha crecido paulatinamente desde los albores del

11. Así, los arts. 167 y 169 se declararon básicos por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre (art. 60.4). Estos artículos establecen la estructura general de escalas y subescalas, y las funciones que corresponden a los funcionarios integrados en cada una de ellas.

vigente régimen constitucional. Conforme al Boletín Estadístico que elabora el Registro Central de Personal, en 1990, primer año del que se disponen datos, el número de empleados públicos locales ascendía a casi 334 000, mientras que en enero de 2025 se computaban casi 595 000. Es decir, en poco más de treinta años casi se han duplicado. La evolución no ha sido lineal, sin embargo, ya que en los años que siguieron a la crisis económica iniciada en 2008, y en virtud de las medidas de estabilización fiscal adoptadas desde 2010, el número disminuyó significativamente, para volver a crecer desde 2015.

La característica más acusada del empleo público local frente al de otras Administraciones es, empero, su extraordinaria fragmentación. Si dejamos de lado los miembros de las escalas de Administración local con habilitación de carácter nacional, entre 5000 y 6000 efectivos, apenas existen otros cuerpos o escalas de funcionarios locales con cierta dimensión cuantitativa, que solo es posible encontrar en algunos municipios de gran población y en los entes intermedios, como las diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares. Ese conjunto de personal se distribuye, por el contrario, entre más de 8130 municipios y otras Administraciones autónomas, de manera que, por lo que se refiere al personal funcionario, cada subescala suele estar compuesta de un número muy reducido de miembros, muchas veces solo uno, mientras que el personal laboral se rige por convenios distintos y múltiples, aunque el contenido de muchos de ellos se asemeje. La autonomía local, tal como se ha entendido entre nosotros, a diferencia de otros países, ha impedido la creación de cuerpos o escalas de funcionarios locales de ámbito supramunicipal, salvo los referidos cuerpos o escalas con habilitación de carácter nacional. NI siquiera se ha aceptado la creación de cuerpos supramunicipales de Policía local, tal como ha reiterado la jurisprudencia constitucional¹², aunque sería una opción más que razonable, sobre todo para el ámbito de los municipios pequeños y medianos.

Otra característica del empleo público local consiste en que se compone de un alto porcentaje de personal laboral, mucho más que el del resto de las Administraciones, como ya se ha dicho. No obstante, también a este respecto se puede observar una evolución significativa. Todavía durante los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución y el establecimiento de una verdadera autonomía local, la mayor parte de dicho

12. SSTC 49, 50, 51 y 52/1993, de 11 de febrero, 81 y 86/1993, de 8 de marzo. Ello no obstante, las leyes de las comunidades autónomas sobre coordinación de las Policías locales sí establecen normas y programas comunes de selección de este tipo de personal, otras de armonización de su funcionamiento, e inclusive algunas para facilitar la movilidad de los agentes entre distintas entidades municipales.

personal estaba compuesto de funcionarios, como sucedía bajo el régimen anterior. Sin embargo, los municipios constitucionales empezaron pronto a contratar nuevo personal para incrementar sus servicios a la ciudadanía, y para ello se sirvieron del derecho laboral, mucho más flexible que el de la función pública, empezando por el sistema de reclutamiento o selección, en un primer momento carente de las garantías de acceso en condiciones de igualdad. Ya se ha expuesto también que la regulación inicial de la LBRL de 1985 contribuyó a esa composición mayoritaria del empleo público local, regulación que fue declarada constitucional por la STC 37/2002, de 14 de marzo. En consecuencia, el porcentaje de personal laboral en las Administraciones locales creció hasta acercarse a las tres cuartas partes de los efectivos en los años finales del pasado siglo y los primeros de este, según los datos del Registro Central de Personal. Desde entonces ha ido disminuyendo hasta bajar del 50 % en la actualidad (46,31 % en 2025)¹³. Este cambio ha sido debido ante todo a la presión sindical y de los propios empleados públicos con contrato laboral por convertirse en funcionarios públicos, lo que ha dado lugar desde hace tiempo a la tramitación de muchos procesos de funcionarización de personal en las Administraciones locales¹⁴. Finalmente, como se dirá, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, reconoció la preferencia por el régimen funcional también para el personal al servicio de las entidades locales.

Otra de las características de la composición del empleo público ha sido, desde la recuperación de la autonomía local en virtud de la Constitución, el alto de número de empleados de carácter eventual y nombramiento libre por razones de confianza política, como también se ha dicho. Tan solo la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, estableció ciertos límites cuantitativos para el nombramiento de ese tipo de personal, según se verá.

Además, se ha señalado con frecuencia que existe un déficit de regulación específica en materia de empleo público local, una crítica que es acertada. La LBRL y sus disposiciones complementarias regulan solo algunos aspectos de la materia, con la única excepción de las escalas de Administración local con habilitación de carácter nacional, remitiéndose por lo demás a la legislación general de función pública o empleo público. Sin embargo, el sistema de empleo público local presenta algunas singularidades,

13. Boletín Estadístico de Personal elaborado por el Registro Central de Personal correspondiente al mes de enero de 2024.

14. Recuérdese que los procedimientos llamados de "funcionarización" son de carácter restringido, y persiguen dotar de la condición de funcionario a contratados laborales de las Administraciones públicas que están desempeñando puestos de trabajo con funciones que deberían estar reservadas a funcionarios. Sobre ello, y con específicas referencias al ámbito local, Boltaina Bosch (2005).

que convendría regular de manera diferenciada, y ha adolecido desde hace tiempo de algunos rasgos y defectos nunca corregidos¹⁵.

