

Revista digital CEMCI

Número 60: octubre a diciembre de 2023

ISSN 1989-2470



Diputación
de Granada

La Revista digital CEMCI (ISSN 1989-2470) es una publicación periódica trimestral, elaborada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, cuya difusión se realiza se forma electrónica. Con el objeto de facilitar la consulta y descarga de la misma, se ha preparado el presente documento en formato PDF. No obstante, a la versión oficial de la Revista CEMCI se puede acceder a través de la página web del CEMCI.

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- BOLTAINA BOSCH, Xavier: la (casi) imposible funcionarización del personal laboral de las administraciones locales.
- SÁNCHEZ FONTA, Francisco: Memoria jurídica sobre el impacto de la nueva reforma laboral de diciembre de 2021 en la contratación de personal laboral temporal en las entidades locales (segunda parte).
- SÁNCHEZ MARTIN, Patricia: Cuestiones relativas al contrato menor en la administración local.

3.- Trabajos de evaluación

- GRAU SADURNÍ, Mireia: la figura de la gerencia en los Consejos Comarcales de Cataluña. Naturaleza jurídica.
- JARAMILLO FERNÁNDEZ, Augusto: el estatuto básico de los municipios de menor población. Los ayuntamientos pequeños del S. XXI.
- RUÍZ SERRANO, Anaïs: Principales novedades del régimen de la contratación temporal en el ámbito funcional y laboral derivadas de la reciente legislación con especial alusión a su efecto en el ámbito de la Administración Local.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias



Indice

Número 60: octubre a diciembre de 2023

Página 2 de 2



- 6.- Ahora en el CEMCI**
- 7.- Novedades editoriales**
- 8.- Novedades bibliográficas**
- 9.- Actualidad Informativa**



EDITORIAL

En esta ocasión, para hacer de puente entre un año 2023 finalizado exitosamente, estando muy satisfechos por haber dado cumplimiento a los objetivos previstos, habiendo consolidado y perfeccionado lo implantado hasta el momento e incluso asumiendo nuevos retos y acciones, y un nuevo año 2024, que ha empezado cargado de proyectos siempre intentando posicionar el Centro como un centro de referencia y de alta calidad en las materias que le son propias, deseamos hacer una introducción a una de las actividades formativas que más nos distinguen, el Máster en Dirección y Gestión Pública Local.

El nuevo Máster del CEMCI inició su andadura en el año 2015, al empezar a realizarse íntegramente en formato virtual, adaptándolo a las necesidades, haciéndolo más moderno e innovador, así como de más fácil acceso para los potenciales destinatarios. Es un Master directamente dirigido al corazón de la Dirección Pública Profesional (DPP) en el ámbito de las Entidades Locales. Y es que el CEMCI, lleva ya años teniendo como uno de sus objetivos, expresamente establecido entre sus metas, proyectos y planes, potenciar y apoyar incondicionalmente la DPP al considerarla como elemento clave del futuro de las Administraciones Públicas en las que las EELL no se pueden quedar atrás.

El Master de Dirección Pública Local (DPL), insertado en un Plan General de Acción anual, es muy variado y preparado al detalle sobre temáticas muy específicas y de máxima actualidad, acorde a las necesidades formativas de nuestros usuarios, tanto en espacios jurídicos como de gestión pública y bajo parámetros de alto nivel y máxima calidad, con una visión sumamente práctica. El programa se subdivide en subprogramas con objetivos y características diversas, acorde a diferentes necesidades formativas que cubrir, actuales o futuras, adelantándonos al momento de previsible aplicación práctica, siendo a su vez un programa vivo, al estar siempre alerta ante la necesidad de actualización en cualquier espacio competencial de las EELL.

Centrándonos en el Master, podríamos decir que es nuestra joya de la Corona, tanto por su grado de especialización, su profundo contenido, complejidad, extensión - mínimo dos años - y el esfuerzo que supone para el alumno llegar hasta el final. Es un Master flexible en su realización, dados sus destinatarios, con importante quehacer diario, complejo y de necesaria dedicación.

Con este Master en DPL hemos pretendido transmitir unos conocimientos teóricos-prácticos necesarios para producir un cambio en el contenido y el modo de dirigir y

gestionar las Administraciones Locales, modernizándolas, haciéndolas sostenibles, eficaces y eficientes, como demanda nuestra sociedad, dando a su vez respuesta a los requerimientos que para la dirección pública planteó, hace ya demasiado tiempo, el EBEP, y que va reforzando la normativa de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas, con mayor o menor acierto. Para conseguir unas EELL de una alta calidad prestacional, la profesionalización objetiva de la Dirección Pública es de vital importancia y el CEMCI es consciente de ello, por lo que desde hace mucho tiempo, viene potenciando la formación en DPP con destino a su ámbito de actuación, las EELL, y no sólo a través de este Master sino también a través del resto de actividades formativas que se organizan constantemente en diferente formato, vinculadas de una manera o de otra a esta materia en la que el CEMCI es especialmente sensible.

El Master en DPL es un itinerario formativo que pretende potenciar la cualificación rigurosa y profesional de las personas que desarrollan o pretenden desarrollar su trabajo en el seno de las EELL a través de puestos de alta responsabilidad, es decir, formar en competencias para puestos de alta responsabilidad que contribuyan a mejorar la organización y el funcionamiento interno de las mismas, así como los servicios públicos locales prestados.

Si desean obtener una mayor información, pueden consultar la [Guía Académica](#) que está disponible en la página web del CEMCI.

Volviendo al tema que nos ocupa, les presentamos el número 60 de la Revista digital del CEMCI en el que se han incluido una serie de contenidos que consideramos de gran interés, tanto por los temas tratados, como por los autores de los mismos, magníficos profesionales que han colaborado en la edición de este número.

Iniciamos la sección Tribuna con un artículo doctrinal de Don Xavier BOLTAINA BOSCH, Especialista en recursos humanos en la Administración local, Doctor en Derecho y en Seguridad Internacional y Profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política en la Universitat Oberta de Catalunya, ha titulado “La (casi) imposible funcionarización del personal laboral de las administraciones locales”, en el que hace un magnífico análisis del estado jurídico actual de los denominados procesos de funcionarización del personal laboral, centrándose en la Administración local.

A continuación, se ha seleccionado un artículo de Don Francisco SÁNCHEZ FONTA, Secretario del Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén), continuación del ya publicado en números anteriores, en referencia a la “Memoria jurídica sobre el impacto de la nueva reforma laboral de diciembre de 2021 en la contratación de personal laboral temporal en

las entidades locales”, centrado en el análisis de las competencias locales en el ejercicio de las competencias activas de empleo.

En tercer lugar, presentamos un texto de Dña. Patricia SÁNCHEZ MARTÍN, Jefa de Equipo de Auditoría y Fiscalización del Sector Público Local de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, titulado “Cuestiones relativas al contrato menor en la administración local”, en el que se pretende abordar la delimitación del concepto de contrato menor, ayudándose de distintos pronunciamientos de órganos consultivos para conseguir una comprensión más práctica.

En la sección Trabajos de Evaluación, se ha incluido tres trabajos de evaluación elaborados por los alumnos que participan en las actividades formativas del CEMCI, siempre avalados por los Directores Académicos responsables y que se han considerado de interés para su publicación.

El primero de ellos es un Trabajo de Evaluación de Dña. Mireia GRAU SADURNÍ, Secretaria del Consell Comarcal del Ripollès (Girona), presentado para la obtención del Diploma de especialización en gestión pública local, y que trata la “La figura de la gerencia en los Consejos Comarcales de Cataluña. Naturaleza jurídica”.

A continuación, el Trabajo de Don Augusto JARAMILLO FERNÁNDEZ, Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Huélagos (Granada), presentado para el Curso de Actualización del régimen jurídico de las entidades locales andaluzas para niveles intermedios, titulado “El Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población. Los ayuntamientos pequeños del S.XXI”.

Para terminar se incluye un texto de Dña. Anaïs RUÍZ SERRANO, Secretaria del Ayuntamiento de Almuñécar (Granada), presentado como trabajo de evaluación para el curso El personal no permanente de la administración y el sector público local: funcionarios interinos, personal laboral temporal, personal eventual y trabajadores indefinidos. La estabilización del empleo temporal en el 2022, titulado “Principales novedades del régimen de la contratación temporal en el ámbito funcional y laboral derivadas de la reciente legislación con especial alusión a su efecto en el ámbito de la administración local”.

Como es habitual, el contenido de la Revista digital del CEMCI se complementa con el resto de secciones de la misma: Actualidad Jurídica, que muestra una selección de disposiciones legislativas y jurisprudenciales de interés publicadas en este trimestre; Convocatorias de subvenciones, ayudas, premios... de interés local; Novedades bibliográficas y editoriales, así como actividades que se están desarrollando en el Centro.



Deseamos agradecer a todos los colaboradores y autores el magnífico trabajo realizado, así como a los participantes en las acciones del CEMCI el apoyo recibido y el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo, y confiamos en que este número de la Revista digital tenga buena acogida entre nuestros lectores.

CEMCI



Tribuna

Revista digital CEMCI

Número 60/2023

LA (CASI) IMPOSIBLE FUNCIONARIZACIÓN DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Xavier BOLTAINA BOSCH

*Doctor en Derecho. Doctor en Seguridad Internacional.
Profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política. Universitat Oberta de
Catalunya. Especialista en recursos humanos en la Administración local.*

SUMARIO:

Introducción.

PRIMERA PARTE.

1. Concepto de “funcionarización” del personal laboral al servicio de las administraciones públicas.
2. Origen y evolución de la funcionarización: 1988 – 2024.
3. Supuestos de funcionarización del personal laboral.
4. Normativa estatal, autonómica y local aplicable a los procesos de funcionarización: de la LMRFP a la DT 2ª EBEP y DA 24ª LEY 31/2022.
 - 4.1. La normativa del Estado.
 - 4.2. Normativa autonómica aplicable.
 - 4.3. Normativa local aplicable.
5. Un paso previo en el proceso de funcionarización: la clasificación de puestos de trabajo.
 - 5.1. La normativa estatal de régimen local.
 - 5.2. La normativa estatal de ámbito general: el EBEP.
 - 5.3. La legislación autonómica de empleo público.
6. Una consideración previa: el proceso de funcionarización, “¿un modelo definitivamente derogado?”
 - 6.1. La funcionarización “clásica” como un proceso de selección restringido.

SEGUNDA PARTE. El “mal llamado” modelo de funcionarización del Estatuto Básico del Empleado Público.

1. ¿Se mantiene la funcionarización tras la Disposición Transitoria segunda del EBEP?
2. El proceso de funcionarización como sistema de promoción interna del personal laboral fijo.
 - 2.1. La garantía de estabilidad del personal laboral fijo.
 - 2.2. El segundo párrafo de la Disposición Transitoria segunda EBEP: la funcionarización mediante “promoción interna”.
 - 2.3. Debilidades y fortalezas del procedimiento de la disposición transitoria segunda del EBEP.
3. El modelo de la Ley 31/2022 de Presupuestos Generales del Estado: ¿la recuperación de la funcionarización “clásica”?
4. A modo de conclusión y propuesta interpretativa de la Disposición Transitoria segunda del EBEP.

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como finalidad analizar el estado jurídico actual de los denominados procesos de funcionarización del personal laboral, orientado en su análisis a la Administración local.

Como se podrá comprobar, el modelo “clásico” que nació en 1988 y se prolongó durante décadas, se vio modificado de forma radical en 2007 y ha renacido, aunque solo para el Estado, mediante otro giro de guion, a inicios del 2023. Por ello, hemos dividido este largo estudio en dos partes. Sin embargo, desde 2007 y hasta la actualidad, para las Corporaciones locales, las reformas del 2023 no son de aplicación, lo que hace necesario un estudio detallado con perspectiva local

En la primera parte, analizamos el concepto y la historia de la funcionarización en el panorama de la función pública española y se centra fundamentalmente en cómo se articuló este modelo específico de adquisición de la condición de funcionario entre 1988 y 2007, que en muchos elementos pervive. El estudio previo es imprescindible dado que, pese a las modificaciones que introdujo el EBEP en 2007, una inmensa mayoría de

entidades locales siguen la lógica surgida en 1988, pese al cambio del 2007, de tal forma que hemos llegado al 2024 aplicando una regla prevista en el EBEP, pero con una filosofía y criterios anteriores, que los tribunales han corregido cuando las bases de la convocatoria se han impugnado.

En la segunda parte del documento, analizamos en detalle la correcta interpretación de la DT 2ª EBEP, para el ámbito local, y detallamos el contenido de la nueva Disposición Adicional 24ª de la Ley 31/2022 de Presupuestos Generales del Estado para 2023, de vigencia indefinida, que sólo es de aplicación para la Administración General estatal, pero que permite razonar el porqué del fracaso de la DT 2ª, de tal forma que ante la (casi) imposibilidad de funcionarizar al personal laboral mediante esta disposición transitoria, el propio Estado ha debido autoenmendarse, pese que a que por el momento, al cierre de este documento, solo lo ha hecho para sí mismo, ignorando las posibilidades que deberían quedar abiertas para las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Finalizamos nuestro estudio con una propuesta integradora. No se trata de una propuesta de “buena voluntad” o de lege ferenda, sino un intento de interpretar la DT 2ª EBEP de la manera más coherente posible, tomando en cuenta diversos referentes, entre ellos el de la propia Administración del Estado y alejarnos de algunas interpretaciones radicales en negativo, pero también advirtiendo de las dificultades que el proceso, a 2024 y posiblemente para años posteriores, puede acarrear para las Corporaciones locales que deseen llevarlo a cabo, al contar con una gran mayoría de personal laboral fijo, en proporciones agigantadas a consecuencia del proceso de estabilización derivado de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de reducción de la temporalidad, de tal forma que el personal laboral de los entes locales supera (2022) los 300 mil empleados.

PRIMERA PARTE

1. CONCEPTO DE “FUNCIONARIZACIÓN” DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

No existe en el ordenamiento jurídico una definición precisa del concepto de “funcionarización”. De hecho, es significativo que la Academia de la Lengua Española no incluya este concepto en el diccionario¹, si bien el Diccionario panhispánico de dudas jurídicas califica a la “funcionarización”² como “*Procedimiento para transformar plazas de empleados públicos de naturaleza laboral en plazas de funcionario*” y concreta que “*mediante tales procedimientos, quienes desempeñan con contrato laboral un puesto de trabajo que debe estar reservado a funcionario pueden acceder a esta condición a través de pruebas selectivas específicas que, excepcionalmente, pueden convocarse en turno restringido*”³.

No obstante, es posible distinguir entre un concepto “objetivo” de la “funcionarización” y un concepto “subjetivo”. Objetivamente hablando, la funcionarización puede referirse al incremento del número de empleados con vínculo funcional sobre el total de la plantilla de cada Administración. Así, podemos referirnos a una Administración “altamente funcionarizada”, cuando los funcionarios son un porcentaje muy elevado del colectivo de recursos humanos.

¹<https://dle.rae.es/funcionarizar>; consulta 3-1-2024

²<https://dpej.rae.es/lema/funcionarizaci%C3%B3n>; consulta 3-1-2024.

³ Profesionalmente he tenido ocasión de encarar en la práctica la articulación de determinados procesos de funcionarización. Fruto de ello surgió, con posterioridad, mi tesis doctoral “*Los procesos de funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas*”, defendida en 2005, en la Universidad Autónoma de Barcelona. Más tarde se publicó un libro derivado de la tesis que llevó por título “*La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas: régimen jurídico y proceso selectivo restringido*” (Cedecs, Barcelona, 2005); igualmente, “*La funcionarització del personal laboral al servei de les corporacions locals catalanes, 101 preguntes, 101 respostes*” (en catalán, Diputación de Barcelona, 2005). Fruto de estos trabajos, publiqué “*La funcionarización del personal laboral de las administraciones públicas y consecuencias sobre el nuevo vínculo jurídico: ¿un tertium genus funcional?*”, Revista de Administración Pública, núm. 168, pp.309-350 (consultable en abierto), un aspecto escasamente estudiado entonces y en la actualidad. La monografía “*Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones públicas*” fue editada por Tirant lo Blanch (Valencia, 2006) y en ella se analizan qué puestos y/o plazas debían ser cubiertas por funcionarios y cuáles podían serlo por funcionarios. Las monografías referidas ya están descatalogadas y difíciles de localizar, excepto en formato PDF el libro publicado por la Diputación de Barcelona en 2005. No obstante, la evolución entre 2007 y 2024 de esta figura tan específica hace que todo el análisis que llevamos a cabo debe matizarse en gran medida por lo que se expone en este artículo publicado por la revista CEMCI.

Igualmente, podemos referirnos a la funcionarización como el traspaso de figuras jurídicas o circunstancias propias del funcionariado que se aplican al personal laboral de la Administración o bien del sector privado incluso, en una evolución que ha sido histórica, especialmente a partir de 1978. Ejemplos de ello es la interinidad funcional en plaza vacante, que ha sido acogida finalmente por la legislación laboral, en primer término por vía reglamentaria⁴ y en la actualidad por la DA 4ª RD-ley 32/2021 de reforma del mercado de trabajo.

Esta “funcionarización” tiene otra cara de la moneda: la “laboralización” de los funcionarios, al incorporar reglas jurídicas o criterios propios del derecho laboral al régimen de los funcionarios. En este caso, ha habido también una progresiva asimilación a partir del Estatuto de los Trabajadores de 1980 y otras leyes de desarrollo, como la limitación de jornada, la normativa de prevención de riesgos laborales, la libertad sindical, los criterios de formación o la negociación colectiva entre otros muchos supuestos⁵.

En este documento nos vamos a centrar exclusivamente en la funcionarización “subjética”, esto es, la funcionarización como un proceso selectivo –o de selección por promoción interna tras el EBEP- en el cual puede participar el personal laboral –fijo- que ocupa un puesto de trabajo que según la ley correspondería ser desempeñado por un empleado de vínculo funcional.

Con el presente documento, deseamos poner al día diversos artículos y otros documentos que hemos publicado, incluido en la revista digital CEMCI. Así fue nuestra interpretación de la DT 2ª EBEP, corregida luego por los tribunales, que publicamos en el núm.12 (2012) de la revista del Centro⁶ y los primeros textos en donde ya alertábamos

⁴ *Real Decreto* 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de *contratos* temporales. En concreto el artículo 4.

⁵ Izquierdo Hernández, Javier y Molina García, Mónica: “La laboralización de los funcionarios públicos”. Tirant lo Blanch, 1996

⁶ Boltaina Bosch, Xavier: “La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas: algunas reflexiones tras el Estatuto Básico del Empleado Público”, documento que hemos de considerar superado por la doctrina judicial y los criterios del Estado. <https://revista.cemci.org/numero-14/pdf/tribuna-1.pdf>

del criterio del Estado⁷, luego confirmado judicialmente, pese a no compartir –y seguimos haciéndolo- sobre la forma de aplicar la referida disposición. Plantearemos, al finalizar, el margen de actuación relativamente seguro que permite la DT 2ª, a la vista de la evolución del periodo 2007-2024.

2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA FUNCIONARIZACIÓN: 1988 – 2024

La funcionarización, de manera expresa y clara, surge a partir de la reforma legal de 1988 (Ley 23/1988 de 28 de diciembre) que modifica la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984 de 2 de agosto (LMRFP, en lo sucesivo, en determinados preceptos aún vigente, incluidos todos los referidos a la cuestión que nos ocupa).

La ley de 1984 abrió la puerta a la laboralización generalizada en todas las Administraciones públicas. La lógica del inicial artículo 15 de la LMRFP de 1984 se fundamentaba en que las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) debían establecer qué puestos de trabajo correspondían ser cubiertos por funcionarios. Ello implicaba dos consecuencias:

a) no se fijaban puestos específicos a cubrir en exclusiva por funcionarios, salvo lo que se preveía en leyes específicas.

b) en teoría, era posible acudir al contrato laboral sin límites, si bien las RPT sí podían establecer puestos para funcionarios⁸.

El Tribunal Constitucional (STC 99/1987 de 11 de junio), ante un recurso de amparo del principal partido de la oposición, consideró que la RPT no era un instrumento adecuado para decidir qué puestos podían ser cubiertos por funcionarios o laborales y declaró inconstitucional esta opción. En esta sentencia se señaló que la Constitución

⁷ Boltaina Bosch, Xavier: “Los criterios de la Administración General del Estado sobre los procesos de funcionarización en las Corporaciones locales: ¿un cambio radical de modelo? La Administración Práctica, núm. 10, 2013, pp.41-58

⁸ En teoría en el ámbito local y autonómico, pero no así en el Estado, pues una gran mayoría de los grupos A y B (actuales A1 y A2) lo conformaban Cuerpos de funcionarios, sin presencia de personal laboral: Inspección de Hacienda, Inspección de Trabajo, Administradores Civiles del Estado, así como también los Cuerpos de Gestión –Controladores laborales, Cuerpo de Gestión, etc.-.

Española de 1978 (CE), con carácter general, optó por un régimen funcional y que debía ser una Ley -y no un reglamento o las RPT- la que fijase qué puestos “debían” ser cubiertos por funcionarios y qué puestos “podían” ser cubiertos por personal laboral. No prohibió la contratación laboral, pero sí la limitó. Un criterio en sede constitucional que no se ha modificado y que se refuerza en la Exposición de Motivos del EBEP de 2007 y la Ley de reforma local de 2013, pese a que en el primer caso se reconoce la presencia de cientos de miles de empleados con contrato de trabajo en el ámbito público.

A partir de ese momento (1987), se aprobaron diversas leyes en el ámbito estatal (1988) y autonómico que regulaban el proceso excepcional y extraordinario de funcionarización, siendo la primera conocida la Ley 23/1988 de 28 de julio de reforma de la ley estatal y que abrió camino a las sucesivas leyes autonómicas. Al mismo tiempo, mayoritariamente se asumió el criterio de una generalización de puestos de funcionarios y un listado, más o menos abierto o restringido, de puestos de posible cobertura por personal laboral, a través del art.15.1.c del nuevo texto de la LMRFP. Un “proceso selectivo” de funcionarización que se consideró singular y ad hoc, con el siguiente esquema procedimental:

- institucionalización de un procedimiento de carácter restringido en el que solo podía participar el personal laboral fijo y en ningún caso el personal temporal o –tras su creación por vía judicial- el trabajador indefinido no fijo
- que este trabajador fijo ocupara el puesto reclasificado a funcionario, no cualquier otro, por lo que era un proceso de facto nominal.
- un procedimiento excepcional y único, no reiterable en el tiempo y que buscaba una finalidad constitucional, cual era adaptar el vínculo laboral de los trabajadores a la necesidad de que la plaza o puesto fuera cubierto por un funcionario, solventando en consecuencia la disfunción.