Algunos atañen al modelo de selección del personal. Sin perjuicio del rigor con que la selección se aborda en algunas corporaciones locales, sobre todo por lo que respecta a su personal funcionario, en demasiados casos no puede decirse lo mismo. Al contrario, pienso que la aplicación efectiva de las garantías de objetividad e imparcialidad deja más que desear en el caso de las entidades locales que en otras Administraciones de nivel superior, que cuentan con reglas y pautas de procedimiento más consolidadas y suelen aprobar convocatorias con mayor número de plazas. Ha sido y es habitual la utilización de los procedimientos de concurso-oposición, que benefician en la práctica a los candidatos que cuentan ya con méritos al servicio de la propia entidad convocante, y también los procedimientos de concurso en el caso del personal laboral, en muchos de los cuales el baremo de méritos se confecciona “a la carta”. En no pocos procesos selectivos, el órgano de selección sigue siendo presidido por un miembro de la corporación, ya sea el Presidente u otro miembro en que delegue, de conformidad con el RD 896/1991, de 7 de junio (art. 4), a pesar de que el art. 60 del EBEP vetó la presencia en estos órganos de personal de elección o designación política.

Es asimismo notable, en el sistema de empleo público local, el peso que tienen los sindicatos o los órganos de representación del personal. La negociación colectiva de los funcionarios nació de hecho en el ámbito de las Administraciones locales, mucho antes de que se aceptara y se regulara legalmente¹⁶, y continúa siendo un elemento fundamental de determinación de las condiciones de empleo. En la práctica se ha traducido en la consecución de mejoras en materia de retribuciones, jornada y horarios, modalidades de prestación de los servicios, como el teletrabajo, vacaciones y permisos o beneficios sociales en favor de los empleados públicos locales, que son con frecuencia superiores a aquellas de que gozan los empleados de otras Administraciones y que, en ocasiones, alcanzan incluso a desbordar el marco legal, como se deduce de los casos no insólitos que se plantean ante los tribunales¹⁷.

15. Véase, en general, Jiménez y Castillo (2009).

16. Por la Ley 9/1987, de 12 de junio, modificada por Ley 7/1990, de 19 de julio. Con anterioridad, el Gobierno Vasco había regulado la negociación colectiva de las condiciones de trabajo en la Administración local por Decreto 83/1981, de 15 de julio, que fue declarado inconstitucional y anulado por STC 57/1982, de 27 de julio, ya que en ese momento la legislación básica sobre la función pública no contemplaba el derecho de negociación colectiva. De hecho, no obstante, muchas entidades locales negociaban con los sindicatos tales condiciones de trabajo.

17. Véanse, por ejemplo y últimamente, la STS de 16 de marzo de 2022 y otras muchas posteriores, que anulan las gratificaciones o primas por jubilación voluntaria establecidas en algunas entidades locales en beneficio de sus funcionarios, que el Tribunal Supremo considera

Por el contrario, podría decirse que existe un déficit acusado en materia de gestión de recursos humanos en las entidades locales. Aunque no se puede generalizar en absoluto, dada la pluralidad y diversidad del mundo local, ello implica la existencia de un cierto desequilibrio entre derechos y obligaciones, y algunos problemas de eficiencia y eficacia administrativa. La profesionalidad y el grado de compromiso con el servicio de que pueden hacer gala la mayoría de los empleados públicos locales no bastan para paliar esos problemas. Muchas entidades locales carecen de relaciones de puestos de trabajo, no publican con regularidad sus ofertas de empleo público y suelen suplir sus necesidades con personal interino o contratado en régimen temporal. A lo que hay que sumar la rigidez de los procedimientos de movilidad forzosa, que tienen a menudo la consecuencia de ampliar la plantilla en algunos servicios o unidades mientras existe personal sobrante en otros.

También se suelen subrayar las carencias existentes en el plano de la dirección pública profesional, que son seguramente más sensibles en las Administraciones locales. De hecho, si se excluyen las entidades de mayor dimensión, las funciones directivas se ejercen por los propios miembros de la corporación que forman parte del equipo de gobierno. Ahora bien, la designación de estos depende de criterios de fidelidad política o del acuerdo entre partidos, y apenas tiene en cuenta la experiencia y la idoneidad de los designados en materia de gestión. Los empleados públicos locales carecen así de esa sutil garantía de separación con el nivel de dirección política que se encuentra en otras Administraciones. Al contrario, se podría decir que sienten cada día en su nuca el aliento de su concejal (o diputado provincial).

En fin, otro de los problemas que aquejan a los empleados públicos locales es la falta de expectativas en materia de carrera y movilidad. Salvo en los entes locales de mayor población, no hay una estructura jerarquizada de puestos de trabajo, que permita una carrera vertical. Cada empleado, funcionario o laboral, es seleccionado para un determinado puesto de trabajo o función, que en la gran mayoría de los casos será el que desempeñe mientras permanezca al servicio de la corporación, no pocas veces durante toda su vida activa. La legislación actual permite, como es sabido, instrumentar una carrera horizontal, por tramos o categorías, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Pero este modelo de carrera, según el EBEP (art. 17), debe

una forma de retribución encubierta, carente de la necesaria cobertura legal. Otras sentencias anteriores, como las SSTs de 20 de marzo de 2018 y 29 de septiembre de 2021, anularon igualmente formas de retribución complementarias, encubiertas bajo el concepto de prestaciones o ayudas de carácter social, creadas por corporaciones locales, en virtud de la negociación colectiva y en favor de su personal.

ser regulado por ley en cada caso. Esa reserva de ley limita las posibilidades de introducir las carreras horizontales en los entes locales, ya que no pueden regularlas legalmente por sí mismos¹⁸. Las leyes de función pública que han desarrollado el EBEP, incluido el reciente Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, establecen la carrera horizontal para los funcionarios, sea del Estado sea de las comunidades autónomas. En consecuencia, puede decirse que, en la práctica y aunque la normativa sea la misma, la función pública local obedece a un sistema de empleo más que de carrera.