La regulación estatal se estableció en la DT 15ª incorporada en 1988, luego modificada en 1996, en consonancia con el listado de posibles puestos de cobertura como

laborales prevista en el también nuevo art.15.1.c de la reforma de 1988. Esta previsión sigue, pese al paso del tiempo, vigente y no ha sido derogada por el EBEP ni normas legales posteriores⁹.

Con posterioridad, aun manteniéndose la DT 15^a LMRFP, se aprobó la DT 2^a EBEP, de gran importancia como podremos analizar. Y luego, ya para el ámbito estatal y muy reciente en el tiempo, la DA 24^a Ley 31/2022, que supone un auténtico giro de guion al EBEP, pero solo aplicable al Estado, por el momento, fruto de un previo acuerdo entre la Administración General y los sindicatos. Esta secuencia, debemos avanzarlo, lo es porque en realidad la funcionarización de la DT 15^a –y normas colaterales-, el proceso de la DT 2^a EBEP y la DA 24^a Ley 31/2022 se basan en supuestos distintos y con una finalidad también diversa, en especial el encaje –difícil y kafkiano- de la DT 2^a, tal como tendremos ocasión de estudiar.

3. SUPUESTOS DE FUNCIONARIZACIÓN DEL PERSONAL LABORAL

Tal como se entendió entre 1988 y 2007, la funcionarización suponía –de hecho, sigue siéndolo, pues es un elemento central de todas las normas referenciadas- un respeto a la estabilidad en el trabajo del personal laboral fijo, que realiza funciones u ocupa un puesto que debe ser cubierto por un funcionario. Si no fuese así, la opción hubiera sido el despido de estos trabajadores fijos, de forma indemnizada. El Tribunal Supremo consideró que esta posibilidad era “radical” y “poco adecuada”, y además, costosa económicamente, pues los despidos deberían ser sustituidos por otros nuevos empleados¹⁰. Este modelo de estabilidad en el personal laboral fijo se mantiene a partir de 2007 con la DT 2^a EBEP y con la DA 24^a Ley 31/2022.

⁹ El art.15.1.c, según el redactado dado por la Ley 23/1988, sufrió posteriores modificaciones para incluir algunos supuestos más de laboralización.

¹⁰ En este sentido, STS 20-6-1996 (rec.6906/1992). Es más, el Auto del Tribunal Constitucional 858/1985 de 4 de diciembre señaló, años antes, que “podríamos también decir que la pertenencia al sector público, aún bajo la fórmula del contrato de trabajo, garantiza a los trabajadores una situación jurídica laboral en orden a la estabilidad y seguridad que no es coincidente necesariamente con la existente en el sector privado”.

Sin embargo, desde 1988 hasta el momento presente –tal como hemos indicado-, se han aprobado tres preceptos jurídicos a nivel estatal –sin perjuicio de otros a nivel autonómico o reglamentario- que progresivamente han complicado el proceso de funcionarización, hasta llegar a una situación, posterior al 2007 y –quizá, a nuestro entender- afianzada a partir de 2023 y plenamente vigente en 2024, que permiten titular este documento como “la (casi) imposible funcionarización” del personal laboral de las entidades locales, por la gran dificultad de articular este proceso en términos de legalidad y seguridad jurídica¹¹, sin perjuicio de una interpretación coherente de la DT 2ª con la finalidad que persigue y también con los criterios que el Estado se aplica a sí mismo –y sin perjuicio de la posterior DA 24ª Ley 31/2022-.

En concreto debemos destacar las siguientes tres fases temporales:

a) Entre 1988 y 2007, con un amparo claro en el ámbito estatal y de muy dudosa legalidad en el ámbito autonómico y local –aunque nos hemos manifestado en contra de esta doctrina tan restrictiva-, la funcionarización se articuló como un procedimiento selectivo restringido, al que solo podían optar los trabajadores fijos que ocupaban una plaza que correspondía a ser ejercida por personal funcionario. Ellos y solo ellos podían presentarse a tales plazas.

Este modelo, previsto para el Estado a través de la DT 15ª LMRFP, incorporada por la Ley 23/1988 y modificada en 1996, no tenía carácter de norma básica, pero fue asumida por la inmensa mayoría de las leyes autonómicas de función pública o leyes específicas reguladoras del proceso, y también, con dudoso soporte legal, por las Corporaciones locales y al personal de administración y servicios (PAS) de las Universidades Públicas¹².

¹¹ Prueba de la dificultad del proceso y el interés que despierta es que en el plan de formación del CEMCI se han realizado once ediciones del Curso sobre Funcionarización del Personal laboral, siendo la última la celebrada entre noviembre y diciembre de 2023.

¹² Masivamente todas las Universidades Públicas aprobaron procesos de funcionarización de PAS. Incluso hemos localizado que antes de la aprobación de la Ley de 1988, hubo una Universidad (Politécnica de Cataluña) que inició la funcionarización del PAS, sin cobertura legal en aquel momento

Todo ello basado en una selección de preceptos legales, una vez estatales, otros autonómicos y en muchos casos con un mestizaje de unos y otros, se convocaron cientos de miles de plazas de funcionarios a las que solo podían optar los trabajadores fijos que las ocupaban y que, tras un procedimiento menos exigente que más –cuando no de facto simplemente ausente, como ha intentado reiteradamente hacerlo la Comunidad Foral de Navarra-, pasaban a ostentar la condición de funcionario en esa misma plaza y/o puesto, fuese cual fuera el resultado final, haciendo buena la paremia castellana de “cada gorrión con su espigón”.

A los efectos de este documento, denominaremos a este procedimiento como “funcionarización clásica”, para distinguirla del modelo que pretendió crear la DT 2ª del EBEP de 2007, que ha supuesto un fracaso en términos de permitir la funcionarización y que podría denominarse “funcionarización por promoción interna”, aunque no se emplee este término en la referida DT 2ª y el resultado no pretende exactamente tal funcionarización. Posiblemente mediante el sistema “clásico” se funcionarizaron entre 300 y 400 mil empleados públicos en todos los ámbitos administrativos durante las casi dos décadas que comprendió el periodo 1988 y 2007.

b) El segundo paso en el tiempo sería, como hemos dicho, el modelo nacido en la DT 2ª EBEP, que se articula por un sistema de “promoción”, escasamente definido en la ley, pero que supone la posibilidad de acceder por un remedo de promoción interna horizontal cruzada para el personal laboral, pero que habilita también a la participación de los funcionarios del grupo o subgrupo inmediatamente inferior de la Corporación convocante¹³, lo que implica un modelo absolutamente distinto a la “funcionarización clásica”, aunque no es ajeno a muchas convocatorias consultadas a partir de 2007 que se hayan aprobado textos que en base a la DT 2ª asumían el criterio “clásico” de la legislación anterior.

¹³ A modo de ejemplo, supone que un trabajador administrativo laboral puede participar en el proceso de promoción interna, mediante el sistema de promoción horizontal cruzada, para pasar a ser funcionario administrativo C1, pero al mismo tiempo habilita la participación de los funcionarios del subgrupo inmediatamente inferior, en este caso, esto es los auxiliares administrativos C2 que ya son funcionarios, mediante promoción vertical de un grupo o subgrupo a otro inferior.

Esta posibilidad de participación del personal funcionario en modo alguno se satisbió con la promulgación del EBEP y fue el Estado y los tribunales de justicia que así lo interpretan hasta el momento, si bien propondremos al final de este documento una interpretación que guarda mayor coherencia y que también ha acabado asumiendo el propio Estado, dado el nudo gordiano que la aplicación estricta de tal criterio comporta.

c) Finalmente, ante las dificultades que esta DT 2ª ha supuesto, incluso por el Estado, y una vez se han llevado a cabo procesos de estabilización de personal laboral que ocupan puestos o plazas de personal funcionario, la Ley 31/2022 de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2023 incorporó la DA 24ª, que ha regulado, con rango legal, un proceso exclusivo, de nuevo restringido, pero sólo aplicable a la Administración estatal, para resolver la presencia de decenas de miles de empleados laborales ejerciendo puestos de funcionario bajo la denominación de “procesos selectivos de cambio de régimen jurídico del personal laboral fijo del anexo II del IV Convenio colectivo único (...) que desempeña funciones o actividades reservadas al personal funcionario”. Esta previsión legal es la plasmación del previo Acuerdo de 19 de julio de 2022 entre la Administración General y los sindicatos UGT, CCOO, CSIF y CIG¹⁴.

4. NORMATIVA ESTATAL, AUTONÓMICA Y LOCAL APLICABLE A LOS PROCESOS DE FUNCIONARIZACIÓN: DE LA LMRFP A LA DT 2ª EBEP y DA 24ª LEY 31/2022

Se hace imprescindible analizar la normativa aplicable a los procesos de funcionarización, partiendo de la aprobada por el Estado en función de su capacidad legislativa; a continuación también la de las Comunidades Autónomas –con también capacidad legislativa pero muy a menudo usando la norma reglamentaria- y la dificultosa normación por parte de las Corporaciones locales, que carecen de competencia

¹⁴ Puede consultarse en:
https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/dialogo-social/Acuerdo_COPA_extraordinaria_2022_07_19.pdf

legislativa, pero que han hecho un uso intenso de la negociación colectiva y del reglamento.

4.1. La normativa del Estado

Debemos tener en cuenta que cualquier proceso de funcionarización según el modelo clásico –en teoría ya no aplicable, como tendremos ocasión de analizar a fondo, y con la salvedad de la DA 24ª ley 31/2022- o por el sistema de promoción interna derivada de la DT 2ª, debe regirse por un conjunto de normas legales, que en ocasiones son las estatales y en otros también, como complemento o en desarrollo de las estatales, de las Comunidades Autónomas. Esta conclusión es prioritaria y básica: no hay posible modelo de funcionarización sin previsión legal aplicable a cada Administración afectada.

Ello nos sitúa ante un panorama complejo en el mundo local, pues no es posible que las Corporaciones locales aprueben sus propias normas, pues no tienen capacidad legislativa, lo que no impide que sí puedan concretar o pormenorizar las normas legales a través de la negociación colectiva así como también de instrumentos de gestión, como los Planes de Empleo u otros sistemas de racionalización, que son instrumentos muy adecuados para aprobar procesos de funcionarización, o en último extremo a través de normas reglamentarias y, por supuesto, a mediante bases generales y específicas de selección. Por ello, deben aplicar la norma estatal o de su Comunidad, lo cual no siempre es fácil de determinar, si bien –lo avanzamos- la norma señera desde 2007 es la DT 2ª EBEP, y a partir de esta esta norma legal, desarrollar su aplicación a cada supuesto específico.

Dada la compleja normativa ya existente anterior y posterior al propio EBEP, no es fácil determinar cuál es regla jurídica estatal aplicable a 2024 y, en especial, su interpretación adecuada. En todo caso, debemos distinguir entre los siguientes elementos jurídicos, que si consideramos seguros en su aplicación.

a) En primer término, y para todas las Administraciones Públicas, incluidas las locales, debemos considerar como elemento nuclear la DT 2ª EBEP. Un modelo de “funcionarización” que se articula a través de un ambiguo sistema de “promoción interna”

y que algunos autores consideran que propiamente no es una funcionarización como tal, sino una fórmula específica de promoción, criterio que compartimos. La funcionarización es una posible consecuencia, pero no propiamente la finalidad.

La DT 2ª EBEP se configura en dos párrafos:

1º. En el primero fija que el personal “laboral fijo” que a 13 de mayo de 2007 estuviere desempeñando “funciones de personal funcionario” –no se refiere específicamente a puestos, aunque también se incluyen- o pasase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas con anterioridad al referido 13 de mayo, “*podrá seguir desempeñándolos*”.

2º. En segundo lugar, se fija el sistema de funcionarización, sin denominarlo como tal, pues incorpora el término “*promoción*”. Permite que este personal laboral fijo, y no otro –temporal o indefinido no fijo- que lo sea con fecha 13 de mayo de 2007, pueda participar en un proceso de promoción interna por concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con un proceso de libre acceso, para acceder a aquellos Cuerpos o Escalas de funcionarios, a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desarrolle el personal laboral fijo. Cuestión distinta, como veremos, es si es posible fijar una fecha distinta, sin excluir la de mayo de 2007 y posibilitar la participación de trabajadores fijos posteriores a esta fecha.

3º. Se requiere para tal participación poseer la titulación necesaria para acceder al correspondiente Grupo o Subgrupo de funcionarios y también los restantes requisitos exigidos habituales. El requisito de titulación es insalvable.

4º. Finalmente, se prevé obligatoriamente que el proceso de promoción será por concurso-oposición y se valorará como mérito los servicios prestados como laboral fijo y las pruebas selectivas superadas en su día para ser laboral fijo. Se excluyen imperativamente por tanto el concurso o la oposición.

5º. Desde el 13 de mayo de 2007 –fecha de entrada en vigor del EBEP-, este precepto es aplicable y tiene el carácter de norma básica aplicable a todas las

Administraciones Públicas –estatal, autonómicas y locales, así como las Universidades Públicas. Pese a que este EBEP pasó a ser un texto refundido en 2015, la DT 2ª mantuvo su mismo redactado y esa misma fecha del 2007.

Por tanto, la DT 2ª rige desde mayo de 2007 y sigue vigente a 2024, pues no ha sido modificada, cuanto menos directamente, salvo la referencia a la muy importante DA 24ª Ley 31/2022, que merece un comentario específico en su momento adecuado en este documento, aunque su aplicación, hoy por hoy, sea en exclusiva para la Administración del Estado.

El Tribunal Supremo, pese a que existen otras normas vigentes, ha considerado que la cobertura legal más intensa de la funcionarización es la mencionada DT 2ª EBEP y por tanto, las bases reguladoras deben tener, en primer término, en cuenta este marco normativo, cuya finalidad será *“la provisión en propiedad como personal funcionario de carrera”* de aquellos que ya eran personal laboral fijo en 2007 (STS 18-7-2022, rec.2887/2021), aunque no exclusivamente.

b) Pese a todo lo expuesto, sigue vigente la LMRFP, que incorporó en 1988 y 1996 una redacción específica a través de la DT 15ª, disposición no derogada a día de hoy tras el EBEP. En concreto, con esta DT se articuló la *“funcionarización clásica”*, que a nuestro juicio ha quedado completamente superada y, en principio, no sería aconsejable ser usada. Nuestra conclusión es que el modelo *“clásico”* de la referida DT 15ª ya no tiene valor jurídico –ni tampoco las normas autonómicas equivalentes–, pese a no estar formalmente derogada, salvo el primer párrafo, que si lo consideramos plenamente en vigor. No obstante es necesario profundizar en su contenido porque, de forma indirecta, muchas entidades locales siguen aplicándola, en una especie de mestizaje entre la DT 2ª y la periclitada DT 15ª:

1º. En esta DT 15ª LMRFP, se prevé todavía que la adscripción de un puesto de trabajo en las relaciones de puestos de trabajo a personal funcionario, *“no implicará el cese de laboral que lo viniere desempeñando, que podrá permanecer en el mismo sin menoscabo de sus expectativas de promoción profesional”*.

Esta primera parte de la DT 15^a guarda un gran parecido con el primer párrafo de la DT 2^a EBEP. A nuestro juicio, este párrafo de la DT 15^a es plenamente aplicable, porque más que una norma de empleo público, es una norma de carácter laboral. Una aplicación que entendemos se conjunta a la vez con el primer párrafo de la DT 2^a EBEP.

2º. A continuación, el apartado segundo prevé claramente el “proceso de funcionarización”, pero sin denominarlo así, con los siguientes criterios:

- Se aplica a todo el personal fijo que lo fuese a 30 de julio de 1988, fecha de entrada en vigor de la reforma de la Ley 30/1984, a través de la Ley 23/1988 de 28 de julio.

- Se indica que a esa fecha de 30 de julio, debía ostentarse la condición de personal laboral fijo que prestara servicios en la Administración General del Estado o sus Organismos Autónomos o en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, o que se adquirió la condición de fijo con posterioridad, mediante un proceso selectivo anteriormente convocado al 30 de julio y se preste servicio en puestos de funcionarios.

Supone que a 2024, han transcurrido ya treinta y seis años, lo que deviene en casi imposible su aplicación, por una simple razón de edad de los posibles candidatos.

- La norma sigue indicando que esos trabajadores podrán participar en las pruebas de acceso a Cuerpos o Escalas de funcionarios, si poseen la titulación necesaria y cumplen el resto de requisitos, valorándose como mérito los servicios efectivos prestados como laboral y las pruebas selectivas que superaron en su día.

A diferencia de la DT 2^a EBEP que nada dice, el tercer párrafo de la DT 15^a Ley 30/1984, prevé que esta posibilidad de participación también será posible para el personal laboral en los casos de suspensión con reserva de puesto regulada en el Estatuto de los Trabajadores -excedencia forzosa, fundamentalmente-, lo cual es absolutamente lógico.

c) Como hemos señalado, esta norma está vigente, pero debemos tener en cuenta las siguientes premisas que la hacen, en la práctica, casi inaplicable, tal como hemos expuesto:

- Es una norma exclusivamente planteada para la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos y los servicios comunes de la Seguridad Social.

- No incluye a otras Administraciones Públicas, en concreto autonómicas y locales.

- Los tribunales asumieron criterios distintos entre 1988 y 2004: desde negar su aplicación más allá del Estado y la Seguridad Social a considerarla con carácter supletorio para las Corporaciones locales. Debate que zanjó el Tribunal Constitucional desde 2004 al considerar que es una norma de exclusiva aplicación al Estado, sin proyección más allá y sin permitir que las Comunidades Autónomas quedasen autorizadas para dictar normas legales de desarrollo con el similar contenido.

- Debe distinguirse entre el primer párrafo y el segundo párrafo. El primero lo creemos aplicable a todas las Administraciones españolas, pues no excluye a ninguna, en cuyo caso sería de aplicación directa, incluso en el momento presente. Es más, se puede deducir que la primera parte sería una norma básica desde el punto de vista laboral, pues regula el régimen jurídico del personal laboral fijo y sería aplicable como “norma laboral” en todo el territorio español, en base a la competencia exclusiva en derecho laboral que la CE atribuye al Estado.

El segundo párrafo fue diseñado exclusivamente para el Estado y, la conclusión más lógica en términos de seguridad jurídica es que ha quedado superado desde 2007, y para el Estado sin duda desde la ley 31/2022.

d) De forma relativamente sorprendente, la Ley 31/2022 de PGE para 2023 ha incorporado una disposición adicional que, sin nombrar la palabra “funcionarización” regula la conversión del vínculo laboral fijo en funcionarial. En concreto, la DA 24ª prevé un nuevo proceso, que supone un importante giro de guión, si bien exclusivamente para

el Estado, sin que nos sea factible interpretar una hipotética aplicación supletoria para otros ámbitos administrativos. Esta DA es el resultado de un acuerdo entre el Estado y los sindicatos de 19-7-2022 y precisamente se basa en la normativa legal y la jurisprudencia constitucional, tal como expone su declaración inicial de principios, pues las partes entienden que *“resulta necesaria la adaptación, regularización o transformación de la relación jurídicas de las personas que desempeñan esas tareas o actividades (....) como personal laboral fijo a la relación jurídica que corresponde”*.

Esta DA 24ª debe interpretarse en base a los siguientes parámetros:

- No es de aplicación directa, ni tampoco indirecta, a las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales.

- Deducimos que con esta DA 24ª, el Estado quiere recobrar, para su propio personal, las reglas del juego que se aplicaron entre 1988 y 2007, pues como consecuencia de los procesos de estabilización de la Ley 20/2021, ha aumentado la presencia de personal laboral fijo, en funciones atribuidas para funcionarios. Ello se destaca en que las primeras convocatorias han afectado al personal de sus Organismos Autónomos.

- Significativamente, en la DA 24ª ha desaparecido cualquier referencia temporal, como si acontece con la DT 2ª EBEP, por lo que es aplicable a cualquier trabajador fijo presente o futuro que ocupe un puesto atribuido a personal funcionario.

- Es un precepto profundamente vinculado a la negociación colectiva de la Administración del Estado, lo que impide cualquier atisbo de aplicación al ámbito autonómico y local¹⁵.

4.2. Normativa autonómica aplicable

¹⁵ En concreto, es una DA –que no transitoria- que se remite al IV Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración General del Estado.

Debemos distinguir entre la normativa previa al EBEP y la posterior. En todo caso, es evidente que las conclusiones sobre la ley estatal anterior al Estatuto Básico se extienden también a las normas legales autonómicas que no han modificado su redacción.

En todo caso, existiendo ya diecisiete leyes de función pública, todas ellas regulan el proceso de funcionarización del personal laboral, siguiendo el modelo clásico, por falta de adaptación a la DT 2ª. En algunos supuestos han sido leyes específicas aprobadas por el parlamento correspondiente¹⁶. No obstante, debe fijarse un antes y un después del EBEP de 2007, por lo que las regulaciones anteriores al 2007 deben ponerse en entredicho y postulamos que no deben aplicarse, con alguna excepción en cuanto a los derechos de garantía de los trabajadores no funcionarizados.

En todo caso, en la normativa posterior a mayor de 2007, hay dos posibles opciones; aquellas legislaciones que no instituyen ninguna variación en relación al Estado – o incluso que obvian a la DT 2ª- o bien otras que fijan una fecha de referencia distinta, lo cual parece crear un conflicto que a nuestro juicio debe resolverse de una manera coherente¹⁷ y se acepte la propuesta integradora que formularemos al final del documento de comprensión de la DT 2ª en el marco del ordenamiento jurídico del empleo público laboral y funcional y que el propio Estado está aplicando, con independencia de la DA 24ª Ley 31/2022.

4.3. Normativa local aplicable

No hay ley estatal específica que regule la funcionarización del personal laboral fijo de las Corporaciones locales y sus Organismos Autónomos. No la ha habido directamente nunca. En consecuencia, la regla jurídica por excelencia será la DT 2ª EBEP

¹⁶ Por ejemplo, en Navarra, ley foral 19/2013 de 29 de mayo para la apertura de un nuevo proceso de funcionarización en las administraciones públicas de Navarra. BO Navarra núm.109, 10-6-2013. Declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2014 de 26 de junio, al considerar contraria a la CE la integración automática del trabajador en la condición de funcionario.

¹⁷ DT 1ª Ley 9/2023 de 5 de mayo de función pública de la Comunidad de La Rioja, que fija como fecha de referencia la de entrada en vigor de la norma (tres meses a partir de la publicación en el BO La Rioja 8-5-2023, esto es el 8-8-2023). DT 10ª Ley 11/2022 de 1 de diciembre de empleo público vasco (BO País Vasco 22-12-2022, entrada en vigor al día siguiente, el 23 de diciembre de 2022).

por su carácter básico y en la medida que esté previsto, por la normativa autonómica, si esta es de aplicación a las entidades locales, como sucede en Galicia, País Vasco o Cataluña, siempre y cuando estas normas no contradigan la DT 2ª o bien la modalicen tal como expondremos.