Por lo que se refiere a la movilidad, la del personal de las entidades locales es solo posible de hecho, salvo excepción, si el interesado pasa a prestar servicio en otras Administraciones mediante su participación en procedimientos abiertos de provisión de puestos de trabajo, normalmente de libre designación, o bien mediante comisiones de servicios. Supuesto que no es insólito, sobre todo el de movilidad hacia las Administraciones autonómicas o las diputaciones provinciales u otros entes intermedios, pero tampoco excesivamente frecuente. Ello no obstante, el horizonte profesional de los empleados públicos locales es mucho más limitado, por regla general, que el de otras Administraciones. Y este es un factor que reduce el atractivo que para muchas personas, en particular jóvenes profesionales, puede tener ingresar al servicio de una Administración local.

3

La evolución de la legislación sobre el empleo público local desde la Ley de Bases de 1985

Los legisladores y los Gobiernos que desde la aprobación de esta Ley se han sucedido han sido conscientes de los problemas que se han enumerado, y en algunos casos han aprobado reformas puntuales para resolver una parte de los mismos. Además, el régimen jurídico aplicable al personal de las Administraciones locales ha experimentado los cambios derivados de la evolución de la legislación general sobre el empleo o la función pública, a la que la de régimen local se sigue remitiendo en múltiples aspectos. Procede ahora dar cuenta de los cambios más relevantes.

18. No obstante, es un hecho que algunas corporaciones locales han establecido un sistema de carrera horizontal para sus funcionarios. Véase, por ejemplo, Muñiz Hernández (2023), donde se alude al sistema de carrera horizontal establecido por acuerdo con los sindicatos en el Ayuntamiento de Salamanca, que se dice validado por STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 16 de febrero de 2022.

3.1

El régimen de los funcionarios con habilitación de carácter nacional: una cuestión persistente

De entre todos los cambios, llaman la atención los que se refieren al régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, es decir, los secretarios, interventores y tesoreros. Aunque, como se ha expuesto, la LBRL de 1985 optó por mantener esa figura y sus rasgos tradicionales, con la excepción del territorio de Navarra y con algunas especialidades en el caso del País Vasco, que permitían en la práctica acotar y controlar los concursos de provisión de plazas por esta Comunidad Autónoma, dicha opción se reveló con el tiempo problemática, por falta de consenso entre los grupos políticos.

Una primera modificación de ese régimen jurídico tuvo lugar mediante la Ley 10/1993, de 21 de abril, relativa a la provisión de puestos de trabajo correspondientes a dichos funcionarios. La novedad más significativa introducida por esta ley fue la posibilidad de cubrir por el sistema de libre designación los puestos reservados a los mismos en las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, y en los municipios capitales de comunidad autónoma o de provincia o con población superior a cien mil habitantes (art. 99.2 LBRL)¹⁹. En tales casos, las bases de la convocatoria pública de provisión corresponden al Pleno de la correspondiente corporación. De esta manera se venía a difuminar una de las garantías básicas de la imparcialidad e independencia de tales funcionarios respecto de la corporación en la que prestan sus servicios, consistente en su nombramiento por concurso y el cese en el cargo por decisión atribuida a la Administración del Estado. En cierto modo suponía una desnaturalización parcial de su régimen jurídico y hasta de su razón de ser, aunque limitada a las entidades locales más importantes y con mayor volumen de personal y recursos. La Ley pretendía justificar la reforma “en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman” estos funcionarios, aunque es evidente que con ello se recogía la aspiración de los dirigentes políticos locales de contar con personas de confianza incluso para las tareas de control interno que definen su esencia. A pesar de ello, la STC 235/2000, de 5 de octubre, citada con anterioridad, aun reconociendo expresamente que con ello se debilita la garantía de imparcialidad, declara que la aplicación en este

19. En realidad, esa modificación había sido ya prevista por la disposición adicional octava de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, que se remitía al reglamento para su concreción, pero que no llegó a ser desarrollada por el Gobierno.

caso del sistema de libre designación —y libre cese— no es inconstitucional, ya que no implica que los funcionarios afectados puedan ser nombrados y cesados de manera arbitraria, con independencia de los principios de igualdad, mérito y capacidad. En cualquier caso, esta es una modificación del régimen jurídico de estos funcionarios habilitados que se ha mantenido a lo largo del tiempo, inmune a las demás reformas introducidas por mayorías políticas de signo opuesto.

Una segunda cuestión siempre abierta en relación con este tipo de personal es la de si procede mantener las competencias del Estado sobre la regulación y aplicación de su régimen jurídico, o si, por el contrario, una parte importante de sus competencias deben ser transferidas a las comunidades autónomas, lo que viene a suponer en cierto modo territorializar el modelo. La redacción original de la LBRL optó por la primera de esas posibilidades, según se ha visto, con la excepción del País vasco y Navarra. Sin embargo, las modificaciones legales se han sucedido al efecto, en función de la mayor o menor influencia política de los partidos políticos nacionalistas, vascos y catalanes, partidarios de excluir la presencia de funcionarios de Administración local con cualquier tipo de habilitación del Estado en los territorios de sus comunidades autónomas.