No obstante, ello no impide que haya un margen de actuación importante mediante normas locales –tal como ya hemos expuesto con anterioridad-, a través de Planes de Empleo, sistemas de racionalización de recursos humanos y la propia negociación colectiva, pues son muchos los Acuerdos de funcionarios y Convenios Colectivos que regulan el proceso, la adaptan a la realidad de cada entidad y también articulan elementos en donde las leyes no alcanzan.

5. UN PASO PREVIO EN EL PROCESO DE FUNCIONARIZACIÓN: LA CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

Ningún proceso de funcionarización debería iniciarse sin previamente determinar si las funciones que se desarrolla en determinada plaza o puesto corresponden legalmente a funcionarios. Ello era así en la periclitada DT 15ª LMRFP, pero se mantiene en la DT 2ª EBEP y también en la DA 24ª Ley 31/2022. Es un elemento básico que a menudo no se tiene en cuenta, dada la existencia de presiones –sindicales, individuales, organizativas internas- para que se funcionaricen todos los empleados con independencia de las funciones que ejerzan y la auténtica necesidad de llevarlo a cabo¹⁸.

Al respecto, debemos tener en cuenta cuatro tipos de normas para establecer que puestos o plazas forzosamente deben ser funcionariales en las entidades locales y cuáles pueden ser de adscripción laboral, sin perjuicio de la existencia de zonas grises, que no son menores, al respecto¹⁹:

¹⁸ En el proceso de funcionarización (2009) del Ayuntamiento de Madrid, se llevó a cabo para plazas tales como cocinero, delineante, matrona, oficial de encuadernación, oficial fontanero, mecánico conductor o personal de limpieza. BO Ayuntamiento de Madrid de 31-7-2009 (Decreto 24-7-2009).

¹⁹ Boltaina, Xavier (2006): “*Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas*”. Tirant lo Blanch. Aunque algunas de las consideraciones que allí efectuábamos han quedado superadas, gran parte de la

- La normativa específica de las Corporaciones locales, que está prevista en la LBRL y el TRRL
- El Estatuto Básico del empleado público (EBEP, 2007), actual texto refundido de 2015.
- La normativa autonómica, que desarrolla en cada caso el marco regulador del EBEP, y que establece criterios muy variables a la hora de permitir la contratación laboral, yendo desde criterios muy restrictivos a otros más amplios, lo que tiene una influencia innegable sobre la posible funcionarización.
- Las decisiones propias de cada Corporación local, a través generalmente de sus plantillas y RPT, pero sin olvidar el importante papel de la negociación colectiva y de la potestad reglamentaria.

5.1. La normativa estatal de régimen local

El sistema local español opta por una evidente funcionarización de sus plantillas, incluso en términos que nos parecen excesivos, como es el supuesto de optar por el carácter funcional de los auxiliares administrativos. En concreto, a 2024 debemos tener en cuenta fundamentalmente la LBRL y el TRRL. Las reglas del juego en la Administración local son las siguientes:

- a) Para la Administración local, el artículo 92 de la Ley de Bases señala la preeminencia de la LBRL sobre el EBEP –según el redactado actualmente vigente, tras la reforma de 2013-: *“Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público [recte, RD-legislativo 5/2015 de 30 de octubre], por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución”*.

monografía sigue vigente y, en especial, para el ámbito local.

- b) Luego se establece que, con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.
- c) Se fija también una exclusiva reserva funcionarial cuando se trate del ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, un redactado equivalente al del EBEP.
- d) Además, son funciones públicas según la LBRL y, por tanto, reservadas a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, 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. Por lo demás, el artículo 92 bis LBRL también reserva a funcionarios las funciones públicas denominadas como “*necesarias*” que ejercen los funcionarios de habilitación nacional.

A continuación debemos tener en cuenta el TRRL de 1986. Se trata de una norma de rango legal en forma de texto refundido que ha sufrido diversas reformas, pero que mantiene su vigencia después de casi cuarenta años, si bien a lo que aquí se trata, la normativa es más actual –por reformas acaecidas en años posteriores a su aprobación-, pero quizá poco o nada adaptada al Estado autonómico. Por lo demás, los preceptos del TRRL relativos a la presencia del personal funcionario y laboral gozan del carácter de norma básica y se opta por un modelo altamente funcionarizador.

- a) En primer término, el TRRL indica que los funcionarios deben desarrollar las funciones previstas en el art.92.2 LBRL, antes expuesta (art.132 TRRL) y regula el régimen de escalas, que son las de “*Administración General*” y de “*Administración Especial*”.

- b) La escala de administración general se divide en cinco subescalas: técnica, gestión, administrativa, auxiliar y subalterna²⁰. En el caso de la “*escala subalterna*” correspondería a la que en la actualidad, tras el EBEP de 2007, se insertaría en las “*agrupaciones profesionales*” (DA 6ª EBEP), aunque no en exclusiva.
- c) La escala especial se subdivide en “*técnica*” y “*servicios especiales*”. Se establece que las escalas y subescalas y las clases y clasificación de funcionarios en cada una de ellas será efectuada por cada entidad local, de acuerdo con la ley.
- d) La opción funcionarizadora está claramente prevista en el artículo 169. Éste señala que corresponde a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. En consecuencia, los puestos de trabajo predominantemente burocráticos habrán de ser desempeñados por funcionarios técnicos, de gestión, administrativos o auxiliares de administración general.

Esta descripción supone que en las entidades locales, deben ser forzosamente funcionarios todos los empleados anteriormente citados, una previsión legal muy alejada de la realidad práctica, en donde el personal laboral es absolutamente mayoritario en el conjunto de los empleados públicos locales a nivel estatal y en porcentajes casi mayoritarios o unánimes en los micro, pequeños y medianos municipios.

5.2 La normativa estatal de ámbito general: el EBEP

En segundo término, debemos acudir a la normativa estatal que fija el EBEP. Ello es así porque tras la reforma local de 2013, en el ámbito de la función pública en primer lugar se debe acudir a la normativa estatal sobre régimen local y, con posterioridad, al EBEP, tal como hemos expuesto con anterioridad.

²⁰ La regulación no tiene en cuenta que tras el EBEP, la clasificación del grupo A se divide en subgrupo A1 y A2, que se ha creado el grupo B –que no corresponde con el antiguo grupo B previo al EBEP- y el grupo C, con los subgrupos C1 y C2. Tampoco que el grupo E ha pasado a integrarse, en gran medida, en las agrupaciones profesiones mencionadas en la DA 6ª EBEP.

El EBEP optó por un régimen funcionarizador pero –a juicio del autor de este documento- ni tan amplio y expansivo como la normativa local, concretándose en los arts.9 y 11. Al respecto, el Estatuto estableció lo siguiente:

- a) Los funcionarios ejercen de forma exclusiva las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas. Descripción que es relativamente ambigua y permite muchas interpretaciones a través de las leyes de desarrollo del EBEP, como ha sucedido en casi todas las Comunidades Autónomas.
- b) El personal laboral es una figura perfectamente lícita, en base a lo que permita cada ley de función pública y respetando los límites del artículo 9. En concreto las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral.

5.3. La legislación autonómica de empleo público

Debemos distinguir entre las leyes autonómicas que no son de aplicación a las entidades locales de aquéllas que sí. En este último caso, las leyes de referencia regulan en cada supuesto un régimen de puestos de posible cobertura por personal laboral que es plural, de hecho altamente federalizante, siempre con el límite fijado en el artículo 9, por lo que podemos localizar normas muy restrictivas y otras muy generosas en el recurso al contrato de trabajo.

Por ejemplo, el art.15 de la ley andaluza de función pública (Ley 5/2023 de 7 de junio) establece una previsión general y otra específica sobre qué puestos deben ser cubiertos por personal funcionario y un listado sobre posible cobertura de personal laboral (art.15.4, que recuerda mucho al art.15.1.c LMRFP). La Ley 11/2022 de 1 de diciembre de empleo público vasco sigue en su art.44 un modelo parecido a la ley andaluza, pero con una filosofía distinta previa, al incorporar supuestos tales como “*los empleos*

reservados, según las relaciones de puestos de trabajo, a las personas con discapacidad que, en razón de su tipo o grado, les impidan demostrar sus competencias o habilidades mediante el sistema general de acceso para personas con discapacidad” o regular el carácter laboral y funcionarial en el sector público, a través de la previsión de que “salvo cuando la correspondiente ley de creación disponga lo contrario, el personal al servicio de los entes públicos sometidos a derecho privado, de las entidades públicas empresariales, de las sociedades públicas, sociedades mercantiles locales, consorcios, mancomunidades y fundaciones públicas tendrá la condición de personal laboral, si bien, serán en todo caso puestos de trabajo reservados a personal funcionario aquellos que supongan ejercicio de autoridad o de potestades públicas”.

La conclusión, en este suma y sigue, es que el desarrollo del art.9 y 11 del EBEP puede ser distinto en cada Comunidad Autónoma, aunque de forma limitada, y por tanto, el ámbito de la laboralización –y de la posible funcionarización- puede variar en cada territorio.

6. UNA CONSIDERACIÓN PREVIA: EL PROCESO DE FUNCIONARIZACIÓN, “¿UN MODELO DEFINITIVAMENTE DEROGADO?”

Ya hemos procedido a denominar funcionarización en un sentido “clásico” el procedimiento que era vigente –sin dudas jurídicas al respecto, cuanto menos para el Estado- en el periodo comprendido entre el 30 de julio de 1988 y el 13 de mayo de 2007. Este procedimiento quebró en su seguridad aplicativa a partir de la promulgación del EBEP por cuanto la DT 2ª diseña un procedimiento distinto –aunque no por completo-, basado en la promoción interna, sin perjuicio de la fórmula prevista en la DA 24ª Ley 31/2022, para el Estado, en que sin duda recupera la filosofía y el régimen jurídico previo al EBEP.

Por tanto, no vamos a extendernos excesivamente en su explicación porque en buena lógica, aunque la DT 15ª LMRFP sigue formalmente vigente, no parece que sea de aplicación en el momento presente, tras la promulgación del EBEP y tampoco susceptible

de aplicación en la Administración General del Estado, tras la DA 24ª Ley 31/2022. Esto es, a nuestro juicio, es un precepto derogado de *facto*, con una salvedad, que es su primer apartado (DT 15ª, primer párrafo), que consideramos que en cuanto a la garantía en favor de los laborales en puestos de funcionarios no debe entenderse derogada.

El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo establecieron que el proceso que se aplicó entre 1988 y 2004 era acorde con la Constitución. Un modelo excepcional y restringido al máximo, bajo el criterio de *tot capita quot sententiae*.

En concreto, se exigía el cumplimiento de los siguientes requisitos, que fueron validados en sede judicial y constitucional para su aplicación a los trabajadores fijos:

- a) Que en los procedimientos selectivos para funcionarizar se respetasen, de manera efectiva, los principios de mérito y capacidad, lo cual impedía la funcionarización por integración directa, sin proceso selectivo, tal como así dictaminó, una vez más, la STC 111/2014, al declarar nula la ley navarra de funcionarización de ingreso automático como funcionarios de los trabajadores fijos.
- b) Que se tratase de un proceso restringido al que solo pudieran optar los trabajadores laborales fijos que ocuparan la plaza o puesto objeto de reasignación a funcionarios.
- c) Que las pruebas restringidas fueran un medio excepcional y adecuado para resolver una situación excepcional y que, en este supuesto, la adaptación del vínculo jurídico de un trabajador, que accedió a la condición de laboral fijo mediante convocatoria pública, prestase servicios o actividades que correspondían, legalmente, a un funcionario. Este era el eje fundamental para considerarlo correctamente constitucional.
- d) Que se tratase de un proceso selectivo único, por una exclusiva vez, si bien era posible que se organizase progresivamente en las diferentes categorías afectadas. Ello llevaba a considerar contrario a la Constitución reiterar el

proceso de funcionarización para una o diversas plazas afectadas, si eran las mismas.

- e) Esta excepcionalidad debía –y debe hoy en día también- estar previsto en una Ley, como aconteció así en la DT 15 LMRFP o bien, en la DA 24ª de la Ley 31/2022 con vigencia a partir de enero de 2023.
- f) Que no se tratase de un proceso selectivo personalizado, *ad personam*, es decir, que las pruebas teóricas y prácticas, y los méritos, no fuesen *ad hoc*, individualizados, en virtud del perfil del candidato específico, un requisito cuestionable cuando los aspirantes están predeterminados en todos los supuestos y que superar o no el proceso selectivo no implica una pérdida de la condición de empleado público.

6.1. La funcionarización “clásica” como un proceso de selección restringido.

El proceso de selección de funcionarización según el modelo “clásico” se basaba en el cumplimiento de los siguientes elementos selectivos que, es importante señalar en gran medida se reproduce en la nueva DA 24ª Ley 31/2022, vigente para el Estado:

- a) La previa existencia de un puesto de trabajo que en las RPT apareciera readscrito a personal funcionario, a consecuencia de que una ley lo imponga como reservado a empleados con tal régimen jurídico.
- b) Solo era posible la participación del personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la Ley 23/1988 –esto es, el 30 de julio de 1988- prestase servicios en puesto de trabajo reservado a funcionarios –o que los prestase después de esta fecha, pero a consecuencia de una convocatoria realizada con anterioridad-

Ello limitó la participación de los laborales fijos posteriores a esta fecha, pero ha habido un habitual incumplimiento al respecto, pues tal fecha (1988) suponía fijar el punto de referencia en hace ya treinta y cinco años, perdiendo toda su finalidad, salvo

supuestos muy excepcionales²¹, por lo que muchas leyes autonómicas fijaron su propia fecha de referencia.

- c) En el proceso selectivo se valoraban obligatoriamente como méritos los servicios prestados como personal laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a laboral fijo.

El Estado, en su momento, no se limitó a promulgar la DT 15^a, en el año 1988, para adecuar la ley a la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987. A ello añadió una serie de preceptos en diversas Leyes de Presupuestos, de las cuales debemos destacar las siguientes, así como una norma de rango reglamentario muy dudoso, pero detallada en su contenido y útil para el operador jurídico:

- a) Art.37 de la Ley 31/1990 de 27 de diciembre de PGE para 1991, que estableció un “turno específico” para “*plazas afectadas por el artículo 15 de la Ley de Medidas*”. Por ello, numerosas convocatorias de funcionarización aprobadas por el Estado se denominaron “*pruebas selectivas por el turno específico de plazas afectadas por el artículo 15 de la Ley de Medidas*”. Este artículo 37 fijó un turno “reservado” y “restringido” en el cual solo podía participar el personal laboral fijo afectado, y en ningún caso otros funcionarios. También en la citada Ley 31/1990 se aprobó un artículo 32 que concretaba el procedimiento a seguir.
- b) Con posterioridad, se aprobaron los arts.39 y 32 de las Leyes de Presupuestos del Estado para 1989 y 1991, respectivamente, que mantenían el procedimiento restringido. Con este marco normativo legal, se dio plena cobertura a los procesos de funcionarización en el ámbito estatal.
- c) De gran importancia, debe citarse la Orden (Acuerdo del Consejo de Ministros) de 27 de marzo de 1991 del Ministerio de Administraciones Públicas que

²¹ Si tomamos como supuesto extremo a un empleado laboral fijo que ingresara en julio de 1988 con la edad de 18 años, se situaría a 2024 en 53 años. Lo cierto es que el supuesto es casi inverosímil, por lo que los hipotéticos candidatos se situarían, mayoritariamente en el momento presente en 60 o más años, deviniendo la DT 15^a en inaplicable de hecho. De ahí que la DA 24^a ley 31/2022 ya no fija ninguna fecha inicial de referencia.

especialmente regulaba el procedimiento y otros aspectos de la selección por funcionarización. Esta norma, a la que el Tribunal Supremo no le concedió valor jurídico (STS 20-6-1996, rec.6906/1992) y la calificó de “*acto administrativo*” o según la STS 9-6-1997 (rec.1230/1991) como “*simple instrucción dirigida a la Administración estatal*”, no ha sido derogada, pero lo cierto es que a día de hoy deviene inaplicable.

- d) Luego de toda esta normativa, las Comunidades Autónomas –de hecho, todas ellas- aprobaron normas legales y reglamentarias para sus propios procesos de funcionarización que, en algunos supuestos, podían aplicarse también a las Corporaciones locales de su territorio. A nuestro entender, una de las normas más completas y sólidas, de nivel reglamentario, fue el Decreto 142/1992 de 29 de agosto sobre procedimiento de funcionarización en la Comunidad de Madrid²².

No obstante, esta normativa sufrió un fuerte revés a través de dos sentencias del Tribunal Constitucional; en primer término la STC 38/2004 de 11 de marzo y con posterioridad la STC 31/2006 de 1 de febrero. En ambos pronunciamientos judiciales se indicó lo que a continuación indicaremos, y es importante resaltarlos porque solo así se puede comprender la DT 2ª EBEP de 2007 y, sin duda, la nueva DA 24ª Ley 31/2022.

- a) La funcionarización, al amparo de la DT 15ª LMRFP y normas legales y reglamentarias colaterales fue considerada correcta y adecuada a la Constitución a través de las sentencias del Tribunal Supremo de 20-6-1996 y 28-1-1997 –antes citadas-, así como también por el auto del Tribunal Constitucional ATC 177/1999. Ello es importante, porque de nuevo, la DA 24ª Ley 31/2022 vuelve a aprobar un procedimiento de funcionarización restringido, si bien en exclusiva –hoy por hoy, para el Estado- cuya validez

²² BO Comunidad Madrid 9-9-2002, pp. 6-22.
https://www.bocm.es/boletin/CM_Boletin_BOCM/2002/09/09/21400.PDF.

sería en base a los mismos fundamentos que para la DT 15ª, aunque el criterio de la excepcionalidad podría cuestionarse.

- b) En concreto, es importante destacar los elementos del auto del ATC 177/1999 que validó la DT 15ª y que, de seguir en esta misma base, sirve para validar la DA 24ª Ley 31/2022. Así, se afirmó que (.....) *la diferencia de trato que puede derivarse para los recurrentes respecto del personal laboral que venía ocupándolas en orden a la provisión de las plazas funcionarizadas carece de relevancia constitucional toda vez que la discriminación entre las estructuras de personal que se integran en la Administración pública sólo es relevante cuando deriven de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales (SSTC 7/1984, 68/1989, 77/1990 y 48/1992) (STC 293/1993).*

En este caso, como puso de manifiesto la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Séptima de 20 de junio de 1996, se trata de una medida que tiene apoyo directo en la ley, pues el contenido del Acuerdo en cuestión se compadece adecuadamente con lo establecido en el art. 37.1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, y esta norma no hizo sino dar respuesta a la situación excepcional y transitoria derivada de la aplicación de la Ley 23/1988, que vino a imponer que determinados puestos de trabajo antes ocupados por laborales, como los aquí afectados, deberían adscribirse a funcionarios, en aplicación de lo declarado en la STC 99/1987”

- c) No obstante todo lo anterior y al hecho mismo que se aceptó la constitucionalidad de la funcionarización restringida, el Tribunal Constitucional consideró que la regulación de la DT 15ª no tenía el carácter de norma básica. Esto es, siendo ésta una fórmula excepcional singular y específica distinta al principio general de acceso libre a la función pública, el hecho de que fuera tal excepción y se refiriera exclusivamente al Estado y la Seguridad Social, no habilitaba a las Comunidades Autónomas a regular el proceso de

funcionarización, ni para ellas ni tampoco para las entidades locales de su territorio.

- d) Ante ello, declaró inconstitucional diversas leyes de funcionarización de carácter autonómico (Asturias, País Vasco) y, por esta razón, la DT 2ª EBEP intentó salvar esta cuestión habilitando con carácter básico un nuevo sistema, que en este caso sí se aplica a todas las Administraciones Públicas españolas y en concreto, a las Corporaciones locales, si bien ha supuesto un giro de guion que analizaremos en la segunda parte de este documento.

A modo de conclusión, podemos señalar que el modelo “clásico” suponía una gran fortaleza, por ser un proceso restringido y que pretendía, en exclusiva y sin más pretensiones, adaptar el régimen jurídico del trabajador a la condición de funcionario demandado por el puesto o plaza que ocupara, garantizando su continuidad si no superaba el proceso o bien no participaba, lo que supuso que cientos de miles de trabajadores –en nuestro cómputo, más de 300 mil en todo el Estado- pasaron de la condición de personal laboral fijo a funcionarios de carrera.

No obstante, a partir de la DT 2ª EBEP, el modelo clásico ha decaído no siendo, a nuestro entender, asumible y cualquier solución a la disfunción de regímenes depende de pasar por la citada disposición o, bien en el Estado, por la DA 24ª Ley 31/2024.

Los tribunales de justicia han sido meridianamente claros al respecto. En este sentido, tal como dictaminó la STSJ Andalucía/Málaga de 20-12-2015 “*creada la plaza funcional por conversión de la laboral, esta plaza ha de ofertarse, bien sea por medio de un proceso de promoción interna entre funcionarios por el método de concurso-oposición (método al que son también llamados estos laborales antiguos y privilegiados), bien sea a través de un proceso en el que se combinen el método de concurso oposición y el de oposición libre*”²³ .

²³ STSJ Andalucía 20-12-2015, sala contenciosa, sección 3ª, rec.885/2014,

Esta última sentencia es un claro ejemplo de la gran “debilidad” que supone la nueva DT 2ª EBEP: ya no es posible el carácter restringido, sino que el proceso de promoción obliga a que siendo aún promoción interna puedan participar tanto los laborales fijos como los funcionarios del grupo o subgrupo inmediatamente inferior, lo que rompe el esquema “clásico”, tal como expondremos con detalle.

Como apunte final, nos referiremos también a la STSJ Andalucía/Granada de 26-5-2014²⁴ que mantiene la siguiente doctrina, que afectó a una Diputación andaluza. En concreto, se señaló que la funcionarización “*debe atender no a quienes desempeñan los puestos, sus intereses y conveniencias, sino a los del servicio público. En cualquier caso, la excepcionalidad no aparece y sí en su lugar una extensión generalizada*”.

Para esta sentencia, el modelo “clásico” ya no es posible tras la DT 2ª EBEP porque “*se configuran unas pruebas restrictivas para el acceso a la función pública que han de considerarse como un procedimiento proscrito por el art.23.2 de la CE (....) No se trata de crear una nueva Administración a la que es necesario asignar personal para el desempeño de funciones reservadas a funcionarios públicos; no se explica por qué no es posible aplicar el sistema abierto de acceso; y no está probado que la eficacia de la Administración exija el acto administrativo impugnado y lo mismo ocurre con la satisfacción del interés local*”.