Ya mediante el Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, se introdujo una primera concesión en tal sentido, al conferir a las comunidades autónomas la competencia para fijar el 10 % de los méritos de los baremos para la provisión de puestos de trabajo correspondientes a tales habilitados nacionales, restándolos del 75 % que con anterioridad correspondía fijar a la Administración del Estado, así como para prever que las bases de cada concurso, a aprobar por las corporaciones locales afectadas, pudieran incluir el conocimiento por los concursantes de la lengua oficial propia de la respectiva comunidad autónoma, de acuerdo con la legislación lingüística de esta.

La reforma más trascendente en tal sentido se plasmó, no obstante, en la disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, una ley promovida por un Gobierno socialista sin mayoría absoluta y apoyado, en este y otros proyectos de mayor trascendencia, por partidos nacionalistas de Cataluña²⁰. Es el acuerdo entre aquel y estos partidos lo que explica la reforma.

20. Dicha reforma no fue propuesta, por cierto, por la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, que se limitaba a constatar el carácter "imprescindible" de las funciones que corresponden a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, funciones que "difícilmente pueden garantizarse en la entidades locales de menor dimensión si no es por medio de funcionarios de carrera dotados de un estatuto que proteja su imparcialidad". No obstante, en el Informe de la Comisión se considera que la regulación de este tipo de personal constituye "una pieza importante y diferenciada del

Por de pronto, según la misma, se modificaba el nombre de estos funcionarios, que pasaban a denominarse “con habilitación de carácter estatal”, en vez de “nacional”, lo que de por sí era significativo. Lo esencial, sin embargo, era que se atribuía a las comunidades autónomas la competencia para crear, clasificar y suprimir los puestos de trabajo correspondientes a estos funcionarios, la competencia para aprobar la oferta de empleo público para cubrir las vacantes, y la competencia para la selección de aquellos, manteniendo tan solo en manos de la Administración del Estado la de aprobación de los programas mínimos de tales procedimientos de selección y la de acreditar la habilitación de los funcionarios seleccionados, inscribiéndoles en un registro. En cuanto a la provisión de puestos, también se reconocía la competencia de cada comunidad autónoma para regular las bases de los concursos ordinarios dentro de su ámbito territorial, siendo este mismo ámbito el aplicable a esos concursos, de manera que solo los funcionarios de las corporaciones locales pertenecientes a dicho territorio pudieran participar. La Administración del Estado se reservaba tan solo la convocatoria de un concurso unitario supletorio, de ámbito estatal, pero teniendo en cuenta los méritos de valoración autonómica y el requisito de la lengua cooficial. En fin, también se asignaba a las comunidades autónomas la competencia para proceder a los nombramientos provisionales de estos funcionarios, así como para decidir sobre las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y accidental, y para aplicar el régimen disciplinario, a salvo solo la competencia estatal para resolver aquellos expedientes sancionadores incoados a un funcionario destinado en una comunidad autónoma distinta de aquella donde se incoó el expediente. En definitiva, la reforma suponía en la práctica una territorialización casi completa del régimen de los habilitados “estatales”, que de esto último apenas conservaban el nombre.

Una reforma tan drástica, que derogaba los artículos 98 y 99 del primitivo texto de la LBRL, causó un fuerte impacto dentro del colectivo de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, y no poca oposición²¹. De hecho, nunca se llegó a desarrollar reglamentariamente y no tuvo aplicación generalizada.

La contrarreforma llegó en este aspecto de la mano de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que derogó la citada disposición adicional segunda del EBEP y añadió un extenso artículo 92.bis a la LBRL. Aparte de recuperar la de-

régimen local”, que debe ser abordada por la legislación en esta materia, como hasta entonces había sucedido, y no en la legislación general de empleo público.

21. Sobre ella, de manera muy crítica, puede verse Martínez Marín (2011).

nominación tradicional de “habilitación de carácter nacional”, este precepto vuelve a otorgar a la Administración del Estado la competencia para regular la creación, clasificación y supresión de puestos, aprobar la oferta de empleo público y proceder a la selección. En cuanto a los concursos de provisión de puestos de trabajo, se vuelve a otorgar ámbito estatal a los concursos ordinarios, para los que la Administración del Estado determina un mínimo del 80 % de los méritos generales, frente a un 15 % las comunidades autónomas y un 5 % la corporación local convocante, correspondientes a las especialidades de unas y otra. Se asigna también al Ministerio competente la facultad de proceder al nombramiento provisional de este tipo de funcionarios, si existen razones de urgencia y el puesto no ha podido cubrirse con carácter provisional por la comunidad autónoma. Y el Ministerio recupera igualmente la competencia para incoar los expedientes sancionadores y para resolverlos cuando los hechos imputados pudieran ser constitutivos de falta muy grave. Por lo que se refiere a aquellos puestos de trabajo reservados a estos funcionarios que se proveen por libre designación, es decir, los de los municipios de gran población, diputaciones provinciales, áreas metropolitanas, cabildos y consejos insulares, la Administración General del Estado no solo debe autorizar el nombramiento de los que ejerzan las funciones de intervención-tesorería, algo ya previsto en la legislación anterior, sino que debe emitir informe preceptivo en el caso de cese de estos funcionarios, cualquiera que fuera el momento en que fueron nombrados²².

Esta nueva regulación legal sí ha sido objeto de desarrollo, por el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo. A pesar de ello, los problemas y tensiones no han desaparecido, sea por la pretensión de los partidos nacionalistas de asumir todas las competencias al respecto, extinguiendo, pues, en el territorio de sus comunidades autónomas la figura de los funcionarios con habilitación nacional, sea por la dificultad práctica de cubrir los puestos de trabajo a ellos reservados en esas comunidades autónomas mediante concurso, lo que implica multiplicar los nombramientos provisionales o de funcionarios interinos o accidentales, que corresponden a las propias comunidades autónomas.

La última de las novedades legislativas al respecto testimonia una vez más esta añeja cuestión, que parece resurgir cada vez que un Gobierno en minoría necesita el apoyo parlamentario de partidos nacionalistas. En este caso, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, y de nuevo la disposición adicional sép-

22. La disposición adicional segunda del EBEP solo preveía ese informe preceptivo “de la Administración de tutela”, no necesariamente la estatal, en caso de cese de los funcionarios nombrados por libre designación dentro de los seis años anteriores a la propuesta de cese.

tima de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, modifican la disposición adicional segunda de la LBRL para disponer que en el País Vasco “todas las facultades previstas” por el artículo 92 bis de la LBRL sobre los funcionarios con habilitación de carácter nacional “serán asumidas [por dicha Comunidad Autónoma] en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas”. Además, el porcentaje del baremo de méritos que fija el Estado para estos concursos se reduce al 65 %, correspondiendo el 30 % a las instituciones de la Comunidad Autónoma y el 5 % a la corporación local interesada. Para incluir este régimen particular, se apela a la disposición adicional primera de la Constitución, es decir, a los derechos históricos de los territorios forales vascos, con independencia de los antecedentes legislativos. Más recientemente, en mayo de 2025, el Gobierno ha pactado con los grupos nacionalistas catalanes la aprobación de un modelo semejante para Cataluña, aún no concretado legalmente, que obviamente no podrá fundarse en el desarrollo de derechos históricos o forales.

3.2

La composición del empleo público local

Si, como se ha dicho con anterioridad, la regulación original de la LBRL y el clima político y sindical del momento en que se aprobó propiciaron un fuerte incremento del personal con contrato laboral en las entidades locales, esa situación se ha ido revirtiendo con el tiempo.

No mucho después, y tras proclamar el Tribunal Constitucional en la STC 99/1987, de 11 de junio, que “la Constitución ha optado por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos”, las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de las diferentes Administraciones públicas fueron clasificando como propios de funcionarios muchos puestos de trabajo que antes podían ser desempeñados por personal laboral. Esto sucedió también en las Administraciones locales, si bien en menor medida que en la del Estado y las de las comunidades autónomas, para las que las leyes de función pública respectivas —en el caso del Estado, la Ley 23/1988, de 28 de julio, que modificó el artículo 15 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como se dijo— determinaron de manera

restrictiva el tipo de puestos de trabajo que podía ser ocupado por personal laboral. No solo eso, sino que esa misma Ley dispuso que en aquellos casos en que una RPT clasificaba como reservado a funcionario un puesto de trabajo, quien venía desempeñando las funciones correspondientes al mismo con un contrato laboral podía participar en las pruebas selectivas para cubrir dicho puesto con cierta ventaja, siempre que tuviera la titulación necesaria, mediante un concurso-oposición o concurso en el que podían valorarse los servicios prestados como personal laboral y las pruebas selectivas ya realizadas, en su caso, para acceder a esa condición²³. Poco después, la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, permitió organizar para este tipo de personal un “proceso especial” de selección, en realidad un turno restringido, con la peculiaridad de que quienes superaban ese proceso se convertían en funcionarios públicos en su misma plaza o puesto de trabajo, y quienes no lo superasen mantendrían su condición de trabajador laboral al servicio de su propia Administración de origen. Se creó así una forma peculiar y privilegiada de acceso a la función pública de carrera, que en la doctrina jurídica y en la práctica administrativa se conoce como “funcionarización”²⁴.

Cambió entonces la percepción del problema por parte de los sindicatos de empleados públicos, que, impulsados por sus bases, presionaron en favor de la organización de dichos procesos para convertir en funcionario a un número cada vez mayor de empleados, dadas las ventajas que proporciona el régimen legal de la función pública, en particular el derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario. De hecho, la Ley que aprobó el EBEP en 2007, en contra del criterio general de la Comisión de expertos que lo preparó, incluyó también en su disposición transitoria segunda la posibilidad de convocar esos procesos de funcionarización incluso “de forma independiente” de las demás pruebas selectivas, es decir, mediante turnos restringidos. A partir de 2011 se incrementaría esa presión, debido a la crisis económica y a las reformas legales derivadas del principio de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, que obligaron a los entes locales a reducir sus costes de personal, lo que en algunas ocasiones, en todo caso menos numerosas de lo previsto, se tradujo en el despido de una parte de sus empleados con contrato laboral.