En base a estos razonamientos, sólo cabe encarar a día de hoy el proceso de funcionarización en base a la DT 2ª EBEP, analizando en profundidad su contenido literal, la doctrina judicial y las posibilidades que ofrece, sin olvidar tampoco que las dificultades que comporta en su aplicación ha llevado al Estado a aprobar un nuevo modelo de funcionarización, a través de la DA 24ª ley 31/2022, de vigencia indefinida, pero solo aplicable hoy por hoy a la Administración General estatal. Con esta red normativa, abrimos la segunda parte de este documento, con una propuesta final que intenta integrar

²⁴ STSJ Andalucía/Granada 26-5-2014, sala contenciosa, sección 3ª, rec.1330/2010

—a nuestro parecer— la aplicación de la DT 2ª con las posibilidades de gestionar la funcionarización por parte de las entidades locales.

SEGUNDA PARTE. EL “MAL LLAMADO” MODELO DE FUNCIONARIZACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.

1. ¿SE MANTIENE LA FUNCIONARIZACIÓN TRAS LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DEL EBEP?

Cuando se legisló el nuevo proceso de funcionarización en el EBEP de 2007 se quiso enmendar las dificultades aplicativas que había originado la DT 15ª LMRFP pero también hubo una clara voluntad de limitar la funcionarización del personal laboral²⁵. Cuestión distinta es que el resultado ha resultado francamente mejorable y parece que de nuevo, al menos en cuanto al Estado, se ha retomado el sistema “clásico”. Por otro lado, si la voluntad fue frenar los referidos procesos, el resultado ha sido el contrario, pues son más de 650 mil los empleados públicos que se rigen por un vínculo laboral —sin contabilizar, en ellos, a los cientos de miles que prestan servicios en sociedades empresariales y empresas públicas²⁶.

²⁵ Tuvimos ocasión de participar, de manera subsidiaria, en la redacción de la DT 2ª. Lo cierto es que el trámite legislativo fue caótico, con enmiendas diversas rechazadas y también algunas *in voce* que dieron fruto en el trámite del Senado. Igualmente, desde determinados sectores del Ministerio correspondiente, hubo un rechazo a legislar en profundidad un modelo de funcionarización que cubriera los defectos del anterior, como podía ser su aplicación a las Comunidades Autónomas y Corporales locales. Lo cierto es que el resultado de la DT 2ª fue una mezcla de diversas aportaciones que desvirtuaron las enmiendas más rigurosas que se habían presentado. Por otro lado, se desprendía un cierto rechazo hacia el personal laboral, que podría funcionarizarse, en base a un supuesto —difícil de acreditar— de que los laborales, *per se*, habían realizado pruebas selectivas de menor rigor y su cualificación profesional devenía también inferior. En la DT 2ª, a nuestro juicio, hubo al final de su redacción un componente de corporativismo funcional nada desdeñable.

²⁶ Aunque los datos son variables, se calcula que en España existen un total de 16.851 organismos públicos. Eso equivale a un organismo cada 2.800 habitantes. De esos organismos, 317 corresponden a la Administración Central, 1.314 pertenecen a las Comunidades Autónomas, 15.191 son de la administración local y finalmente hay 29 fondos y mutuas dependientes de la Seguridad Social. Hay que destacar que entre las entidades públicas hay algunas tan relevantes y con abundante plantilla laboral como ADIF, Correos, AENA, Navantia, Loterías y Apuestas del Estado, RTVE y Puertos del Estado. Correos, por ejemplo, cuenta con 50 mil empleados, en una proporción de personal laboral elevadísima.

Las razones son diversas –más allá de las expuestas en la nota a pie de página- y muchas ellas no constan formalmente en ningún debate parlamentario del EBEP, pero pueden establecerse las siguientes:

- El modelo “clásico” de funcionarización de la DT 15^a había sido empleado de forma muy amplia y extensiva en la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y la Seguridad Social.

En concreto, todos los ministerios y organismos autónomos habían llevado a cabo procesos de funcionarización, en algunos supuestos de hasta más de mil plazas en una sola convocatoria -antiguo INEM o Correos-, siempre con carácter restringido y en donde solo podían participar empleados laborales fijos que ocupaban el puesto o plaza convocado. Un modelo que hemos podido analizar que fue considerado plenamente legal y acorde con la Constitución.

- Es cierto que el marco jurídico aplicable a las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales nunca se desarrolló por el Estado. Esto es, el Estado jamás se planteó regular la funcionarización en el ámbito autonómico y local, y tampoco para el personal no docente de las Universidades Públicas.

En este sentido, se empleó de manera supletoria la DT 15^a –forzando las reglas jurídicas- y aprobando en todas las Comunidades Autónomas leyes específicas que regularon los procesos de funcionarización. Ello quebró con la doctrina constitucional de 2004, confirmada en 2006, tal como ya hemos expuesto.

- A partir de ese momento, se hacía preciso una nueva regulación, no tanto para el Estado como para todas las Administraciones Públicas y el debate sobre el EBEP fue el momento adecuado –y a nuestro entender, fracasado- para encarar la cuestión. No obstante, en los debates parlamentarios y las propuestas diversas se destacaron algunos elementos clave:

a) Que el modelo de funcionarización “clásico” estaba “agotado” porque había sido usado ampliamente entre 1988 y 2007 y, por consiguiente, la

excepcionalidad que lo permitía había desaparecido. Afirmación de relativo trazo grueso fundamentalmente porque de seguir el criterio del Tribunal Constitucional, la única legislación que tenía absoluta certeza de solvencia era la estatal y solo para el Estado y la Seguridad Social, ignorando la realidad de otras Administraciones, en especial las Corporaciones locales.

- b) La presión desde diversas esferas para suprimir el modelo restringido y abrirlo a otros colectivos, dando por hecho el supuesto anterior, como es que la excepcionalidad había desaparecido.
- c) Una tendencia, de ida y vuelta, según la cual en el futuro no se volvería a incurrir en la laboralización masiva del pasado y, por consiguiente, la innecesaridad de que hubiera una norma que permitiera el acceso a la condición de funcionario mediante un procedimiento restringido solo permitido para los laborales fijos. Tesis que sí se ha aplicado en el Estado, en menor medida en las Comunidades Autónomas y en absoluto en las Corporaciones locales.

Por tanto, de la Exposición de Motivos y del propio texto del EBEP se desprende lo siguiente:

- a) Se opta por un régimen funcionarial a partir de 2007 –reiterado en el texto refundido de 2015- siguiendo la doctrina constitucional que se dictó en 1987. El modelo se ha agudizado en el ámbito local a partir de la reforma de la LBRL en 2013.
- b) No obstante, se reconoce la existencia de personal laboral, incluso de manera elogiosa cuando plantea su posible mayor eficacia y agilidad en la gestión. Esta afirmación de la Exposición de Motivos del EBEP era y es sorprendente, porque no añade las razones de esta mayor eficacia y agilidad ni tampoco en que sectores ello es óptimo y en que otros no lo es.
- c) El EBEP no tiene en cuenta, sin embargo, que esta mayor laboralización se da en la Administración local, en especial y en el personal no académico de las

Universidades. De hecho, desconoce esta realidad. Tampoco en la Exposición de Motivos se plantea como gestionar esta laboralidad apabullante en la Administración local pero también en otros ámbitos.

- d) En el trámite parlamentario aconteció un “tira y afloja” en cuanto a la posible funcionarización, optándose al final por una disposición de complejo recorrido y también dificultosa interpretación, tal como hemos señalado en npp. 16.

La realidad, sin embargo, es que pese a que se ha anunciado *ad nauseam* la disminución de la presencia del personal laboral en las Administraciones Públicas españolas, ello no es cierto, en ningún caso.

De los estudios detallados que efectúa el Ministerio de Hacienda y Función Pública (julio de 2022), se destaca que en la Administración local española prestan servicios casi 600 mil empleados, frente a los 500 mil para el Estado y 1,6 millones para las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las Corporaciones locales, y con todas las cautelas posibles, se destaca que pese a la funcionarización del periodo 1988-2007 y el proceso posterior que pudiera darse entre 2007 y 2021, a julio de 2002 los Ayuntamientos contaban con 164 mil funcionarios y casi 300 mil trabajadores así como un grupo de casi 90 mil “*otro personal*”, posiblemente temporales e interinos, muchos de ellos con contrato de trabajo temporal.

En cuanto a las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, se constata la existencia de 24.000 funcionarios, 23.200 laborales y 19.387 “*otro personal*”, también muchos de ellos laborales temporales.

El resultado final es que en la Administración local, sin género de dudas -pues es difícil insertar el régimen jurídico del “*otro personal*” que en su total alcanza a casi 89.000 empleados- se constatan 188.220 funcionarios de carrera y 321.344 empleados laborales.

Por tanto, concordamos que la presencia de personal laboral en las Corporaciones locales españolas es masiva, supera el 50 por ciento del total de las plantillas y alcanza

porcentajes del 80/90 por ciento en micro, pequeños y medianos municipios, cuando no lo son todos los empleados, con la salvedad de los habilitados nacionales –si es que disponen de ellos-.

Debe añadirse, además, en ligazón con lo anterior, la funcionarización llevada a cabo en el periodo 1988-2007 y la posterior entre 2007-2021 no ha dado un fruto real: se han funcionarizado decenas de miles de empleados laborales locales, pero continúan incorporándose empleados en régimen laboral sin freno, hasta el punto que la realidad de las cifras choca frontalmente con las previsiones legales que indican que el personal laboral es un colectivo “residual”.

Ante este paradigma descrito, debe tenerse en cuenta lo siguiente una vez llegados al 2024, y en trámite de aplicación –o ya aplicada- la ley de reducción de la temporalidad, ley 20/2021 de 28 de diciembre²⁷:

- a) El proceso de funcionarización ad hoc que prevé la DT 2ª EBEP desde 2007 y su relación con los arts.8 y siguientes del EBEP así el art.92 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local y el Texto Refundido de Régimen Local de 1986 están francamente desconectados.

No se cumple en absoluto la reserva a funcionarios de la mayoría de plazas y puestos en las Corporaciones locales y la DT 2ª EBEP no solventa adecuadamente la cuestión, como tendremos ocasión de analizar a continuación. De hecho, es complejo denominar el proceso de la DT como “funcionarización” propiamente dicho.

Por todo ello, muchas Corporaciones locales aplican la DT 2ª pero siguiendo el modelo “clásico”, en una especie de mestizaje entre la antigua y nueva norma, que puede devenir ilegal.

²⁷ Sobre esta Ley, hay numerosos artículos. Entre otros, recomendamos GIFREU FONT, Judith: “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: nueva época, núm.18, 2022, pp.77-99.

b) El problema se ha incrementado exponencialmente desde 2022. La razón no es otra que muchas entidades locales han procedido –o lo están haciendo- a estabilizar sus plantillas de personal temporal o interino, no en base a las prescripciones que ordena la ley, sino en base al régimen jurídico de cada empleado afectado, produciéndose un efecto directo: el aumento de la laboralización en plazas de obligada cobertura por personal funcionario.

Un criterio a nuestro juicio erróneo pero que fue avalado por muchos informes y asesoramientos e incluso por sentencias judiciales, que consideran debe estabilizarse según el régimen jurídico del empleado temporal y luego, si acaso, funcionarizar, si tener conocimiento real de que el modelo de funcionarización ha “explosionado” tras el EBEP de 2007. El resultado es que, solo así, se puede comprender que en España haya más de 300 mil empleados locales con vínculo laboral, pese a lo que hemos expuesto que indica –y obliga, sin excepciones- la LBRL, el TRRL, el EBEP y la mayoría de normas autonómicas.

Una primera conclusión es que ciertamente la DT 2ª no está diseñada en clave de funcionarización, aunque una de sus derivadas puede ser este objetivo. Por otro lado, la interpretación que se ha efectuado por parte del Estado y de los Tribunales sobre la DT 2ª ha sido quizá aún más restrictiva que lo que su propia redacción parece deducir.

Es más, no siendo especialmente distintas la DT 15ª LMRFP y la DT 2ª, puede sorprender que la primera si permita un proceso restringido en tanto que la segunda no. La clave de la diferencia, sin duda, está en la incorporación del término “*promoción interna*”, que descoyunta todo el modelo sin que posiblemente el legislador del 2007 supiera las consecuencias tóxicas que una redacción kafkiana introducía en el empleo público español.

2. EL PROCESO DE FUNCIONARIZACIÓN COMO SISTEMA DE PROMOCIÓN INTERNA DEL PERSONAL LABORAL FIJO

La DT 2ª EBEP señala lo siguiente, bajo la descripción de “*Personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario*”.

El personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, estuviere desempeñando funciones de personal funcionario, o pasare a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha, podrá seguir desempeñándolos.

Asimismo, podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición.

Este precepto merece un detallado estudio, dividido en dos partes, en función del primer y segundo párrafo.

2.1. La garantía de estabilidad del personal laboral fijo

De conformidad con el EBEP, “*el personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, estuviere desempeñando funciones de personal funcionario, o pasare a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha, podrá seguir desempeñándolos*”.

Este párrafo primero de la DT 2ª EBEP fija un derecho de gran importancia para el trabajador laboral fijo que a 13 de mayo de 2007 estuviera ocupando un puesto de personal funcionario, si bien a diferencia de la DT 15ª Ley 30/1984, se refiere al ejercicio de “funciones de personal funcionario”, lo cual también protege a aquellos trabajadores en Corporaciones que no tengan RPT o catálogo de empleados. Un precepto repetido por las nuevas normas de función pública autonómica –muchas de ellas de aplicación también al ámbito local- pero fijando como fecha de referencia la entrada en vigor de la ley de la

Comunidad, y no la fecha del Estado, una cuestión nada menor sobre si es correcto o no este desarrollo autonómico diferente –y más favorable- para su personal laboral fijo.

La redacción legal este primer párrafo supone aceptar diversas derivadas jurídicas y en la gestión del empleo público:

- a) El EBEP mantiene el criterio de la voluntariedad de este proceso, tal como sucedía con la DT 15 LMRFP.
- b) Se destaca que el trabajador podrá seguir desempeñando las funciones propias de los funcionarios.
- c) La anterior frase es de gran trascendencia, porque en la práctica “convalida” cualquier contrato de trabajo fijo formalizado con anterioridad al 13 de mayo de 2007 en puesto o ejercicio de funciones de personal funcionario. De ahí que las leyes autonómicas que han reproducido el precepto, al adaptar el EBEP a su marco específico, han fijado como fecha la entrada en vigor de sus leyes de función pública –así, País Vasco, La Rioja.
- d) Se fija una fecha específica, el 13 de mayo de 2007, lo que supone a 2024 que han transcurrido ya más de diecisiete años, lo que ello implica una pérdida de valor de la referida DT, que ha intentado ser corregido por las leyes autonómicas mencionadas o incluso por las bases específicas de procesos de funcionarización por promoción en el sentido de no exigir antigüedad, de fijarla en una de dos años o señalar cualquier otra fecha. De ahí que para el Estado, la DA 24ª Ley 31/2022 ya no fija fecha alguna de referencia, por lo que como tal norma, tendrá una vigencia indefinida y sin fecha que la constriña con el paso del tiempo, salvo que se modifique o derogue.

Es cierto, por tanto, que la problemática de las disposiciones transitorias se reproduce en el tiempo, a fijar una fecha específica de referencia; en la LMRFP, el 30 de julio de 1988; en el EBEP, el 13 de mayo de 2007. Y así sucesivamente –incluso las autonómicas más recientes-, porque las normas intentan convalidar los errores del pasado

pero su “congelación” a una fecha concreta implica que luego es muy difícil o casi imposible solventar las dificultades de gestión cuando el momento de referencia se aleja en el tiempo. Es la virtud que aporta la DA 24ª Ley 31/2022, para el Estado.

- e) En todo caso, a nuestro juicio se concede a través de la LMRFP y el EBEP al trabajador un derecho absoluto o casi absoluto de garantía a no ser despedido por el desempeño de funciones de funcionario, siguiendo el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En la LMRFP también se emplea el término “*podrá permanecer*” y además señala que “no implicará el cese del laboral”. A nuestro juicio, el derecho de protección del laboral fijo debe ser el sumatorio de la DT 2 EBEP y de la DT 15.1 LMRFP pues este primer párrafo tiene un carácter aplicativo a todas las Administraciones, a diferencia del segundo párrafo. Y en el mismo sentido, las leyes autonómicas que lo regulan.

El resultado es que estas dos normas estatales y también las autonómicas, prevén la imposibilidad de que quien no se presente a las pruebas de funcionarización o no las supera, pueda ser despedido, pues continuará prestando servicio.

Es más, la doctrina judicial ha señalado que tampoco la Administración puede aplicar otras medidas, como el *ius variandii* del art.39 Estatuto de los Trabajadores, pues éste decae ante una norma específica como es la LMRFP y el EBEP, hasta el punto que la STSJ Andalucía/Granada 12-11-2002 indicó que al trabajador no se le puede privar de este derecho que tenía consolidado, pese a que hubiera habido una modificación de la RPT.

No obstante, esta garantía se vincula a las funciones que ejerce el trabajador según la DT 2 EBEP, pero únicamente a estas funciones, o en relación al puesto que ocupa. En consecuencia, en ningún caso se podrá alegar esta circunstancia como causa de despido colectivo u objetivo, por causas organizativas, en especial.

Sin embargo, el trabajador puede ser despedido por otras razones, como las disciplinarias, empresariales, económicas, etc., o ser trasladado de puesto, por

amortización del puesto que ocupaba, si este ya no es preciso. La estabilidad existe como derecho, pero es modulable, y no puede ser conculcada por una nueva definición o recualificación del puesto o las funciones como funcionariales, pero sí que el puesto puede ser “amortizado” si “*fuese preciso*” (STSJ Andalucía/Granada 12-11-2002, FJ único).

2.2. El segundo párrafo de la disposición transitoria segunda EBEP: la funcionarización mediante “promoción interna”

A continuación de lo antes expuesto, la DT 2ª EBEP regula el que sería el proceso de funcionarización según el nuevo modelo, pero reformulado mediante un modelo de “*promoción interna*”. Se detalla en el segundo párrafo y sus elementos fundamentales son:

- Se indica que “*asimismo, podrá participar...*”. Por tanto, se está refiriendo al personal laboral fijo que se indica en el primer párrafo (*El personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, estuviere desempeñando funciones de personal funcionario, o pasare a desempeñarlos*) y no a otro. El Texto Refundido del EBEP de 2015 toma, por tanto, como referencia al EBEP de 2007.

- Sin embargo, el propio Estado percibe que la fecha de referencia -12 de mayo de 2007, un mes después de la publicación del EBEP en el BOE- supone una gran contradicción –e iniquidad comparándolo con los funcionarios-. La consecuencia es que, con el paso del tiempo, el modelo de la DT 2ª deriva cada vez más en una muy difícil aplicación y por ello a través del Real Decreto en que se aprueban las ofertas de empleo anuales, el Estado ha cambiado el criterio, exigiendo una antigüedad de dos años. Esta modificación es extraordinariamente interesante y la hemos detectado en todas las Ofertas de Empleo a partir de 2008 (RD 66/2008) y se deriva de la previsión –en el momento presente- del IV Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración General del Estado sobre requisitos de promoción interna del personal laboral fijo.

- Así, la más reciente, la referida a 2023 se prevé en el RD 625/2023 de 11 de julio, de Oferta de Empleo Público lo siguiente, en su art.5. apartados 4 y 5:

“4. De acuerdo con la disposición transitoria segunda del texto refundido por el que se aprueba el Estatuto Básico del empleado público, el personal laboral fijo que a la entrada en vigor del mismo esté desempeñando funciones de personal funcionario, podrá seguir desempeñándolas. Asimismo, podrá participar, de forma conjunta con el personal funcionario, en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, en aquellos cuerpos y escalas a los que figuren adscritos las funciones o puestos que desempeñe y cuyo nivel de titulación se corresponda con el del grupo desde el que se promociona.

Tanto el personal laboral como el funcionario deberá estar en posesión de la titulación exigida, tener una antigüedad de al menos dos años de servicio activo en el grupo profesional o subgrupo desde el que se promociona, cumplir el resto de los requisitos que se exijan y superar las correspondientes pruebas selectivas.

Serán las bases específicas de cada convocatoria las que determinarán los colectivos que podrán participar en cada proceso y las características y condiciones del mismo.

5. Al personal laboral fijo que participe en estos procesos se le valorará como mérito en la fase de concurso los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo, así como las pruebas selectivas superadas para acceder a esa condición”.

Por tanto se suprime el requisito en exclusiva del 13 de mayo de 2007 y se fija otro: *“Tanto el personal laboral como el funcionario deberá (...) tener una antigüedad de al menos dos años de servicio activo”* y posiblemente por ello finalmente se resuelve esta contradicción jurídicamente significativa a través de la DA 24ª Ley 31/2022, en donde ya no se fija fecha alguna.

Por lo demás, la importante distinción que se derivaba de las Ofertas de 2008 y años siguientes y de las más actuales, es que este requisito de estos dos años ya no es con

carácter general para toda promoción interna, sino que ahora se incorpora en el precepto específico y su apartado concreto, vinculado a la DT 2ª EBEP.

Hemos tenido ocasión de afirmar que esta regulación, que año tras año se aprueba, era contraria a la DT 2ª, una previsión ultra vires o contra legem, si se quiere. Sin embargo, creemos que este criterio que hemos defendido no es acertado – o cuestionable, dada la ambigüedad de la norma-, porque en concreto, en un análisis en profundidad de la disposición, no se prohíbe tal posibilidad que instituye el Real Decreto de Oferta de Empleo estatal. No nos empaña afirmar que cambiar de criterio es necesario cuando se precisa un nuevo enfoque y en este sentido, las Ofertas de empleo estatales nos permiten esta visión. Por ello nos remitimos a la propuesta interpretativa que formulamos en al final de este artículo, que supone cohonestar para un colectivo de personal laboral la previsión de la fecha de la DT 2ª y, para otro, la previsión que fija el Convenio Colectivo en vigor.

Dicho lo cual, sin perjuicio de que volveremos sobre ello más adelante, los elementos mencionados disuelven en gran medida el proceso de funcionarización en el sentido clásico. Por ello, hay dos opciones para el gestor público local:

- Aprobar un proceso selectivo conjunto, libre y de promoción interna en donde se indiquen las plazas para uno u otro sistema. No obstante, de optar por esta fórmula, parece razonable indicar que habrá dos modelos de promoción interna: la promoción interna de funcionarios, como forma habitual o la promoción interna laboral también habitual basada en el convenio colectivo, y luego la promoción interna ad hoc de la DT 2ª, que tiene unas características específicas, pero que no puede escindirarse tampoco de la previsión que fije el convenio colectivo del personal laboral aplicable, si es que la regula.
- El requisito de titulación es prescriptivo. El personal laboral fijo que desee participar en la promoción interna por funcionarización deberá forzosamente estar en posesión del título de acceso al grupo o subgrupo funcional, sin excepciones.

- Al personal laboral fijo se le valorarán, forzosamente, una serie de méritos. No es excluyente por cuanto pueden ser más de los previstos en la DT 2ª, pero si unos méritos mínimos obligatorios, que deben valorarse sí o sí: los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y, además, las pruebas selectivas superadas para ser personal laboral fijo.

Por consiguiente, esta fórmula de funcionarización implica el siguiente esquema, que se ha estructurado así en base a los criterios del Estado y de las sentencias judiciales y otros criterios administrativos:

1º. El personal laboral fijo podrá participar en pruebas selectivas para pasar a ser funcionario. Pero esta “*promoción*” es horizontal cruzada: pasará de ser laboral fijo de una determinada categoría o grupo a ser funcionario del grupo o subgrupo equivalente.

Esto es, la DT 2ª se articula en el sentido de que, por ejemplo, el administrativo laboral fijo pasará a ser administrativo funcionario de carrera. Se trata de una promoción diluida, pues lo único que propiamente se puede considerar como promoción es lograr el vínculo de funcionario, pero sin que haya incremento retributivo aparente ni otra mejora de condición profesional –excepto, posiblemente, la inserción en el sistema de carrera administrativa funcional-.

2º. No se establece un sistema restringido exclusivamente referido al personal laboral fijo. Aunque la DT 2ª es ambigua, esta promoción interna permite también la participación del personal funcionario. Deducción judicial que no compartimos, pero que parece haberse consolidado, aunque es difícil deducir de donde se deriva tal conclusión.

3º. En este último caso del personal funcionario, deberá ostentar un grupo o subgrupo inmediatamente inferior al de la plaza a la que concurre. Se da, aquí sí, una auténtica promoción en los términos clásicos de la función pública.

Aunque son muy escasas las convocatorias que han cumplido los requisitos mencionados, pueden localizarse algunas que se han ajustado a la ley. Por el contrario, la mayoría de las convocatorias, a nivel autonómico y local, han obviado dos elementos: la

posibilidad de participación del personal funcionario, excluyéndolos expresamente, y la fecha de referencia de mayo de 2007, que merece una referencia especial, tal como ya hemos avanzado con anterioridad

En este sentido, tres sentencias de idéntica fecha del Tribunal Superior de Justicia de Canarias/Santa Cruz de Tenerife de 5-6-2019²⁸ establecen una clara doctrina, que detallamos a continuación y que implica prohibir la funcionarización si se restringe solo a la participación de personal laboral fijo, pese a ser una fórmula empleada masivamente con los consiguientes riesgos:

- a) Con la DT 2ª EBEP estamos *“lejos ya de la situación creada por la STC 99/87, la citada disposición transitoria segunda del EBEP establece la nueva norma básica aplicada por el acto de cuya anulación judicial se trata”*: este colectivo de personal laboral puede seguir desempeñando funciones propias de personal funcionario y además *“podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe”* con determinados méritos por servicios prestados y por las pruebas selectivas superadas para acceder a la condición de personal laboral fijo.
- b) A continuación, el Tribunal señala que no desconoce que esta promoción interna ha sido entendida como un proceso selectivo de funcionarización equivalente a un turno restringido en el que sólo podrán participar los laborales fijos con funciones de funcionario excluyéndose a los funcionarios de otros colectivos y a los aspirantes del turno libre, es decir, un proceso selectivo independiente de los procesos selectivos ordinarios de libre concurrencia y/o de promoción interna.

²⁸ STSJ Canarias/Santa Cruz 5-6-2019, sentencia 241/2019, proc.70/2019. *Ídem*, con del mismo tribunal y fecha, sentencias núm.239 y 240.

No obstante, el Tribunal Superior afirma que *“tiene otro criterio: la norma transitoria enjuiciada no atribuye el derecho a un proceso selectivo exclusivo de personal laboral sino únicamente el derecho a participar en la promoción interna restringida a los que ya son funcionarios ya sea esta promoción interna independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia”*.

c) Y a ello añade la doctrina judicial siguiente, en base a los siguientes elementos:

- El tenor literal no establece explícitamente un turno restringido de funcionarización como el previsto inequívocamente en la Ley presupuestaria de 1990 con reserva de plazas. Por tanto, la DT 2ª EBEP modifica los criterios de la DT 15 LMRFP y normas paralelas y las posteriores de las leyes de presupuestos.

- Con carácter general, en la legislación española, no existe una promoción interna de personal laboral a personal funcionario –debemos añadir nosotros, que sí existen normas específicas que lo prevén para supuestos concretos-.

Para acceder a la función pública en régimen de derecho administrativo, el personal laboral también ha de realizar una prueba selectiva de ingreso, salvo excepciones muy concretas. El personal laboral tiene derecho a la promoción profesional en los términos del art.19 EBEP pero no tiene derecho a participar en un promoción interna de personal funcionario, esto es, el carácter general establece que no existe la promoción horizontal cruzada o promoción vertical cruzada de laboral a funcionario, salvo excepciones.

- Por el contrario, con la DT 2ª EBEP se fija una excepción, quizá la más relevante en el sistema de empleo público español desde 1984; en este sentido, la doctrina judicial citada indica que precisamente es la DT la que atribuye - excepcionalmente – este derecho a participar en la promoción interna conjuntamente con el personal funcionario, compitiendo para una misma plaza de carácter funcional.

Esta promoción interna es la que puede ser independiente o conjunta con un proceso selectivo de libre concurrencia pero no puede constituirse como un proceso selectivo exclusivo para el personal laboral.

- Tal exclusión del personal funcionario de la promoción interna vulneraría su derecho a no ser discriminado, a no sufrir un trato desigual en la participación en un proceso selectivo ya que no se aprecia una razón objetiva y razonable referida al principio de mérito y capacidad por la que se haya de convocar una promoción interna en la que sólo pueda participar personal laboral excluyendo a otros aspirantes.

Este mismo Tribunal se cita su propia sentencia de 25 de enero de 2018 (rec.apel. 193/17), cuyo fundamento cuarto establece lo siguiente:

"Resulta evidente, que la finalidad de la DT es permitir al personal laboral fijo, que estuviera desempeñando funciones propias de personal funcionario, pasar a participar en procesos selectivos de promoción interna; en definitiva, la disposición no excluye al personal laboral fijo, que reuniendo determinados requisitos pueda concurrir en igualdad de condiciones con el personal funcionario; pero lo que no se comprende en dicha norma, por mucho que estemos ante personal laboral fijo que realizara tales funciones, es la exclusión del personal funcionario de la concurrencia a una plaza vacante ya funcionarizada, y esto es justo lo que hace la resolución impugnada cuando recoge en la base cuarta 4 que es requisito para ser aspirante tener la condición de personal laboral fijo (...).

Y así finaliza exponiendo las razones por las cuales la DT 2ª EBEP no permite la restricción exclusiva para el personal laboral fijo: *"Por lo expuesto las bases recurridas vulneran la disposición transitoria segunda ya que la DT no habilita un turno restringido exclusivo de laborales y son además lesivas para las personas a las que el turno restringido impide participar vulnerando su derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 C.E. luego sí que se trata de una causa de nulidad de pleno derecho susceptible de revisión de oficio (...) y lesivas para el interés público.*

2.3. Debilidades y fortalezas del procedimiento de la disposición transitoria segunda del EBEP

El modelo de la DT 2ª asume los siguientes puntos fuertes y débiles, que han hecho que posiblemente por ello, a través de la DA 24ª Ley 31/2022 se ha debido aprobar de nuevo un modelo, aunque solo para el Estado. En concreto:

- a) La DT 2ª, en principio, supera el modelo restringido de la funcionarización “clásica”. Ya no sólo pueden participar los laborales fijos afectados en sus plazas sino también los funcionarios por promoción interna del grupo o subgrupo inferior al convocado.
- b) Por consiguiente, el laboral fijo pasará a ser funcionario de carrera a una categoría o nivel equivalente, en tanto que si quien supera el proceso es un funcionario, este promocionará “verticalmente”, esto es, pasando por ejemplo de auxiliar administrativo a administrativo.
- c) El punto débil –absoluto- de este modelo- es que debe existir una plaza vacante. A diferencia de la funcionarización “clásica”, el puesto o plaza que se convoca no es el que ocupa el personal laboral fijo, sino otro que debe estar vacante, de igual categoría o grupo que el del laboral, pero al que también podrá participar funcionarios de carrera.
- d) Al ser promoción interna, solo podrá participar el personal propio de cada Corporación local.
- e) Este proceso tiene la fortaleza de que la DT 2ª es una norma básica del régimen jurídico de los funcionarios públicos y por tanto se aplica a la Administración del Estado, autonómica y local, a diferencia de la inseguridad de la DT 15ª LMRFP.
- f) Una debilidad importante es que fija la fecha de condición de fijo del personal laboral fijo en el 13 de mayo de 2007, mientras que nada se requiere en este sentido para el personal funcionario, por lo que se aplica solo una antigüedad

de dos años, lo que crea una disfunción muy importante, que ya hemos expuesto con anterioridad, en que la Oferta de Empleo estatal optó, con el paso de los años, por requerir exclusivamente también dos años para el personal laboral fijo, con una lógica que luego expondremos y que consideramos que es aplicable a la Administración local.

g) La gran debilidad del modelo es que muchísimas convocatorias de Corporaciones locales, aplicando la DT 2ª EBEP han optado por:

- permitir solo la participación de personal laboral fijo afectado por las plazas que ocupan y a ningún aspirante más.
- modificar la fecha de 13 de mayo de 2007, ya sea fijando otra fecha o bien no fijando ninguna, para permitir la participación de cualquier empleado con una antigüedad mínima de dos años, siguiendo el modelo estatal, o bien no establecer ninguna antigüedad.
- obviar que es preciso una plaza vacante para llevar a cabo la promoción interna, al ser casi imposible entonces la funcionarización del personal laboral.

Por ello, tomando lo que hemos expuesto, parece que la conclusión que tras la DT 2ª EBEP la situación jurídica es la siguiente:

- a) La funcionarización, según el modelo clásico, ha dejado de existir, sin perjuicio de lo que diremos al tratar de la Ley 31/2022 y también de cómo se están articulando muchas bases de funcionarización, que olvidan el cambio de criterio y siguen con el modelo “clásico” pero amparándose de forma retorcida en la DT 2ª, ignorando los límites que ella fija, creando un sistema “mixto” o “híbrido” entre el modelo clásico y la previsión de la DT 2ª EBEP.
- b) *De facto*, el Estado ha dado por finalizado la funcionarización clásica en 2007, pero lo ha recuperado a partir de 1 de enero de 2023, aunque solo para sus empleados.

Es evidente que cuando se gestionó el EBEP, se quiso evitar un procedimiento restringido. Así, no superaron el trámite parlamentario diversas enmiendas, como la núm.328 que propuso se indicara que fuese un proceso restringido de integración en la condición de funcionario; también fue rechazada la enmienda num.497, que proponía permitir a las Administraciones la realización de “*convocatorias en turnos restringidos cuando así lo prevean las respectivas normas de función pública*”. La DA 24ª Ley 31/2023 la recupera, sin embargo.

- c) Propiamente la DT 2ª no regula ningún procedimiento especial, excepcional o distinto a la promoción interna ordinaria, si bien se abre a la doble promoción, de laborales y funcionarios. Por ello, no es un procedimiento restringido, pues está abierto al personal laboral fijo y también al funcionario, articulándose una doble forma de promoción: promoción horizontal cruzada para el personal laboral fijo y promoción vertical a los funcionarios.

3. EL MODELO DE LA LEY 31/2022 DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: ¿LA RECUPERACIÓN DE LA FUNCIONARIZACIÓN “CLÁSICA”?

De todo lo expuesto con anterioridad, puede concluirse –aunque puede ser objeto de debate- que el modelo de la DT 2ª EBEP no cumple las finalidades del proceso de funcionarización. Es cierto que permite que un laboral fijo pueda funcionarizarse, pero debe existir una plaza vacante –distinta a la suya- y además debe competir con los funcionarios de su Administración de un grupo o subgrupo inferior.

Por ello, algunos autores han afirmado que no estamos ante un proceso de funcionarización, sino un proceso específico de promoción interna²⁹, criterio que compartimos a la vista de lo que la doctrina judicial ha establecido. Esto es, la DT 2ª no es una norma para la funcionarización, aunque pueda producir este efecto colateral –

²⁹ Hernández Sánchez, Vicente: “*Realidad actual de la funcionarización en las entidades locales*”. El Consultor, núm.10, octubre 2022, pp.56 y ss.

aunque muy importante- sino una norma de promoción singular y peculiar, pero con unos mimbres muy distintos a la supérstite pero inaplicable DT 15ª LMRFP.

Esta circunstancia se ha agravado tras los procesos de estabilización llevados a cabo por la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad. Eso supone que muchos empleados laborales temporales han pasado a personal laboral fijo en puestos y plazas con funciones funcionariales; también se da la circunstancia que perviven grandes bolsas de trabajadores laborales en sectores muy específicos de la Administración del Estado, como es el Ministerio de Asuntos Exteriores o el personal civil no funcionario del Ministerio de Defensa, o como se acredita en las primeras convocatorias, el personal de los Organismos Autónomos.

Por ello, y sin duda con gran sorpresa para los gestores públicos y tal como hemos expuesto con anterioridad, en la Ley 31/2022 de Presupuestos Generales del Estado para 2023 se ha incorporado una DA, la 24ª, que asume un carácter de permanencia. Sorpresa, en todo caso, relativa porque previamente, el Estado llegó al acuerdo antes citado con los sindicatos más representativos para adaptar, regularizar o transformar el vínculo jurídico laboral en fijo. Los elementos fundamentales de la nueva DA son los siguientes:

- a) Se orilla el concepto “promoción”, para pasar a denominarse “*procesos selectivos de cambio de régimen jurídico del personal laboral fijo*”.
- b) Solo tiene aplicación a la Administración del Estado y para su personal laboral fijo.
- c) No hay fecha de referencia de cuando se debió adquirir la condición de personal laboral fijo, lo que permite la participación del personal resultado de la estabilización de empleo temporal.
- d) Hay una remisión muy significativo al papel de la negociación colectiva del personal laboral, que puede modular en el futuro la aplicación de la DA, en el sentido de ampliar las funciones que deben desarrollarse por personal funcionario.

Las reglas fundamentales de este proceso de funcionarización, denominado “*proceso selectivo de cambio de régimen jurídico del personal laboral fijo*” son las siguientes:

- Debe ser personal laboral fijo que desempeñe funciones o actividades reservadas a funcionarios.

- Estas funciones aparecen en el anexo II del IV Convenio Colectivo de la Administración del Estado³⁰. Una previsión muy interesante, pues nos permite deducir qué puestos cubiertos por laborales el Estado considera que deben ser cubiertos por funcionarios.

En concreto, se establece el “*conjunto de actividades, funciones o actividades cuyo ejercicio, en el ámbito de la Administración Pública, corresponden al personal funcionario o cuyo desempeño no es requerido por la organización en el ámbito del Convenio único*” y que son los siguientes, de los cuales queremos destacar las letras a), b), c) y d), así como la f), que son muy comunes en las entidades locales:

a) *Gestión de Recursos Humanos.*

b) *Gestión Económica.*

c) *Gestión Administrativa.*

d) *Diseño, análisis, implantación, mantenimiento y soporte de aplicaciones informáticas y manejo de las mismas.*

e) *Realización de estudios estadísticos.*

f) *Clasificación, referenciación, sistematización y control de todo tipo de documentos, publicaciones y libros.*

g) *Traducción e interpretación directa e inversa de distintos idiomas.*

³⁰ BOE 17-5-2019; <https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/17/pdfs/BOE-A-2019-7414.pdf>

h) Peritación y valoración de bienes.

i) Impulso y gestión en materia de tráfico y seguridad vial para el desarrollo y ejecución de las políticas viales públicas.

j) Vigilancia del Dominio público.

k) Arquitectura y Arquitectura Técnica de la Hacienda Pública.

l) Ingeniería e Ingeniería Técnica.

m) Veterinaria (solo para titulaciones universitarias).

n) Farmacia (solo para titulaciones universitarias).

o) Vigilancia de conservación y explotación de carreteras.

p) Monitor de protección radiológica.

- Es un proceso de participación voluntaria para el trabajador fijo
- Es un proceso selectivo, “*de cambio de régimen jurídico*”. Esto es, usando otros términos, es una clara y prístina “funcionarización”.
- El proceso es por “*concurso-oposición*” y el objetivo es obtener la condición de personal funcionario de carrera.
- La selección debe cumplir los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.
- El aspirante debe poseer la titulación exigida para el acceso al Cuerpo o Escala de funcionario y reunir los restantes requisitos que fije la convocatoria.
- Se valora como mérito los servicios prestados como personal laboral fijo.

- El trabajador fijo que supere el proceso adquiere la condición de funcionario con la toma de posesión. En ese momento, su contrato de trabajo se extingue, sin que sea posible pasar a la situación de excedencia voluntaria en el régimen laboral.

- El personal laboral fijo que no participe o que, habiendo participado en los procesos selectivos de acceso de cambio de régimen jurídico, no los supere, mantendrá su condición de personal laboral fijo, con la misma clasificación profesional que tuviera en ese momento hasta que se produzca la extinción de su contrato de trabajo por cualquiera de las causas legal y convencionalmente establecidas. Una garantía equivalente al primer párrafo de la DT 15ª LMRFP y DT 2ª EBEP.

- Se protege a estos laborales en sus derechos de promoción profesional y provisión de puestos de trabajo, como también establecen la LMRFP y el EBEP.

- El puesto de trabajo del personal laboral fijo que supere el proceso de selección, pasará a ser de funcionario por “reconversión”.

- Quienes accedan a la condición de funcionario de carrera en virtud de los procesos previstos en la DA mantendrán, en términos anuales, unas retribuciones equivalentes en su cuantía a las que vinieran percibiendo como personal laboral fijo, si las mismas fueran superiores a las que le correspondieran como personal funcionario de carrera, en tanto permanezcan en el mismo puesto de trabajo que haya sido objeto de cambio de régimen jurídico.

- También los nuevos funcionarios consolidan el grado personal, que tenían en régimen laboral. En concreto consolidarán el grado personal correspondiente al nivel del puesto de trabajo reconvertido en la misma fecha en que se produzca la toma de posesión en el puesto como personal funcionario de carrera, siempre que hubieran desempeñado, durante dos años continuados o tres con interrupción, un puesto de trabajo del mismo grupo profesional que aquella de personal laboral fijo que se reconvierte en puesto de personal funcionario de carrera.

- En aplicación de las reglas de reconocimiento de servicios, también se reconoce al nuevo funcionario los servicios prestados como laboral. Y ello igualmente se aplica a los efectos de participar en procesos de provisión de puestos de trabajo.

- Estas garantías expuestas, sin embargo, no se aplican si el personal laboral fijo funcionarizado lo ha sido por su participación en un grupo o subgrupo inferior al que tenía como laboral fijo.

En este sentido, podemos resaltar que a finales de 2023 ya se han impulsado los primeros procesos, como el que afecta al personal laboral de los Organismos Autónomos, como acredita la Resolución de 15-12-2023 por el que se convoca el proceso selectivo para el cambio de régimen jurídico del personal auxiliar administrativos de ese ámbito administrativo³¹, incorporándose medidas no previstas en la Ley –aunque si en el Acuerdo de 19 de julio de 2022-, como es que los trabajadores fijos en excedencia voluntaria y sin reserva de puesto también podrán participar y si superan el proceso, pasarán a la situación de excedencia voluntaria como funcionario de carrera.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN Y PROPUESTA INTERPRETATIVA DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DEL EBEP

Una de las opciones que las Corporaciones locales –y también las Comunidades Autónomas- han asumido es aplicar la DT 2ª, pero sin permitir el acceso del personal funcionario a las convocatorias. Hay numerosas convocatorias ejemplo al respecto, tal como hemos expuesto³² y la comprobación que hemos efectuada tras la lectura de cientos de convocatorias, es que suponen la práctica totalidad de las mismas.

³¹ Resolución de 15-12-2023 de la Secretaría de Estado de Función Pública, BOE núm.304, de 21-12-2023.

³² Entre otros muchos, Ayuntamiento de Santander, BO Cantabria 16-7-2009, pp.12017 y ss.; Diputación de Córdoba, BOP 31-10-2023, pp.206 y ss. (“Ostentar la condición de personal laboral fijo de esta Diputación Provincial, habiendo accedido a la misma mediante la superación de un proceso selectivo desarrollado conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y que dicho personal esté desempeñando funciones de personal funcionario. Asimismo, las personas interesadas en participar en el proceso de funcionarización deberán ostentar plaza como personal laboral fijo de plantilla en la categoría del mismo grupo profesional de la plaza a la que

Ello supone que estas convocatorias en modo alguno se incluye la promoción interna vertical del personal funcionario del subgrupo o subgrupo inmediatamente inferior. El riesgo es, por tanto, evidente en el supuesto de impugnación, pese a que a nuestro juicio, el criterio del Estado y de los Tribunales tiene un agarre muy insuficiente en base a la redacción de la DT 2ª.

El otro elemento que muchas bases han desvirtuado completamente es que la referencia del 13 de mayo de 2007 ha quedado en ocasiones orillado, siendo sustituida por otros requisitos de antigüedad; así, el requisito de dos años como personal laboral fijo o bien fijar cualquier otra fecha de referencia, para evitar que queden fuera del proceso a trabajadores fijos posteriores a mayo de 2007³³. Una cuestión sobre la que deseamos establecer unos parámetros interpretativos que se hacen necesario, que hemos podido avanzar con anterioridad.

A modo de consideración final, creemos importante destacar los siguientes elementos en base a comprender la enorme complejidad y el riesgo jurídico y de gestión que suponen los procesos de funcionarización, y que a modo de conclusión nos gustaría exponer a continuación:

- a) El modelo “clásico” de funcionarización, para las entidades locales, con la ley en la mano, ya no es posible de aplicar. Ha quedado superado por el modelo de la DT 2ª EBEP, que si bien no ha derogado formalmente la DT 15ª LMRFP, hemos de entender que la soslaya y se superpone. Por tanto, la funcionarización restringida no sería técnicamente posible en las entidades locales desde el EBEP de 2007, tal como se entendía con la LMRFP.

pretenda acceder, siendo necesaria una antigüedad mínima de 2 años como personal laboral fijo en dicha plaza”); Xunta de Galicia, Decreto 165/2019 de 26 de diciembre; Ayuntamiento de Zaragoza, resolución de 23-5-2014 (“Para tomar parte en el concurso-oposición será necesario: Ser trabajador fijo con jornada normalizada del Ayuntamiento de Zaragoza y estar ocupando con éste carácter en la plantilla plaza laboral, o encontrarse en excedencia y tener derecho a la reserva legal de plaza cumpliendo los requisitos de fijeza y jornada normalizada enunciados con anterioridad. Los requisitos exigidos en las presentes Bases se entenderán referidos a la fecha en que finalice el plazo de la presentación de instancias”).