Fue, sin embargo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la que cambió el texto primigenio de la LBRL, alineando el modelo de empleo público local con el del resto de las Administraciones. Aquella Ley modificó el artículo 92 de esta, que ahora dispone en su apartado 2 que, “con carácter general, los puestos

23. Disposición transitoria de la Ley 30/1984 citada, que fue añadida por la Ley 23/1988.

24. Por todos, Boltaina Bosch (2005).

de trabajo en la Administración Local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario”. Por si hubiera dudas, el apartado 3 reserva exclusivamente a “funcionarios de carrera”²⁵ el tipo de funciones relativas al ejercicio de potestades públicas y la salvaguardia de los intereses generales que el art. 9.2 del EBEP atribuyó a los funcionarios, sumándolas, de manera un tanto confusa, a las que impliquen ejercicio de autoridad y aquellas que se reserven a ese tipo de personal “para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

De hecho, en los últimos años, el porcentaje de personal de las Administraciones locales con vínculo laboral ha descendido considerablemente²⁶. Si todavía es bastante superior al que existe en la Administración del Estado o en las comunidades autónomas, ello se debe sobre todo al tipo de funciones, menos burocráticas y más prestacionales, que están atribuidas a las entidades locales, y al alto número de contratados temporales al servicio de muchas de ellas.

Pero no solamente se han producido cambios desde la entrada en vigor de la LBRL por lo que se refiere a la distribución del personal entre funcionarios y contratados laborales, sino también en el caso de otras clases de personal, como los eventuales, los directivos públicos y los interinos.

Por lo que se refiere al personal eventual, la LBRL (art. 104) se limitó a establecer que el Pleno de cada corporación debería determinar al comienzo de su mandato el número, las características y las retribuciones del personal eventual, nombrado libremente por el Alcalde o Presidente, determinaciones aquellas solo modificables con motivo de la aprobación de los presupuestos. De esta manera se confería una amplísima discrecionalidad a las corporaciones locales y sus dirigentes. Pronto esa facultad se utilizó como una forma de crear puestos de trabajo —bien retribuidos y más o menos necesarios, para militantes de los partidos o incluso familiares o personas afines a los gobernantes locales—, exenta de límites y controles jurídicos. Se cometieron así numerosos abusos, algunos de los cuales llegarían a los medios de comunicación.

Tan solo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introdujo límites cuantitativos a las dotaciones de puestos de trabajo destinados a personal eventual, y no tanto por motivos de integridad y buena administración, sino de control del gasto público. Dichos límites, establecidos en el vigente artículo 104 bis LBRL, son drásticos en el caso de los municipios de hasta 20 000 habitantes, que

25. Esta última mención ha planteado, por cierto, algunos problemas prácticos, pues parece excluir en todo caso a los funcionarios interinos.

26. Según el Boletín Estadístico de Personal del Registro Central de Personal sería ya solo del 46,31 % en 2025, como se ha dicho ya.

solo pueden contar con uno o dos puestos de este tipo, según los casos, y con ninguno si tienen menos de 2000 habitantes. En cambio son menos estrictos para el resto de los municipios, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, sobre todo si se trata de municipios de más de 500 000 habitantes y diputaciones de las provincias en que se ubican, en cuyo caso el número total de eventuales no puede exceder del 0,7 % de la plantilla²⁷. La Ley 48/2015 permitió incluso añadir hasta dieciocho puestos más de personal eventual para los municipios de más de 1 500 000 habitantes integrados en un área metropolitana, pensando sin duda en el caso de Barcelona²⁸.

En cuanto al personal directivo, es decir, aquellos profesionales que se ocupan de la dirección administrativa de los servicios de competencia de las entidades locales, bajo la dirección política de los órganos de gobierno y concejales o diputados delegados, nada dispuso la LBRL, ya que cuando se aprobó no era una figura expresamente contemplada en la legislación de función pública. El artículo 176.3 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, sí estableció que podrían ser desempeñados por personal eventual “determinados puestos de trabajo de carácter directivo”, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la corporación. De hecho, las entidades locales utilizaron este tipo de nombramientos libres para cubrir tales puestos en muchas ocasiones, recurriendo en otras al contrato laboral de alta dirección²⁹. Hoy en día la vigencia del citado artículo 176.3 del Texto Refundido es más que dudosa, porque si bien la disposición derogatoria del EBEP no lo menciona expresamente, el artículo 12 del mismo, aplicable a todas las Administraciones públicas, dispone que el personal eventual “solo” ejerce funciones expresamente calificadas como de confianza y asesoramiento especial³⁰.

La Ley 53/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, sí reguló con algo más de detalle los órganos directivos de los municipios de gran población. Aparte de confirmar el carácter directivo de los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional en este tipo de municipios —Secretario del Pleno, titular del órgano de

27. En virtud de esa regla, el Ayuntamiento de Madrid podría contar con más de 250 puestos de personal eventual, por ejemplo.

28. Por otra parte, la STC 54/2017, de 11 de mayo, declaró inconstitucionales los apdos. 3 y 4 del nuevo art. 104 bis LBRL, que vetaban la inclusión de personal eventual en otras entidades locales y sus organismos dependientes, e imponían que el personal eventual fuera destinado, salvo excepción justificada, a los servicios generales de la entidad local, por entender que estas previsiones excedían el ámbito de la legislación básica.

29. Regulado por RD 1382/1985, de 11 de agosto.

30. No obstante, algunas entidades locales siguen adoptando nombramientos de personal eventual para puestos con funciones directivas. En contra de esta práctica, STS de 7 de marzo de 2005, entre otras.

apoyo a la junta de gobierno local, Interventor General, titular del órgano de gestión tributaria o titular de la asesoría jurídica, en este último caso sustituible por otro funcionario público de nivel superior—, se trasladó al régimen de organización de estos municipios el modelo de órganos directivos que había sido implantado para la Administración General del Estado por la Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE). En consecuencia, se proclamó el carácter directivo de los coordinadores generales de cada área o concejalía y de los directores generales de los diferentes servicios municipales u órganos similares. Para el nombramiento, en todo caso por libre designación, de los titulares de estos cargos, se apelaba a criterios de “competencia profesional y experiencia” y, de manera más concreta, se exigía la condición de funcionarios del subgrupo A1, “salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna la condición de funcionario”. No obstante esta posible excepción, dicha regulación ha contribuido sin duda a una mayor profesionalización del personal directivo al servicio de estas entidades locales³¹.