³³ Ver anterior npp

b) Sin embargo, la DT 2 EBEP, de clara aplicación a las entidades locales, no trata tanto de la funcionarización como sí de un modelo ad hoc y peculiar de promoción interna, que es muy singular porque significa, en la práctica, el paso del régimen laboral al funcionarial, pero manteniendo la misma categoría o grupo profesional.

Sin embargo, la DT 2 EBEP no solventa el problema clásico de la funcionarización y puede conllevar graves dificultades en la gestión, pues deberá existir siempre una plaza vacante y este elemento no hay forma posible de soslayar. A ello se suma la grave situación derivada del proceso de estabilización de la Ley 20/2021 en que se ha optado por la consolidación de decenas de miles de plazas en condición de laboral cuando según la ley deberían ser ocupadas por funcionarios.

c) El modelo de la DA 24ª Ley 31/2022 solo se aplica al Estado y parece muy arriesgado jurídicamente optar por su aplicación supletoria a las Corporaciones locales. Pese a ello, esta fórmula de la DA 24ª sería la que resolvería con grandes dosis de seguridad jurídica la cuestión analizada en este documento y nuestra propuesta sería que una reforma legislativa, bien fácil de llevar a cabo, permitiera su aplicación también a las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, con las lógicas adaptativas que se derivan en cuanto a la referencia a sus respectivos convenios colectivos.

d) Es muy habitual localizar a día de hoy convocatorias en base a la DT 2 EBEP, pero solo permitiendo la participación al personal laboral fijo, lo que supone que el gestor público ha percibido el riesgo del modelo, al impedir la participación de los funcionarios del grupo o subgrupo inferior. No puede negarse, sin embargo, que este sistema está siendo, a día de hoy, absolutamente masivo, lo que implica aplicar la DT 2 EBEP con los criterios de la DT 15 LMRFP, con el riesgo existente de impugnación.

Estos elementos anteriores parecen sancionados en vía judicial. Sin embargo, a modo de interpretación final, queremos establecer algunas referencias que el gestor

público debería tener en cuenta, pues la DT 2ª permite alguna interpretación más favorable, en especial en cuanto a la fecha de referencia de mayo de 2007.

- a) Compartimos el criterio judicial de que es la DT 2ª la que debe aplicarse, habiendo quedado superada completamente la DT 15ª LMRFP o sus equivalentes autonómicos. Sin embargo, es una norma alicorta, poco definida y con importantes lagunas.
- b) No compartimos el criterio de que la DT 2ª abra la promoción interna a los dos colectivos, de trabajadores y funcionarios. De hecho, no hay atisbo de tal previsión en la disposición. En realidad, su contenido es el mismo que la DT 15ª LMRFP y aquí nunca se cuestionó el carácter restringido a favor del personal laboral.

Las teorías judiciales sobre que la situación de 2007 no es la del pasado es una prueba de fe, pero no se sustenta en ningún criterio escrito. No obstante, dada la abundancia de pronunciamientos judiciales en el sentido expuesto hace que restringir la participación solo al personal laboral fijo suponga un grave riesgo de impugnación. El gestor público local que en el futuro desee aprobar un proceso de funcionarización debe reflexionar si asume o no el reto, tal como hemos señalado, en que de forma casi absoluta así se ha hecho, pero sin olvidar el peligro que acecha.

- c) No somos capaces de plantear una solución al hecho de que deben existir plazas vacantes para llevar a cabo la convocatoria de la DT 2ª. Es uno de los principales talones de Aquiles. De no modificarse este criterio, el modelo deviene (casi) impracticable, porque es imposible en la mayoría de los supuestos crear tantas nuevas plazas vacantes a expensas del resultado del proceso de promoción, pues supondría un incremento del capítulo I descomunal. La alternativa de crear plazas pero no dotarlas presupuestariamente a la espera del resultado final es una opción que se ha empleado a menudo, pero forma parte del debate sobre si pueden existir plazas no presupuestadas, siendo esta una cuestión sobre la que hay diversas opiniones

en las áreas de Intervención. A nuestro juicio, un criterio favorable solventaría el problema de una manera muy efectiva.

d) La fecha de 13 de mayo de 2007 es una garantía de reconocimiento de que todo el personal laboral fijo que a esa fecha estuviera contratado puede participar en el proceso de promoción interna, además de que se le garantiza su estabilidad en el puesto que ejerce actividades de funcionario –e impide su despido por esta razón- y además valida los actos administrativos que pueda llevar a cabo. Se les garantiza además una promoción interna por concurso-oposición y una garantía, no modificable, de valoración de determinados méritos. Esta fecha puede ser diferente si la ley autonómica prevé otra, más próxima en el tiempo –posterior al 2007-, pues debemos tener en cuenta que el propio EBEP indica que serán las leyes de desarrollo del Estatuto las que fijarán los puestos de posible cobertura laboral, por lo que indirectamente está habilitando a las leyes autonómicas a fijar un marco temporal distinto.

e) Sin embargo, y aquí queremos plantear nuestra posición, no supone que esta fecha restrinja la participación de otro tipo de personal laboral fijo en la promoción interna. Por ello el Estado lo permite, al abrir el proceso a los que fueran fijos a 13-5-2007, pero luego también permite la participación a quienes acrediten dos años de antigüedad como laborales fijos o funcionarios de carrera y ello desde la Oferta de Empleo de 2008, clarificándose los términos en las últimas a partir de 2020.

Este requisito de los dos años para los funcionarios se establece en el EBEP, como norma básica (art.18.2).

Sin embargo, nada se dice en el EBEP sobre el personal laboral, pues el art.19.2 deriva la promoción interna de aquél a lo que dictamine el Estatuto de los Trabajadores o a los Convenios Colectivos.

¿Cuál es la razón que las Ofertas de empleo estatal, al aplicar la DT 2ª, también permitan la participación del personal laboral fijo que tenga una antigüedad de dos años, al igual que los funcionarios? Ello es así por un dato que habitualmente se olvida: el art.28.2 del IV Convenio Colectivo de la Administración General del Estado fija que *“En los procesos de promoción podrá participar todo el personal laboral fijo, del grupo profesional inmediatamente inferior, siempre que haya prestado dos años de servicios efectivos en dicho grupo profesional y cumpla los requisitos de titulación y cualificación exigidos”*³⁴.

En este sentido, nuestro criterio es que la DT 2ª no impide la participación de personal laboral fijo ingresado con posterioridad al 13 de mayo de 2007. Esta fecha no es una frontera insuperable, un muro infranqueable, sino una regla de garantía para ese tipo de personal, pero no impide que lo haga aquél otro personal laboral posterior en base un dato fundamental: que el convenio colectivo de la Corporación local prevea expresamente los criterios de promoción interna del personal laboral fijo.

Naturalmente esta propuesta la efectuamos en base a los argumentos expuestos y tomando en consideración el criterio que el propio Estado aplica al ejecutar la DT 2ª, si bien somos conscientes que hay criterios doctrinales que no comparten nuestra posición y defienden una posición adversa, con el resultado que la fecha del 13 de mayo de 2007 quedará “congelada” para un grupo de laborales fijos e insuperable para los restantes, en tanto que el derecho de los dos años de los funcionarios a la participación convertirá, con pocos años más, la DT 2ª en una disposición que regulará casi en exclusiva la promoción interna de los funcionarios, al ir reduciéndose los trabajadores afectados. Y de ahí que también algunas leyes de función pública no han tenido en cuenta esta fecha y han aprobado las suyas propias, aunque tampoco las debemos considerar estáticas, si hay un amparo en el convenio colectivo aplicable.

Dicho todo lo anterior, no podemos evitar reiterar que, pese a las posibles opciones y alternativas a explorar por parte del gestor público local, el resultado final es que la

³⁴ Naturalmente, tal referencia también aparece en los anteriores convenios colectivos de la AGE.

funcionarización del personal laboral fijo de las Corporaciones locales es, hoy por hoy, (casi) imposible y que los responsables asumen un gran riesgo de impugnación si aplicando la DT 2ª EBEP incorporan el modelo “clásico”, en una especie de mestizaje entre el modelo antiguo, el nuevo y finalmente las posibilidades que ofrece la DA 24ª Ley 31/2022, que sin duda sería el modelo adecuado a aplicar, pero que requiere una reforma legal expresa.

En todo caso, y cual aviso a navegantes, habida cuenta que la funcionarización es una institución del empleo público que se surgió en 1988 y que llegados al 2024 ha cumplido treinta y seis años de “vida activa” y que se ha consolidado hacia el futuro con la DA 24ª Ley 31/2022, podemos vaticinar que, en algún momento futuro, el Estado deberá modificar o ampliar el alcance de esta última disposición adicional o, también muy posiblemente, que las Comunidades Autónomas aprueben a través de una ley, un modelo equivalente a la DA estatal, lo cual no es jurídicamente factible a 2024 pero que nos recuerda al debate sobre la DT 15ª LMRFP y su reproducción en las leyes autonómicas. Una propuesta que esperemos no quede en simplemente eso, nuestra voz en el desierto.

Finalizamos con el deseo de que este artículo –de especial extensión- ofrezca elementos de utilidad para todos aquellos implicados en un proceso de “funcionarización” en el futuro, ya sean responsables políticos, juristas, gestores de recursos humanos, organizaciones sindicales y los propios empleados laborales afectados.

**MEMORIA JURÍDICA SOBRE EL IMPACTO DE LA NUEVA REFORMA
LABORAL DE DICIEMBRE DE 2021 EN LA CONTRATACIÓN DE
PERSONAL LABORAL TEMPORAL EN LAS ENTIDADES LOCALES
(SEGUNDA PARTE)**

Francisco SÁNCHEZ FONTA

Secretario del Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén)

SUMARIO:

1. Introducción. Novedad en la competencia de las Entidades locales: la mejora de la ocupabilidad e inserción laboral dentro de las políticas de activación del empleo.
2. Concepto de política activa de empleo.
3. Evolución de las competencias municipales en materia de política activa de empleo con los recientes cambios normativos.
4. Vigencia del Real Decreto 818/2021.
5. Inicial ausencia de normativa de desarrollo aclaratoria.
6. La Ley 3/2023 de 29 de febrero de empleo da un paso más para reconocer la competencia a las entidades locales.
7. Dimensión local del empleo. Reconocimiento de una competencia a las entidades locales por ley.
8. Evolución de la competencia en materia de política activa de empleo de competencia impropia a propia por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo.
9. Cambio en el carácter de la competencia que pasa de ser impropia a propia.
10. Tramitación de la asunción de competencia impropia según el Decreto-Ley autonómico 7/2014 de 20 de mayo para la asunción de competencias impropias por las entidades locales.
11. Las ventajas en la planificación de la contratación laboral temporal mediante el contrato de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral en detrimento de los contratos por circunstancias de la producción.
12. Distinta tramitación en la asunción de la competencia en la materia si se acepta que la competencia es propia por disposición legal.

Anexo I: Ejemplo de plan de actuación para ejercicio de las competencia activas de empleo.

Fuentes consultadas

1. INTRODUCCIÓN. NOVEDAD EN LA COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES: LA MEJORA DE LA OCUPABILIDAD E INSERCIÓN LABORAL DENTRO DE LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN DEL EMPLEO.

En el número 54 de la Revista CEMCI de abril-junio 2022 fue publicada la parte I de este estudio jurídico en el que concluíamos que la contratación temporal de las Entidades Locales no quedaba coartada por la Reforma Laboral llevada a cabo por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo como en un principio se temió al suprimirse el contrato por obra o servicio determinado y en dicho texto se demostraba tal hecho, habilitando el uso de los contratos por circunstancias de la producción para suplir las necesidades de las Entidades Locales.

Sin embargo, la reforma laboral pretende reconducir y cambiar la filosofía política en la contratación temporal de las Entidades Locales conduciéndolas hacia una planificación estructurada a través de programas de activación de empleo implicando a las mismas en la política nacional de empleo, dejando a los contratos para circunstancias de la producción para situaciones concretas y puntuales y satisfacción de necesidades coyunturales, induciendo a que la contratación temporal lo sea en aplicación de una competencia local cuyo fin en sí mismo es la empleabilidad y no el objeto material que se describa en el contrato celebrado.

Asimismo, se atisbó en el Punto 7 del trabajo, titulado “Las políticas activas de empleo como competencia de las entidades locales mediante contratos de inserción laboral” que la nueva regulación de dichas políticas incluía como Administración Pública detentadora de la competencia para su ejecución a las Entidades Locales, aún de forma tímida, pudiendo asumir la misma mediante el procedimiento del art. 7.4 de la LBRL como competencia impropia.

Esta exposición se encarga de analizar respecto a este asunto lo siguiente:

- La realidad de las competencias de las Entidades Locales en materia de políticas activas de empleo tras los últimos cambios normativos.

- Evolución de la competencia en materia de política activa de empleo de competencia impropia a propia por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.
- El procedimiento concreto para la asunción de la competencia como impropia, dentro del art.7.4 de la LBRL centrado en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Las ventajas en la planificación de la contratación laboral temporal mediante el contrato de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral en detrimento de los contratos por circunstancias de la producción.
- Distinta tramitación en la asunción de la competencia en la materia si se acepta que la competencia es propia por disposición legal.
- Documentación para la programación activa de empleo para asumir dicha competencia ante la Comunidad Autónoma.

Para ello es necesario analizar el contenido a este respecto de las siguientes **disposiciones legales:**

- Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Empleo.(derogado).
- Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.
- Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
- Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.
- Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local.

- Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación, al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

Pese a que el Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Empleo está derogado por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, los cambios normativos sucedidos en la materia de análisis exigen partir de la primera norma para explicar el proceso de inclusión de las Entidades Locales en la política activa de empleo puesto que del paso de una a otra se producen cambios.

2. CONCEPTO DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO

Partimos de explicar este concepto que está regulado desde el art.36 del Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Empleo que definía el concepto de las políticas activas de empleo:

“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.”

Este concepto es ampliado por la nueva Ley de Empleo de 2023:

Artículo 31. Concepto de las políticas activas de empleo.

“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar

las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo, a través de una mayor fluidez de la información y de unos servicios de empleo eficaces y eficientes, serán objetivos prioritarios de las políticas activas. En particular, se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional.”

3. EVOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO CON LOS RECIENTES CAMBIOS NORMATIVOS

Conforme a la Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local, se ordena el régimen de las competencias municipales en propias, impropias y en las atribuidas por delegación.

En las competencias propias, reguladas en su art.25, ofrece un listado que no comporta un número clausus, en tanto que el art.7.2 establece que por Ley el Estado o las Comunidades Autónomas pueden otorgar competencias en las Administración Local.

Siendo esto así que la reforma laboral operada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, la denominada reforma laboral, marca en su Disposición final segunda una modificación del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo:

“Se introduce una nueva disposición adicional novena en el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional novena. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo. 1. Las administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo, cuya duración no podrá exceder de doce meses” que actualmente está derogado por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo como veremos.

No puede atribuirse dicha norma como una delegación de competencias del art.7.2 de la LBRL puesto que carece de los pronunciamientos del artículo 27 de la LBRL en concreto en su punto:

1 *“El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.*

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.(...)La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.”

Además, circunscribe la competencia a que, en los programas de activación para el empleo, en los que incluye a todas las Administraciones Públicas se puede usar el contrato para mejora de la ocupabilidad e inserción laboral previsto en la Ley de Empleo,

dando por hecho que las Entidades Locales pueden usar la herramienta de la programación activa de empleo.

Por consiguiente, es una habilitación legal a medias, que se completa con el desarrollo de la Ley de Empleo por el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en su Disposición adicional duodécima regula la participación de las entidades locales en los programas de las políticas activas de empleo en los siguientes términos:

“1.- Las entidades locales podrán participar en los programas comunes o propios de las políticas activas de empleo, en el marco de las convocatorias de subvenciones o instrumentos análogos realizados por los servicios públicos de empleo, autonómicas o estatales.

2.- Para que desarrollen sus propios programas de políticas activas de empleo se requerirá, en todo caso, informe previo y favorable del servicio público de empleo correspondiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.”

Esta normativa es novedosa en tanto que se da un paso más para que las Entidades Locales asuman sino la competencia de políticas activas de empleo su ejecución en forma de programas de activación para el empleo.

En este punto de la rápida historia normativa de la asunción de esta competencia por las Entidades Locales, nos situamos por tanto ante una competencia impropia que además pertenece a las competencias de la Comunidad Autónoma, verdadera detentadora de las políticas activas de empleo y con cuyos Servicios de empleo ha de entenderse el ejercicio de esta competencia de ser asumida, mediante los oportunos mecanismos de coordinación.

4. VIGENCIA DEL REAL DECRETO 818/2021

El Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo como Reglamento de desarrollo del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo no ha sido adaptado aún a la nueva Ley de Empleo de 2023 que deroga el Real Decreto Legislativo.

Es preciso observar que las diferencias entre ambas leyes de empleo la de 2015 y la de 2023 no suponen un cambio normativo sustancial sino que con la de 2023 se pretende ahijar esta Ley como emanante del nuevo clima de la reforma laboral llevada a cabo en 2022, en tanto que son nuevas dimensiones políticas y conceptos sociales los que amparan la nueva regulación emanada dentro de un gobierno que se atribuye un cambio político así como mejoras en los sistemas de coordinación y colaboración en el Sistema Nacional de Empleo.

Que el Estado elabore una ley estatal de empleo conlleva que asume una regulación legal de una competencia que tiene transferida en las Comunidades Autónomas tanto en legislación plena como en desarrollo y gestión, en sus propios Estatutos de Autonomía y así las mismas mantienen en vigor sus propias normas en materia de empleo. Por ello, la regulación estatal se trasciende hacia una abstracción jurídica que logre no invadir ninguna norma autonómica ni contradecir las competencias de las Comunidades Autónomas, constituyendo textos densos sin contenidos materiales profusos, forjando como un plan de actuación estatal más que como una ley reguladora. Y es por ello que la repetitividad en la regulación sea evidente.

Es tal vez por este motivo por el que el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo casi no sufre alteraciones, y aún pendiente de posible reforma para adaptación a la Ley de Empleo de 2023, no entra en contradicción insalvable con la misma sino en cuestiones de detalle.

5. INICIAL AUSENCIA DE NORMATIVA DE DESARROLLO ACLARATORIA

Con la entrada en vigor de la reforma laboral se dejó la duda jurídica respecto a si las Entidades Locales tenían esa competencia de desarrollar política activa de empleo, dado que todo se desarrolla con notas informativas del Ministerio o de la Federación de municipios y provincias de España, sin que ni el Gobierno ni la Comunidad Autónoma hayan dictado ninguna norma de desarrollo en tanto que viene esta es preciso acudir al procedimiento del art.7.4 LBRL.

En cualquier momento, y sin necesidad de habilitación legal alguna la Entidad local podría haber presentado la solicitud de este Ayuntamiento de autorización para el ejercicio de competencias impropias puesto que es una posibilidad del art.7.4 de la LBRL que excede de esa concreta acepción legal que se ciñe a la posibilidad de uso de un tipo de contrato y se extiende a la gestión local de políticas activas de empleo, mediante la autodenominación de un programa de activación para el empleo denominése plan local de empleo u otro que encaje dentro de las líneas de las políticas activas de empleo de la Ley de Empleo siempre que esté financiado con fondos propios, conformando un proyecto de competencia impropia.

Es por ello que se aplicaría el art.7.4. de la LBBRL y en virtud del art. 2 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se establece la solicitud mediante la memoria efectuada a la Junta de Andalucía para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Aparte de estas sucintas y poco aclaratorias normas legales, como digo, se instrumenta este proceso en virtud de notas informáticas de la FEMP y del SEPE que intentan interpretar los vacíos legales de la regulación legal.

Abunda en la tesis de que la asunción de la competencia impropia por parte de las Entidades Locales pese a ser rogada, debe ser entendida como de segura concesión una vez cumplidos los trámites que se establecen en las circulares oficiales:

☞ En la **Circular de la FEMP** (Federación Española de Municipios y Provincias) sobre esta cuestión emitida en mayo de 2022 se establece:

“Políticas activas de empleo realizadas por entidades locales con presupuesto propio.

El desarrollo y promoción económica es uno de los ámbitos más importantes en los que las Entidades Locales llevan a cabo sus políticas, sean o no, fruto de transferencias desde otras administraciones. En este sentido, numerosos Ayuntamientos disponen de Agencias de Desarrollo Local, Agentes de Desarrollo Turístico, llevan a cabo acciones de promoción comercial, disponen de Oficinas de atención a los Consumidores, trabajan intensamente a la hora de solucionar problemas en los mercados de trabajo locales (a través de políticas activas de empleo, bolsas de empleo o acciones formativas), etc.

Cuestión competencial

(...)

Si ni las leyes del Estado ni las de la respectiva Comunidad Autónoma le han atribuido tal competencia, y ni uno u otro se la ha delegado, el Ayuntamiento sólo podrá ejercer competencias en esa materia (en este caso establecer programas de activación para el empleo) cuando cumpla con los requisitos establecidos en el apartado 4 del mencionado art. 7, a saber:

1. Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (teniendo en cuenta que, en este momento están suspendidas las Reglas Fiscales), y

2. Que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Y para justificar que se cumplen esos requisitos, el Ayuntamiento deberá recabar los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la

tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Informes que son vinculantes, por lo que solo podrá ejercer esa competencia si ambos informes son favorables.

Ello no quiere decir que otras leyes autonómicas no les hayan podido atribuir estas competencias o que la Comunidad Autónoma se las haya delegado.

En definitiva, el Ayuntamiento para establecer programas de activación para el empleo, financiados con su presupuesto propio, necesitará sendos informes favorables (los referidos en el art. 7.4 de la Ley 7/1985) de la Consejería que tenga las competencias en materia de empleo de la respectiva Comunidad Autónoma y de la Administración que ejerza la tutela financiera de las Entidades Locales (Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma o Ministerio de Hacienda), solo en el caso de que ni las leyes del Estado ni las de la respectiva Comunidad Autónoma le hayan atribuido competencias en materia de fomento del empleo o de que ni uno ni otra le hayan delegado esa competencia.”

☞ **El Ministerio de Trabajo y Economía Social** a través del Servicio Público de Empleo Estatal emite una **Nota Informativa** sobre la utilización del contrato para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo desarrollados por las entidades locales del 10 de mayo de 2022.

Respecto de la utilización por parte de las entidades locales del contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral previsto en la disposición adicional novena del texto refundido de la Ley de Empleo, con el alcance en 2022 establecido por la Disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Empleo se refiere a la dimensión local de la política de empleo que, en su diseño y modelo de gestión, se deberá tener en cuenta para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

(...)

“Por lo que respecta a la utilización del contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el supuesto de programas o bolsas de empleo propios de las entidades locales, tanto Diputaciones Provinciales como Ayuntamientos, desarrollados a propia iniciativa y responsabilidad, y con sus propios recursos, ello requeriría asimismo su consideración como programas de fomento de empleo subsumibles en las políticas activas de empleo.

Para ello, sería conveniente la coordinación por las Comunidades Autónomas, en tanto las entidades locales pueden intervenir en el ejercicio de estas competencias que no les son propias para el fomento de políticas activas de empleo, mediante la planificación coordinada y ejecución de actuaciones de estímulo de desarrollo local, y con el objetivo último de favorecer el crecimiento económico de su territorio y de fijar población, debiéndose realizar en los términos previstos por la legislación autonómica y estatal aplicables.

Para el ejercicio de estas actuaciones, en principio parece preciso el informe previsto en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local en el que se señale la inexistencia de duplicidades y sobre la sostenibilidad financiera derivadas del ejercicio de estas competencias.”

6. LA LEY 3/2023 DE 29 DE FEBERO DE EMPLEO DA UN PASO MÁS PARA REONOCER LA COMPETENCIA A LAS ENTIDADES LOCALES

Con la entrada en vigor de esta Ley queda derogado el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo y por tanto la Disposición Adicional Novena en su redacción dada por la Disposición Final Segunda del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo en cuanto a Contratos vinculados a programas de activación para el empleo.

De la inicial redacción dada:

“1. Las administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo, cuya duración no podrá exceder de doce meses.”

En la nueva Ley de Empleo en su disposición adicional novena que pasa a tener otro texto:

“Disposición adicional novena. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo.

1. Las Administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos vinculados a programas de políticas activas de empleo previstos en esta ley con las personas participantes en dichos programas.

La duración de estos contratos no podrá exceder de doce meses y, en el caso de la contratación realizada por Administraciones públicas, los procesos de selección deberán observar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

2. Excepcionalmente, y con efectos hasta 31 de diciembre de 2024, se podrán realizar estos contratos con el personal técnico necesario para la ejecución de los programas citados en el apartado anterior.”

7. DIMENSIÓN LOCAL DEL EMPLEO, RECONOCIMIENTO DE UNA COMPETENCIA A LAS ENTIDADES LOCALES POR LEY

Sin embargo, lo realmente importante es la regulación legal del concepto de dimensión local del empleo en su art.7:

“Artículo 7. Dimensión autonómica y local de la política de empleo.

1. La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión autonómica y local para ajustarla a las necesidades del territorio y de las personas y entidades usuarias de los servicios de empleo. En particular y sin perjuicio de facilitar e impulsar la movilidad geográfica, se favorecerán las iniciativas de generación de empleo en esos ámbitos y se garantizará la atención personalizada,

especializada y continuada de las personas demandantes de los servicios y de las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias de los mismos.

2. En su ámbito territorial, corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos, así como de los programas comunes que se establezcan, conjuntamente con el desarrollo y diseño de los programas propios adaptados a las características territoriales.

3. Corresponde a las Corporaciones Locales, en el marco de sus competencias, la colaboración y cooperación con las demás administraciones para el logro de los objetivos del artículo 4 y demás contenidos en la legislación de referencia, siendo de especial relevancia el desarrollo de la dimensión local de la política de empleo. Los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales.

Se reconoce la singularidad institucional de las Corporaciones Locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, que se articulará a través del principio de cooperación y de convenios con otras Administraciones.

Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico que cada Comunidad Autónoma decida en ejercicio de su competencia.”

Este nuevo concepto parte del regulado en RDLeg de 2015 que disponía un marco menos concreto y sin atribuir materialmente una competencia a las Entidades Locales:

“Artículo 4. La dimensión local de la política de empleo.

La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. De conformidad con la Constitución Española, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley

7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales.

Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico”.

8. EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA EN MATERIA DE POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO DE COMPETENCIA IMPROPIA A PROPIA POR LEY 3/2023, DE 28 DE FEBRERO, DE EMPLEO

El art.7.3 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, sobre la dimensión local del empleo supone el reconocimiento de la competencia de las Entidades Locales en materia cuando expresa en su contenido que *“Se reconoce la singularidad institucional de las Corporaciones Locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, que se articulará a través del principio de cooperación y de convenios con otras Administraciones.”*

El art.7.2 de la LBRL determina que *“Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.”*

Representa una expresión legal de dicha competencia suponiendo una novedad trascendental en cuanto a la transformación de una competencia inicialmente impropia como propia de las Entidades Locales y el requisito necesario para ostentar la misma conforme al art. 7.2 de la LBRL dado que el principio de que la competencia local tiene que ser atribuida por Ley estatal o autonómica está cumplido con esta nueva regulación, **Por tanto es el 7.2 de la LBRL el que se aplica y no el 7.4 de la LBRL el que es de aplicación.**

En dicho contexto la disposición adicional duodécima del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo que apela a que para el desarrollo de las políticas activas de empleo por las entidades locales “se requerirá, en todo caso, informe previo y favorable del servicio público de empleo correspondiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.” deviene por el principio de jerarquía normativa no vigente.

Ahora bien esta apelación al art.7.4 era incompleta dado que el art.7.4 se refiera a los informes vinculantes en materia de no duplicidad o ejecución simultánea y al informe del órgano de tutela financiera sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y este inciso del Real Decreto 818/2021 se refiere tan solo al informe del servicio público de empleo, en tanto que la consideración de la competencia como propia, requiere igualmente la coordinación del ejercicio con el servicio público de empleo correspondiente a través de insertar el programa propio de activación de empleo en el mismo requiere un acto de conformidad dentro del ejercicio de la colaboración mutua.

Se ha producido a mi juicio una atribución de competencia en las Entidades Locales que ya no puede tildarse de competencia impropia sino de propia, pero con las debidas cautelas y matices.

La primera consecuencia es que no se precisó acudir al procedimiento de asunción de competencia con la autorización de la Comunidad Autónoma previsto en el art.7.4 de la LBRL de larga tramitación con el acompañamiento de una gran carga documental. En dicho artículo se ponen de manifiesto los dos requisitos sobre los que giraban los informes de la Comunidad Autónoma en la tramitación de la asunción de la competencia impropia son:

1. Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (teniendo en cuenta que, en este momento están suspendidas las Reglas Fiscales), y
2. Que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Y para justificar que se cumplen esos requisitos, el Ayuntamiento debe recabar los informes previos del órgano de la Comunidad Autónoma competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Informes que son vinculantes, por lo que solo podrá ejercer esa competencia si ambos informes son favorables.

En cuanto al informe sobre ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública el art.7.3 de la Ley de Empleo deja claro que la Administración Local tiene la potestad en cooperación y convenios con otras Administraciones.

El art.7.4 de la LBRL suponía una autorización autonómica al ejercicio de la competencia mientras que ahora las Administraciones estatal, autonómica y local son llamadas a la cooperación y a los convenios en que las Administración estatal y autonómica podrán ejercer las facultades legales que comporta ser las detentadoras del Sistema Nacional de Empleo, pasando a facultades de control administrativo pero no de autorización previa al ejercicio de las competencias locales todo ello en el marco y con los procedimientos del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo y de otras regulaciones autonómicas derivadas.

Como antecedente de todo ello, citar el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación, al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas en cuyo artículo 21 permite a las EE.LL. apelar a los programas de activación de empleo presentado proyectos generadores de empleo ante el órgano estatal competente:

“Artículo 21. Créditos de las Corporaciones locales afectos a determinados proyectos.

- 1. Podrán afectarse al programa de fomento del empleo agrario créditos destinados a financiar proyectos de inversión de la Administración local del ámbito de*

aplicación del presente Real Decreto, cuando sean generadores de empleo para los trabajadores eventuales agrarios desempleados.

- 2. A tal fin las Corporaciones locales que consideren que disponen de proyectos de inversión susceptibles de ser afectados al programa de fomento del empleo agrario lo pondrán en conocimiento de la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo, acompañando información detallada sobre los citados proyectos.(....)*

“Las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo donde hayan sido presentados los proyectos, darán traslado de los mismos a la Comisión Regional de Seguimiento, cuando se trate de proyectos pluriprovinciales, o a la Comisión Provincial de Seguimiento, si se trata de proyectos de ámbito provincial, previo informe de los Consejos Comarcales correspondientes.” (Ahora SEPE: Servicio de Empleo Público Estatal).

9. CAMBIO EN EL CARÁCTER DE LA COMPETENCIA QUE PASA DE SER IMPROPIA A PROPIA

Esto supone un cambio normativo importante por cuanto abre la posibilidad legal de que las Entidades Locales puedan confeccionar programas de activación del empleo mediante la contratación para la mejora de empleabilidad e inserción laboral mediante la presentación de proyectos generadores de empleo ante el órgano autonómico o estatal con competencia en materia de empleo con el fin de que sea generado en el Sistema Nacional de Empleo para ser la cobertura de una secuencia de los contratos de tal categoría asociados a dicho proyecto. En este sentido, los frecuentes planes de empleo o bolsas de empleo municipales pueden seguir este curso, no recurriendo ya al contrato por obra o servicio determinado (derogado) ni al de las circunstancias de la producción, sino al de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral por ser el creado para este fin.

La causa de esta contratación no proviene de una necesidad de la Entidad Local, sino del trabajador como concepto general al que se trata de dotar de una empleabilidad que cubre sus necesidades laborales provenientes de la situación de desempleo.

Trata de suplir necesidades sociales generales y no concretas urgencias materiales en torno a la gestión de las competencias municipales. La finalidad de la contratación no es hacer o dejar de hacer servicios u obras propias del Ayuntamiento sino la empleabilidad en sí misma de los trabajadores para dotarles de oportunidades vitales de empleo y formación para aliviar la situación de precariedad laboral o favorecer su experiencia para inserción en el círculo de la empleabilidad.

Sobre las ventajas legales operativas de este modelo de contratación se analizará más profundamente en un epígrafe posterior.

Decidir sobre si la competencia es propia o impropia a la vista de la argumentación jurídica seguida no es pacífico, además vistas las circulares de la FEMP y del Ministerio. Resulta difícil cambiar una inercia administrativa, máxime cuando es evidente que existe una corriente municipalista contraria a asumir lisa y llanamente esta competencia en materia de política activa de empleo por las consecuencias que se derivan hacia un compromiso anual presupuestario y hacia las dificultades en su gestión; supone asumir en entidades con pocos recursos una labor social que sin duda corresponde en mayor medida a Administraciones superiores y con instrumentos más fuertes. Pero la posibilidad está de que sea una competencia propia.

Entre tanto, mientras se decida como vehicular materialmente la configuración de este expediente pensado como competencia propia, debemos acudir a la regulación de la asunción de las competencias impropias.

10. TRAMITACIÓN DE LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIA IMPROPIA SEGÚN EL DECRETO-LEY AUTONÓMICO 7/2014 DE 20 DE MAYO PARA LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS IMPROPIAS POR LAS ENTIDADES LOCALES

Siendo inicialmente una competencia impropia o considerándose aun así por los organismos autonómicos se impone la tramitación que regula el art.7.4 de la LBRL en la regulación introducida por la Ley 27/2013 y por tanto la tramitación establecida en las disposiciones que las Comunidades Autónomas dictan para aprobar el otorgamiento de

dichas competencias impropias a las Entidades Locales. Es decir, es un procedimiento rogado que se insta a la Comunidad Autónoma para su concesión a las Entidades Locales.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, viene regulado por el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que en su artículo 3, establece la descripción de los siguientes aspectos, para la valoración de la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público deberá presentarse junto a la solicitud ante el órgano competente por razón de la materia, una memoria suscrita por la persona titular de la presidencia de la entidad local en la que se detallen los siguientes aspectos y así:

“Artículo 2. Informes para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

1. Cuando la Comunidad Autónoma deba emitir los informes relativos a la inexistencia de duplicidades y a la sostenibilidad financiera, previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para el ejercicio de nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, se procederá del modo siguiente:

a) En primer lugar, la entidad local solicitará el informe sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración, que se emitirá por la Consejería competente por razón de la materia.

b) Una vez notificado el informe anterior, en caso de ser favorable, solicitará el informe sobre la sostenibilidad financiera, que se emitirá por la Consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

Artículo 3. Documentación que acompaña a la solicitud de los informes para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

1. Para la valoración de la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público deberá presentarse junto a la solicitud ante el órgano competente por razón de la materia, una memoria suscrita por la persona titular de la presidencia de la entidad local en la que se detallen los siguientes aspectos:

a) Las características del servicio o de la actividad pública de que se trate.

b) El alcance de las prestaciones que se generarán a favor de la ciudadanía.

c) En el caso de que se pretenda el ejercicio de actividades de fomento mediante la concesión de subvenciones, se deberán concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

2. Para la solicitud de informe sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias deberá presentarse ante el órgano que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales, la siguiente documentación:

a) Informe favorable sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público, que ha de emitir la Administración que en cada supuesto sea la competente por razón de materia. Cuando dicho informe favorable haya sido emitido por la Administración Pública Andaluza, bastará con la referencia al órgano emisor y fecha del mismo.

b) Informe de la Intervención Local sobre costes e ingresos que supone el ejercicio de cada competencia y su reflejo tanto en el presupuesto de asunción de la competencia como en aquellos previstos en el plan presupuestario a medio plazo exigido por la normativa sobre estabilidad presupuestaria en vigor, incluyendo valoración de la necesidad de acudir a endeudamiento financiero para su financiación, y con análisis de su incidencia sobre los siguientes parámetros:

- Ahorro neto, remanente de tesorería para gastos generales y nivel de deuda consolidada sobre ingresos corrientes liquidados de la entidad local en los términos establecidos en el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y el resto de normativa vigente en materia de endeudamiento.*
- Regla de gasto, estabilidad presupuestaria y nivel de deuda pública, así como periodo medio de pago a los proveedores de la entidad.*

c) Informe de la Intervención Local, referido a los datos de la liquidación del ejercicio inmediato anterior, de todas las entidades que pertenezcan al perímetro de

consolidación en términos de Contabilidad Nacional, relativos a los indicadores de solvencia: ahorro neto, remanente de tesorería para gastos generales y nivel de deuda consolidada sobre ingresos corrientes liquidados.

d) Informe de la Intervención Local, referido a los datos de la liquidación del ejercicio inmediato anterior así como último informe trimestral del presupuesto corriente, sobre el cumplimiento de la regla de gasto, de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y periodo medio de pago a los proveedores de la entidad”.

Una vez otorgados estos informes favorables tanto el de duplicidad como el económico la Corporación debe adoptar acuerdo expreso.

10.1 Analizaremos el aspecto de la ausencia duplicidad o de ejecución simultánea del mismo servicio para valorar la concesión o no de la Comunidad Autónoma en el otorgamiento de la competencia impropia y con todo ello, en la cuestión que nos trae, ver que no puede haber ausencia de duplicidad lo que reafirma la convicción de ser una competencia propia para cuyo ejercicio se debe seguir los procedimientos propios previstos en el Sistema Nacional de Empleo.

En el ámbito de los servicios sociales, educación, sanidad, cultura, turismo, deporte, etc., y ahora también empleo, es donde la duplicidad de competencias entre Administraciones Públicas es más palpable, puesto todas esas competencias son multidisciplinares, transversales, asumibles de algún modo por todas las Administraciones Públicas y por tanto sean atribuida por norma legal, reglamentaria, por estatuto de autonomía o por meros ejercicios de las mismas.

Mencionar el tradicional principio de que las Entidades Locales pueden efectuar todas las competencias y actividades que redunden en beneficio de sus habitantes, y de igual modo las Comunidades Autónomas en su vocación de servicio a la Comunidad se han desarrollado con multiplicidad y duplicidad, unas veces mediante una organización competencial secuenciada en cadena, otras bajo el concurso de competencias compartidas, concurrentes o delegadas y por la mera asunción de la misma.

Principios que invocan transversalidad, participación e implicación de las Administraciones Públicas y que no solo se van acendrando sino ampliando y adecuando a las necesidades jurídicas y socioeconómicas de los tiempos, y que se van repitiendo de forma más o menos paralela y sistemática en las diversas normativas y son ámbitos en donde los mecanismos de colaboración y cooperación entre Administraciones Territoriales, por la naturaleza del carácter concurrente y compartido de las competencias más implicación se promueve entre las Administraciones Públicas pues en el ejercicio de esas competencias todas tienen un ámbito propio, pero que no puede ir desligado del ámbito de las demás puesto que sin la participación de todas su ejecución se vería dificultada y la política global nacional sufriría distorsiones que provocarían la ineficacia.

Además, son competencias que engloban servicios públicos con extensas vertientes y variedad de prestaciones al ciudadano y por tanto muy extensa que hace imposible que una sola Administración lo centralice todo, dados sus tintes de universalidad y proximidad. Véase si no el concepto de las políticas activas de empleo para conocer la dimensión universal de sus fines para deducir que ninguna Administración e incluso el sector privado son ajenos a ellos.

Por todo ello, recurrir al informe de no duplicidad de la competencia en materia de política activa de empleo en la tramitación del art.7.4 de la LBRL es una voz vacía, en tanto que en un programa concreto de activación de empleo, por su propia singularidad es único y no se duplica. Sin embargo, analizada la competencia en un sentido más general, efectivamente la duplicidad entre Administraciones es natural que exista en esos ámbitos.

10.2 El informe del órgano autonómico en materia de tutela financiera, sobre el impacto en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera puede resultar redundante por cuanto los propios órganos de intervención económica de las Entidades Locales, en aplicación del principio de autonomía local, deben comprobar dicho impacto detentando competencia para el control financiero interno y fiscalizar de conformidad o no el proyecto de empleo correspondiente analizando la suficiencia de los recursos económicos y operativos de la propia entidad local.

Por consiguiente, la tramitación del art.7.4 de la LBRL y en los Decretos-leyes autonómicos (Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) se antojan excesivos, inadecuados e invasivos con el principio de autonomía local, resultando una duplicidad de tramitación al existir una tramitación propia dentro de la legislación de empleo, que no implica la autorización por Administraciones superiores del ejercicio de la competencia por las entidades locales, sino el desarrollo de una coordinación operativa.

11. LAS VENTAJAS EN LA PLANIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN LABORAL TEMPORAL MEDIANTE EL CONTRATO DE MEJORA DE LA OCUPABILIDAD E INSERCIÓN LABORAL EN DETRIMENTO DE LOS CONTRATOS POR CIRCUNSTANCIAS DE LA PRODUCCIÓN

Más arriba se ha afirmado lo siguiente en referencia a la nueva Ley de Empleo de 2023:

“Esto supone un cambio normativo importante por cuanto abre la posibilidad legal de que las Entidades Locales puedan confeccionar programas de activación del empleo mediante la contratación para la mejora de empleabilidad e inserción laboral mediante la presentación de proyectos generadores de empleo ante el órgano autonómico o estatal con competencia en materia de empleo con el fin de que sea generado en el Sistema Nacional de Empleo para ser la cobertura de una secuencia de los contratos de tal categoría asociados a dicho proyecto. En este sentido, los frecuentes planes de empleo o bolsas de empleo municipales pueden seguir este curso, no recurriendo ya al contrato por obra o servicio determinado (derogado) ni al de las circunstancias de la producción, sino al de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral por ser el creado para este fin.”

En la parte I de este trabajo en el número 54 de la Revista CEMCI de abril-junio 2022 fue publicada la parte I de este estudio jurídico en el que concluíamos que la contratación temporal de las Entidades Locales no quedaba coartada por la Reforma Laboral llevada a cabo por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, como en un

principio se temió al suprimirse el contrato por obra o servicio determinado y en dicho texto se demostraba tal hecho, habilitando el uso de los contratos por circunstancias de la producción para suplir las necesidades de las Entidades Locales.

Y asimismo se ha afirmado arriba que: *“La causa de esta contratación no proviene de una necesidad de la Entidad Local, sino del trabajador como concepto general al que se trata de dotar de una empleabilidad que cubre sus necesidades laborales provenientes de la situación de desempleo.”*

Trata de suplir necesidades sociales generales y no concretas urgencias materiales en torno a la gestión de las competencias municipales. La finalidad de la contratación no es hacer o dejar de hacer servicios u obras propias del Ayuntamiento sino la empleabilidad en sí misma de los trabajadores para dotarles de oportunidades vitales de empleo.”

Los contratos de duración determinada por circunstancias de la producción vienen a suplir necesidades temporales de la “producción” por exceso o acumulación de tareas o cuando surjan derivadas de no poder cumplir con la plantilla estructural de la organización. No van vinculados a especiales objetivos de asegurar la empleabilidad ni la inserción laboral de los trabajadores sino a satisfacer una demanda del empleador pero no del empleado.

Los contratos de mejora de la empleabilidad e inserción laboral (código de contrato 405/505) tienen un fin en sí mismo, son la expresión de una competencia asumida como política activa de empleo conforme al art.31 de la Ley de Empleo de 2023:

“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Elevar la empleabilidad de las personas demandantes de los servicios de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo, a través de una mayor fluidez de la información y de unos servicios de empleo

eficaces y eficientes, serán objetivos prioritarios de las políticas activas. En particular, se deberá garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo, la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral o, en su caso, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional.”

Responden a una programación de medio o largo plazo en torno a una estructura normativa propia si bien indudablemente las tareas y cometidos satisfacen necesidades materiales de la organización no es este su fin sino la empleabilidad de demandantes de empleo vulnerables o su formación. Son contratos creados por la Disposición Adicional Novena de la Ley de Empleo tanto en la proveniente de 2015 como en la de 2023.

Las ventajas en la contratación de este tipo, contratos de mejora de la empleabilidad e inserción laboral, se exponen en este informe:

A) Duración mayor en consonancia con los fines de activación de empleo e inserción laboral. Tienen una duración máxima de un año, se pueden prorrogar dentro del año, sin que exceda de esta duración. Conforme a la Instrucción del Ministerio de Trabajo puede renovarse el contrato al mismo trabajador.

B) Esos contratos evitan el fraude de ley en la sucesión de contratos, pues no hay que justificar el aumento de tareas ni la especificidad propia.