EL EBEP de 2007 reguló con algo más de intención, en su artículo 13, las bases del personal directivo público profesional, aunque remitiendo su desarrollo al Gobierno y órganos de gobierno de las comunidades autónomas, sin perjuicio, como es natural, de lo que pudieran disponer las leyes. Sin embargo, este precepto es de aquellos del EBEP que más se han incumplido, pues venía a limitar la libertad que los gobernantes y partidos políticos han ejercido y ejercen en nuestro país para nombrar esos cargos por criterios de estricta confianza. Solo algunas leyes autonómicas sobre función pública o empleo público lo han desarrollado, lo que no quiere decir que lo hayan aplicado efectivamente; mientras que el legislador estatal no lo ha hecho para la Administración General del Estado hasta el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, urgido por los compromisos con la Unión Europea y con demasiadas limitaciones, pues solo se aplica a los puestos de subdirección general y asimilados. En el ámbito local solo la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, reguló el régimen específico de los directivos profesionales de los municipios vascos de más de 40 000 habitantes. En algunas entidades locales (Diputación Provincial de Cáceres, Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, Ayuntamiento de Gijón) surgieron iniciativas para ordenar por reglamentos orgánicos el régimen de sus

31. La misma Ley 53/2003 añadió un art. 85 bis a la LBRL, donde se prevé que el titular del máximo órgano de dirección de los organismos autónomos locales debe ser un profesional con titulación superior, bien funcionario de carrera, bien personal laboral procedente de las Administraciones públicas o del sector privado, en este último caso con más de cinco años de ejercicio profesional. En el caso de las entidades públicas empresariales locales, la secretaria del consejo de administración, comprensiva de las funciones de fe pública y asesoría legal, debe asignarse también a un funcionario de nivel superior.

propios directivos, conforme a los criterios y reglas del artículo 13 del EBEP. Pero la STS de 19 de diciembre de 2019 declaró que las entidades locales carecen de competencia para la regulación de su propio personal directivo, pues el desarrollo de dicho artículo 13 se confía solo al Gobierno y a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas³².

Por lo que se refiere al personal interino y también al personal con contrato laboral temporal, muy numeroso en las entidades locales desde hace años, como en las Administraciones autonómicas, se ha visto afectado por las prácticas abusivas de prolongación indebida de su condición. Tales prácticas fueron reiteradamente declaradas contrarias al derecho europeo por sentencias del Tribunal de Justicia, en aplicación del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada sancionado por la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1989³³. Posteriormente la Ley 21/2020, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, ha permitido convertir en personal fijo, ya sea funcionario de carrera o laboral, a una parte significativa de tales empleados en precario, mediante procedimientos de concurso-oposición o de concurso especialmente favorables para ellos, aun en detrimento del principio de igualdad en el acceso a los empleos públicos. Esta consolidación del personal interino ha propiciado también, por cierto, la integración en las escalas de funcionarios de Administración de carácter nacional de funcionarios que no han sido seleccionados por la Administración del Estado, sino nombrados por las comunidades autónomas como interinos.

3.3 La selección de personal

Precisamente este ha sido siempre uno de los problemas significativos del empleo público local, dados los criterios clientelares o localistas que a menudo rigen la selección. Aunque considerada en principio excepcional, la utilización de procedimientos de concurso-oposición ha sido muy frecuente, y en tales casos la valoración de los méritos por servicios prestados en la propia corporación ha inclinado la balanza en muchas ocasiones.

El EBEP introdujo al respecto un conjunto de garantías aplicables a la selección de personal de todas las Administraciones públicas (arts. 55 a 61), entre

32. La sentencia cuenta con varios votos particulares y, a juicio de quien suscribe, su fundamentación es muy discutible.

33. Me remito sobre ello a Sánchez Morón (2020). Véanse también Puerta Seguido (2003) y Fuentetaja Pastor (2018). De hecho, buena parte de las sentencias del Tribunal de Justicia sobre la cuestión se refieren a casos de empleados locales.

ellas las locales, aunque su cumplimiento ha sido irregular. Una de esas garantías atañe a la composición de los órganos de selección, de la que quedan excluidos el personal de elección o designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual. Sin embargo, en muchas corporaciones locales se sigue aplicando aún el RD 896/1991, de 7 de junio, que establece las reglas básicas y programas mínimos para la selección de funcionarios de Administración local sin habilitación de carácter nacional, en el que se precisa [art. 4.f)] que en los tribunales de selección actuará como presidente el que lo sea de la corporación local, u otro miembro de la misma en quien delegue.

Por otra parte, más allá de mantener los sistemas selectivos clásicos en nuestro derecho de oposición, concurso y concurso-oposición, el artículo 61 del EBEP precisó que el de concurso es excepcional para la selección de funcionarios y solo puede aplicarse en virtud de ley (apdo. 6). Además, el EBEP pretendió diversificar y dotar de mayor contenido práctico a las pruebas selectivas (apdos. 2 y 5), lo que choca con el modelo teórico y memorístico tradicional que refleja el citado RD 896/1991. En la práctica es este modelo el que siguen aplicando las corporaciones locales en la mayor parte de los casos, aunque puedan encontrarse también experiencias más innovadoras³⁴.

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, en su disposición adicional primera, establece algunas medidas específicas sobre selección para el “ámbito local”. Entre ellas destaca la posibilidad de que los municipios, excepto los de gran población, encomienden la selección de su personal funcionario o laboral, fijo o interino o temporal, a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, comunidades autónomas uniprovinciales u otros entes supramunicipales. Esta puede ser una fórmula para incrementar las garantías de imparcialidad, aunque no se trata de una norma de obligado cumplimiento, sino de una mera opción. Pese a que pueda ya encontrarse alguna experiencia en tal sentido³⁵, no cabe presuponer una aplicación generalizada de la misma.

La misma disposición adicional de la Ley 20/2021 establece también que en los procesos de estabilización de empleo público temporal en el ámbito local que regula —y que deberían haber finalizado ya en el año 2024— no se aplican ni siquiera los programas y pruebas mínimas señalados en los artículos 8 y 9 del RD 896/1991, con la evidente intención de facilitar al máximo la superación de la fase de oposición por los interesados, obviamente en detrimento de los principios de mérito y capacidad.

34. Sobre ello, Gil Blázquez (2024).

35. Así, en la Diputación Provincial de Barcelona y en las comunidades autónomas de La Rioja e Islas Baleares. Sobre ello, Gil Blázquez (2024).

En cualquier caso, en el ámbito de la Administración local, queda aún mucho por mejorar, por lo que se refiere a la selección de personal, para adaptarse a los principios y previsiones del EBEP.

3.4 Derechos y obligaciones

Casi no hace falta añadir, para terminar, que el régimen jurídico aplicable a los empleados de las entidades locales ha ido variando en función de las reformas y modificaciones de la legislación general de función pública, estatal y autonómica, y de la legislación laboral. En la medida en que la propia LBRL se remite a dicha legislación y no solo a la de carácter básico, sino al resto con carácter supletorio de su muy escueta regulación, los derechos, deberes, incompatibilidades y situaciones administrativas de los funcionarios locales son los mismos que se reconocen a los demás funcionarios.

Queda, sin embargo, en algunos aspectos un margen de discrecionalidad o de mejora en el que puede desplegarse legítimamente la autonomía local. En tales casos, como se ha dicho, por vía de negociación colectiva, los empleados públicos locales han conseguido una ampliación de sus derechos laborales en no pocas entidades, de la que carecen otros grupos de empleados públicos. La legislación general establece, sin embargo, límites estrictos en algunos aspectos clave, como las retribuciones, las situaciones administrativas, el régimen de permisos, licencias y vacaciones, las incompatibilidades y el régimen sancionador, materias estas en que las leyes estatales y, en su caso, autonómicas, imponen reglas de obligado cumplimiento, que no están a disposición de las corporaciones locales. Abundar en ellas no tiene sentido aquí, ya que solo tratamos de las peculiaridades del régimen del empleo público local y no del conjunto de la función pública.

4 Bibliografía

- AA. VV. (2011). *El empleo público local ante la crisis*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Boltaina Bosch, X. (2005). *La funcionarización del personal laboral de las Administraciones Públicas*. Barcelona: Bosch.

- Cantero Martínez, J. (coord.). (2023). *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* Madrid: INAP.
- Castillo Blanco, F. A. (2011). Regulación y estructura del empleo público local. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (3.ª ed., pp. 3753 y ss.). Madrid: Iustel.
- Cuenca Cervera, J. J. (coord.). (2023). El empleo público local en la encrucijada. *Documentación Administrativa*, 11.
- Fuentetaja Pastor, J. Á. (dir.). (2014). *La función pública local: del Estatuto Básico a la Ley de reforma local de 2013*. Navarra: Aranzadi.
- Fuentetaja Pastor, J. Á. (2018). *Función pública y Derecho europeo*. Pamplona: Civitas.
- Gil Blázquez, A. (2024). Innovación en materia de selección del personal empleado público en el ámbito local. *Documentación Administrativa*, 13, 71-94.
- Jiménez Asensio, R. y Castillo Blanco, F. A. (2009). *Informe sobre el empleo público local*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Losa Muñiz, V. (2023). La gestión de personal en las pequeñas y medianas entidades locales (PYMEL): su realidad y posibilidades de mejora. *Documentación Administrativa*, 11, 56-69.
- Martínez Marín, A. (2011). Los funcionarios públicos. Funcionarios con habilitación de carácter estatal. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (3.ª ed., tomo IV, pp. 3931-4094). Madrid: Iustel.
- Muñiz Hernández, F. (2023). Gestión estratégica del empleo público en las grandes ciudades. El caso de Salamanca. *Documentación Administrativa*, 11, 103-123.
- Puerta Seguido, F. (2003). *La consolidación del empleo público precario*. Valladolid: Lex Nova.
- Roqueta Buj, R. (2011). La negociación colectiva de los empleados públicos al servicio de las Entidades Locales. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (3.ª ed., tomo IV, pp. 3909 y ss.). Madrid: Iustel.
- Sánchez Morón, M. (2020). *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*. Navarra: Aranzadi.
- Sánchez Morón, M. (2024). *Derecho de la Función Pública* (17.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Serrano Pascual, A. (2010). *El personal de confianza política en las entidades locales*. Madrid: La Ley-El Consultor.