No les afecta la norma de que el periodo de 18 meses de alta dentro de los 24 se considera indefinido que establece el art.15.5 del Estatuto de los Trabajadores en su redacción dada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

Dicho art. 15.5 del ET dispone:

“Sin perjuicio de lo anterior, las personas trabajadoras que en un periodo de veinticuatro meses hubieran estado contratadas durante un plazo superior a dieciocho meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos por circunstancias de la producción, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, adquirirán la condición de personas trabajadoras fijas. Esta previsión también será de

aplicación cuando se produzcan supuestos de sucesión o subrogación empresarial conforme a lo dispuesto legal o convencionalmente. Asimismo, adquirirá la condición de fija la persona que ocupe un puesto de trabajo que haya estado ocupado con o sin solución de continuidad, durante más de dieciocho meses en un periodo de veinticuatro meses mediante contratos por circunstancias de la producción, incluidos los contratos de puesta a disposición realizados con empresas de trabajo temporal”.

C) El programa (plan o proyecto) de activación de empleo debe aprobarse mediante una Documento administrativo (Memoria, Plan, Proyecto) cuyas características veremos, puede afectarse a un Plan o Programa autonómico o estatal, asignando recursos propios para su financiación siendo incluido en el Sistema Nacional o autonómico de Empleo.

D) El sistema de selección corresponde a la misma Entidad Local a través del procedimiento establecido en el propio programa, plan o proyecto, si bien en tanto la Disposición Adicional Novena de la Ley de Empleo de 2023 dispone que el procedimiento debe respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

E) Por lo tanto no genera situaciones judiciales de reconocimiento de indefinido puesto que no van pegados a una tarea estructural de la organización evitando así el fraude de ley eliminando la litigiosidad ante la jurisdicción de lo social en materia de reconocimiento de indefinidos no fijos de plantilla. En definitiva su objetivo se cierra en sí mismo, la inserción laboral y el dar empleo, ese es su objetivo, cara a la persona y no a la organización ,por lo que no se puede invocar la estructuralidad de las tareas a fin de que se pueda reconocer una situación de fijeza o de indemnizabilidad.

Para determinar el carácter de fraude de ley en la sucesión de contratos expondremos el concepto claramente reflejado en el trabajo del Profesor Federico Navarro Nieto en su trabajo: *Los Planes de Estabilización del Empleo Temporal en el Estatuto Básico del Empleado Público* en que lo referido a los contratos para obra o servicio determinado ya derogados, *mutatis mutandi* se aplican a los contratos por circunstancias de la producción. A mi juicio da en la clave y copio de él:

“El objeto del contrato para obra o servicio determinado es “la realización de una obra o servicio determinados con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta” (arts. 15.1 a) del ET y 2.1 del RD 2720/1998). La jurisprudencia observa reiteradamente la importancia de dos elementos que son requisitos para la validez del contrato de obra o servicio determinado del art. 15.1 a) LET: a) que la ejecución de la obra o servicio determinado.

No sea de tal naturaleza que suponga la ejecución de tareas permanentes y de duración indefinida en la empresa, al exigir la ley que se trate de una actividad “limitada en el tiempo” aunque “de duración incierta”; b) que se especifique e identifique en el contrato, con precisión y claridad, la obra o el servicio que constituye su objeto. Los tribunales vienen rechazando el uso de esta modalidad contractual para las actividades de prestación mínima obligatoria y también para actividades permanentes no obligatorias de la organización administrativa. Esta doctrina se ha desplegado especialmente en relación con la Administración Local, cuando su actividad de prestación cubierta con empleos laborales temporales no está condicionada por un elemento objetivo y externo que limite la prestación de la actividad. En estos supuestos resulta de nuestro interés la doctrina conforme a la cual el límite temporal no está en la actividad en sí misma, ni en las condiciones de su prestación, ni en el hecho de que no se configure la actividad como una actividad de obligada prestación por la Administración en cuestión; el dato relevante es que la actividad sea posible en el marco de las prestaciones de servicios por dicha Administración y efectivamente se configure como actividad permanente. Ello se completa con la afirmación de que “no es la existencia de una subvención un elemento determinante de la temporalidad de la contratación, ni el objeto del contrato (...) tiene la autonomía y sustantividad necesaria para justificarlo, al tratarse de una actividad propia y ordinaria para el empleo (...), al constar que constituye su propio objeto, de acuerdo con los fines establecidos en sus Estatutos, lo que evidencia que no existe obra o servicio que pueda justificar la temporalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores.

La clave justificativa del uso de la modalidad contractual se sitúa en el carácter permanente o no de la actividad en sí misma. La doctrina judicial viene a afirmar que las actividades que una Administración asume como permanentes, por tratarse de competencias propias o por delegación en los términos legales correspondientes, no pueden ser desarrolladas por el contrato para obra o servicio, aunque se encuentren financiadas mediante subvenciones de otra Administración que han de ser renovadas periódicamente²⁷ En el supuesto particular de utilización del contrato de trabajo para obra o servicio determinado para los programas temporales de las Administraciones que se reiteran anualmente y que dependen de la correspondiente dotación presupuestaria o subvención, el TS mantiene que la financiación externa no puede ser en sí causa de temporalidad.

Observemos la evolución de la jurisprudencia al respecto. El TS indica inicialmente que una de las peculiaridades de la Administración Pública que puede obligar a matizar el cumplimiento de los requisitos indicados es la posibilidad de acometer la ejecución de obras o servicios determinados con dotaciones presupuestarias ajenas, limitadas en el tiempo y variables. Esa circunstancia, observa el TS, “constituye un factor que puede no ser neutro, a la hora de valorar si la obra o servicio tiene o no sustantividad propia y autonomía dentro de lo que constituye su actividad laboral normal y si su ejecución está limitada en el tiempo.

A partir de esta premisa, la jurisprudencia de los años 90 ha sido flexible a la hora de justificar el uso de esta modalidad contractual para efectuar actividades normales y permanentes en el caso de los programas temporales de las Administraciones Públicas sujetos a las disponibilidades de financiación anuales Finalmente, tras la reforma de la LET por la Ley 12/2001, el TS afirma que la financiación externa no puede ser en sí causa de temporalidad. El Alto Tribunal niega haber elevado “en ningún caso, la existencia de una subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato temporal causal”, precisando que “del carácter anual del plan, no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquél subvenciona, pues se trata de una concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los servicios básicos que las mismas financian”, puesto que es obvio

que pueden financiarse servicios permanentes de la Administración por medio de subvenciones³¹. En suma, de la existencia de una subvención no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal. Para el TS es decisivo el nuevo apartado e) del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, introducido por la Ley 12/2001, que, al reconocer como causa objetiva de extinción del contrato de trabajo la pérdida o insuficiencia de la consignación presupuestaria o de otro orden de los planes y programas que no tengan un sistema estable de financiación, está reconociendo que la financiación en sí misma no puede ser causa de la temporalidad de la relación. Para el TS, más que el dato de la existencia de la subvención, lo relevante es la concurrencia de los demás requisitos exigidos por el tipo legal del art. 15.1 a) LET, y fundamentalmente que la singularidad de la obra o servicio quede suficientemente determinada y concreta, y a ella quede adscrito el trabajador contratado. En sentencias dictadas en controversias que afectaban a trabajadores contratados por AAPP, ha observado el TS que la singularidad de la obra o servicio (ya fuera formación profesional, ayuda a domicilio, prevención de incendios, campamentos, guarderías infantiles, etc.) debe quedar suficientemente determinada y concreta. Sólo cuando ello ocurrió tuvo por configurada una situación plenamente incardinable en el art. 15.1 a) LET.

Por eso, en las ocasiones en que este último requisito no se cumplió, o cuando quedó acreditado que la actividad contratada era habitual y ordinaria en la Administración contratante, el TS ha calificado de indefinida la relación laboral, pese a la existencia de una subvención.”

Añádase que para los contratos por circunstancias de la producción, si en estos se concatenan no demostrándose el aumento de tareas con respecto a la plantilla estructural de la Entidad Local o bien la concatenación responde a una función repetitiva que se considera estructural puede correr la misma suerte en el reconocimiento judicial de la situación de indefinido no fijo de plantilla con la condena a la creación del puesto de trabajo en la plantilla de la Entidad Local para su provisión definitiva y ese es el sentido de la novedosa creación de una tasa específica de reposición de efectivos creada por primera vez en el art. Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 que en virtud del obligado cumplimiento de la directiva europea

de reducir la temporalidad en el empleo público tiene visos de permanencia en sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado:

“Art.20.4. Cada Administración podrá autorizar, con carácter extraordinario, una tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento del objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 por ciento de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar.”

12. DISTINTA TRAMITACIÓN EN LA ASUNCIÓN DE LA COMPETENCIA EN LA MATERIA SI SE ACEPTA QUE LA COMPETENCIA ES PROPIA POR DISPOSICIÓN LEGAL

Conforme a lo expresado anteriormente, la competencia asumida como propia por las Entidades Locales no necesitaría de la larga tramitación descrito en el Decreto-ley 7/2014 de 20 de mayo por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Numerosos Ayuntamientos tiene creados sus propios Planes de Empleo financiados con recursos propios a los que se les titula como Planes de Empleo o bolsas de empleo e incluso aprobado un procedimiento para la cobertura de las plazas temporales, pero usando el contrato por obra o servicio determinado antes y ahora el contrato por circunstancias de la producción, que por lo ya expuesto desembocan en un fraude de ley.

Es por ello, que se ha explicado antes como ventaja de los contratos para mejora de la ocupabilidad e inserción laboral (modelo 405 y 505) que el programa (plan o proyecto) de activación de empleo debe aprobarse mediante una Documento administrativo (Memoria, Plan, Proyecto) cuyas características veremos, puede afectarse

a un Plan o Programa autonómico o estatal, asignando recursos propios para su financiación siendo incluido en el Sistema Nacional o autonómico de Empleo.

De tal suerte que por el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en su Disposición adicional duodécima se regula la participación de las entidades locales en los programas de las políticas activas de empleo en los siguientes términos:

“1.- Las entidades locales podrán participar en los programas comunes o propios de las políticas activas de empleo, en el marco de las convocatorias de subvenciones o instrumentos análogos realizados por los servicios públicos de empleo, autonómicas o estatales.

2.- Para que desarrollen sus propios programas de políticas activas de empleo se requerirá, en todo caso, informe previo y favorable del servicio público de empleo correspondiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.”

Ya hemos comentado que la nueva Ley de Empleo reconoce la competencia directa a las Entidades Locales por lo que le referencia al art.7.4 se puede considerar superada, dado que es el artículo para tramitar competencias impropias pero, si encaja con la regulación actual y con la competencia propia el informe del servicio público de empleo.

El programa de activación del empleo se inserta dentro del Sistema Nacional de Empleo, debiendo quedar insertado el programa dentro del mismo para que los contratos queden vinculados en una base de datos nacional homogénea de tal forma que el contrato 405 o 505 penda de un programa autorizado por dichos servicios.

Asimismo, existen regulaciones de programas específicos afectos

Ante la inercia interpretativa de seguir considerando como competencia impropia la asunción de la política activa de empleo por parte de las Administraciones superiores, sí que existe la necesidad de establecer en la Entidad Local dentro de su Plan de Empleo

su propio Plan estratégico de actuación que cuente con todos los elementos justificativos para su ejercicio:

Así en el art.3 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local establece que:

1. Para la valoración de la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público deberá presentarse junto a la solicitud ante el órgano competente por razón de la materia, una memoria suscrita por la persona titular de la presidencia de la entidad local en la que se detallen los siguientes aspectos:

- a) Las características del servicio o de la actividad pública de que se trate.*
- b) El alcance de las prestaciones que se generarán a favor de la ciudadanía.*

Dicha Memoria debe contener los aspectos justificativos del propio Plan de Empleo y sirve a los fines de la concesión de la competencia si se tramita como impropia por el art.7.4 de la LBRL o si sirve para elevarla a los servicios públicos de empleo estatal o autonómico para su inserción como programa de activación del empleo dentro del Sistema Nacional de Empleo como hemos visto.

Por ello y como colofón a este estudio jurídico se explican las pautas que dicha Memoria justificativa debe seguir.

☞ LAS CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO O DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA DE QUE SE TRATE.

La competencia es la gestión local de políticas activas de empleo, mediante plan local de empleo financiado con fondos propios conforme a la contratación establecida en la Disposición Adicional Novena en que las administraciones públicas y por lo tanto queda este Ayuntamiento habilitado para realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo.

☞ LINEAS GENERALES: PLAN DE EMPLEO CUYA HABILITACIÓN SE SOLICITA

Se basa en la competencia en políticas activas de empleo, mediante Plan Local de Empleo financiado con fondos propios. Programa de activación para el empleo dentro del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

Programas del eje 3 «Oportunidades de empleo». Subsección 1.ª Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social. Plan Local de Empleo con asignación de recursos de fondos propios.

La adquisición de esta competencia conllevará la coordinación con el Servicio Andaluz de Empleo a fin de establecer criterios comunes, así como su conformidad en dichos términos.

Esta regulación da idea de la inexistencia de duplicidad dado que una norma autoriza competencias concurrentes y coordinadas entre los servicios de empleo autonómicos y estatales y el programa de activación del empleo de la Entidad Local.

Para ello, se impone la coordinación por las Comunidades Autónomas, en tanto las entidades locales pueden intervenir en el ejercicio de estas competencias para el fomento de políticas activas de empleo, mediante la planificación coordinada y ejecución de actuaciones de estímulo de desarrollo local, y con el objetivo último de favorecer el crecimiento económico de su territorio y de fijar población, debiéndose realizar en los términos previstos por la legislación autonómica y estatal aplicables.

Así mismo dentro del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, nos contextualiza el contenido de las políticas activas de empleo.

Así en su art.13 establece:

“Artículo 13. Coordinación en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

1. La coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas se garantizarán a través de los instrumentos previstos en los artículos 9 y siguientes del texto refundido de la Ley de Empleo. De acuerdo con ello, los programas de empleo, tanto comunes como los propios que establezcan los servicios públicos de empleo, deberán dirigirse al cumplimiento de los principios de actuación y objetivos estratégicos y estructurales a alcanzar en materia de políticas de activación para el empleo previstos en la Estrategia Española de Activación para el empleo, así como de los objetivos establecidos en los respectivos Planes Anuales de Política de Empleo. A estos efectos, los Planes Anuales de Política de Empleo contendrán la previsión de los programas de empleo que se proponen llevar a cabo tanto las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias de ejecución en el ámbito de las políticas de activación para el empleo, como el Servicio Público de Empleo Estatal en su ámbito competencial.

2. En aplicación del artículo 14.b) del citado texto refundido de la Ley de Empleo, corresponderá a los órganos del Sistema Nacional de Empleo garantizar la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, y procurando su vinculación de forma que posibiliten alcanzar objetivos tanto de protección social como de reincorporación laboral.”

Dentro de los programas comunes de las políticas activas de empleo y los ejes que describe su artículo 16 el eje fundamental para desarrollar por este Ayuntamiento será el Eje 3. Oportunidades de empleo que se define dentro de los artículos 41 a 46, financiado con fondos propios.

Sección 3.^a Programas del eje 3 «Oportunidades de empleo». Subsección 1.^a Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social.

El Plan de empleo será de carácter anual, que irá ligado a la ejecución presupuestaria anual.

Artículo 41. Objeto. Serán objeto del programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social las subvenciones dirigidas a facilitar la colocación y la adquisición de competencias profesionales a las personas que determinen los servicios públicos de empleo como destinatarias del mismo, según lo previsto en el artículo 3.1, mediante su contratación para la realización de obras o servicios de interés general y social.

Estas obras y servicios de interés general y social que se pretenden entran dentro de los requisitos establecidos en el art.43 de la Ley de Empleo, en cuanto se realizan por administración directa, favorece la formación y práctica profesional, supera el 50% de plantilla municipal y se ejecutan por año presupuestario. Los fondos municipales que vienen siendo destinados a la contratación laboral temporal se estructuran así dentro de un marco normativo estable y seguro y un proyecto acorde con las necesidades del municipio dentro del marco de la planificación. Dichas obras y servicios se circunscriben a las competencias, potestades y servicios que la Entidad Local tiene encomendada por la normativa.

En las mismas se vehiculan como indica el art.44 como aplicable supletoriamente, ya que está pensado para la concurrencia competitiva del otorgamiento de subvenciones, y en este caso el Plan de Empleo Local se establece como competencia de la Entidad Local con fondos propios, que se tenga en cuenta las obras y servicios de las Entidades Locales establecidas en la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Existen programas normativos con regulación propia donde pueden incluirse igualmente los planes locales de empleo y así y como hemos visto el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación, al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas

en cuyo artículo 21 permite a las EE.LL. apelar a los programas de activación de empleo presentado proyectos generadores de empleo ante el órgano estatal competente:

“Artículo 21. Créditos de las Corporaciones locales afectos a determinados proyectos.

1. Podrán afectarse al programa de fomento del empleo agrario créditos destinados a financiar proyectos de inversión de la Administración local del ámbito de aplicación del presente Real Decreto, cuando sean generadores de empleo para los trabajadores eventuales agrarios desempleados.

2. A tal fin las Corporaciones locales que consideren que disponen de proyectos de inversión susceptibles de ser afectados al programa de fomento del empleo agrario lo pondrán en conocimiento de la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo, acompañando información detallada sobre los citados proyectos.(....)

Las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo donde hayan sido presentados los proyectos, darán traslado de los mismos a la Comisión Regional de Seguimiento, cuando se trate de proyectos pluriprovinciales, o a la Comisión Provincial de Seguimiento, si se trata de proyectos de ámbito provincial, previo informe de los Consejos Comarcales correspondientes.” (Ahora SEPE: Servicio de Empleo Público Estatal).

☞ A continuación se expone un Esquema Operativo de la Memoria que justifica y regula el plan apta para ser presentada ante el órgano competente en materia de empleo (la misma se ha aprobado por estos órganos del servicio de empleo, en las Entidades Locales conocidas, se omiten datos propios de dichas entidades y se indican recomendaciones en su sustitución).

ANEXO I: EJEMPLO DE PLAN DE ACTUACIÓN PARA EJERCICIO DE LAS COMPETENCIA ACTIVAS DE EMPLEO¹.

MEMORIA DESCRIPTIVA. ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS IMPROPIAS EX ART.7.4 LBRL.

GESTIÓN LOCAL DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO, PROGRAMA DE ACTIVACION PARA EL EMPLEO, MEDIANTE PLAN LOCAL DE EMPLEO FINANCIADO CON FONDOS PROPIOS².

ÍNDICE

1. Objeto de la petición.
2. Descripción de la competencia cuyo ejercicio se solicita se autorice como competencia impropia.
 - A) Las características del servicio o de la actividad pública de que se trate
 - A.1 Competencia impropia cuya habilitación se solicita.
 - A.2 Asunción de la mejora de la empleabilidad e inserción laboral dentro de las políticas de activación del empleo por las entidades locales, objetivo prioritario y finalidad última.
 - A.2.1. Las competencias como tal y las que puedan originar servicios y potestades donde se insertan las obras y servicios de interés general y social.
 - A.2.2. El ejercicio de las potestades administrativas y funciones de soberanía en que se incardinan los servicios y competencias.
 - B) El alcance de las prestaciones a favor de la ciudadanía. Objetivos específicos de la

¹ En cuanto a la Memoria del Anexo se ha utilizado la documentación de la Diputación Provincial de Jaén en su función de asistencia jurídica al municipio remitida a los Ayuntamientos de la provincia.

² Todo ello conforme a la contratación establecida en la Disposición Adicional Novena del Texto refundido de la Ley de Empleo, sobre la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo

asunción de la competencia de política activa de empleo.

3. Justificación de la medida por organismo públicos intérpretes de las nuevas normas derivadas de la reforma laboral.

A) En la circular de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) sobre esta cuestión emitida en mayo de 2022 se establece.

B) El Ministerio de Trabajo y Economía Social a través del servicio público de empleo estatal emite una nota informativa sobre la utilización del contrato para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo desarrollados por las entidades locales del 10 de mayo de 2022.

4. Memoria descriptiva plan de empleo local. El plan de empleo local como política de activación del empleo.

A) Parte justificativa del plan

B) Nuevas perspectivas de la administración local en el mundo rural.

C) Objetivos concretos del plan de empleo local.

D) Antecedentes. Datos del territorio, de la población, de la actividad económica y del empleo.

E) Datos de territorio, demográficas y de empleo con es descripción del territorio:

- Datos del territorio
- Pirámide de población
- Actividad económica
- Datos estadísticos, nivel de estudios
- Información del mercado de trabajo, es decir, la población activa, ocupada, parada e inactiva y el movimiento laboral registrado.
- Datos de empleo
- Datos de desempleo del servicio público de empleo estatal junio 2022

F) Recapitulación de los objetivos.

F.a) Objetivos específicos de la asunción de la competencia de política activa de empleo.

F.b) Objetivos concretos del plan de empleo local.

5. Actuaciones a desarrollar y colectivos destinatarios.

6. Tipo de contrato y selección de beneficiarios. Recursos y cronograma.

A) Tipo de contrato y selección.

B) Recursos del plan (presupuesto)

C) Cronograma de actuación

- Confección del plan de empleo:
- Ejecución del plan de empleo
- Fase de evaluación

1. OBJETO DE LA PETICIÓN

Conforme a la Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local, se ordena el régimen de las competencias municipales en propias, impropias y en las atribuidas por delegación.

En las competencias propias, reguladas en su art.25, ofrece un listado que no comporta un *numerus clausus*, en tanto que el art.7.2 establece que por Ley el Estado o las Comunidades Autónomas pueden otorgar competencias en las Administración Local.

Siendo esto así que la reforma laboral operada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, la denominada reforma laboral, marca en su Disposición final segunda una modificación del Real Decreto

Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo.

“Se introduce una nueva disposición adicional novena en el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional novena. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo. 1. Las administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo, cuya duración no podrá exceder de doce meses.

En la nueva Ley de Empleo de 2023 en su disposición adicional novena que pasa a tener otro texto:

“Disposición adicional novena. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo.

1. Las Administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos vinculados a programas de políticas activas de empleo previstos en esta ley con las personas participantes en dichos programas.

La duración de estos contratos no podrá exceder de doce meses y, en el caso de la contratación realizada por Administraciones públicas, los procesos de selección deberán observar los principios de igualdad, mérito y capacidad”.

Sin embargo, lo realmente importante es la regulación legal del concepto de dimensión local del empleo en su art.7:

“Artículo 7. Dimensión autonómica y local de la política de empleo.

1. La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión autonómica y local para ajustarla a las necesidades del territorio y de las personas y entidades usuarias de los servicios de empleo. En particular y sin perjuicio de facilitar e impulsar la movilidad geográfica, se favorecerán las iniciativas de

generación de empleo en esos ámbitos y se garantizará la atención personalizada, especializada y continuada de las personas demandantes de los servicios y de las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias de los mismos.

2. En su ámbito territorial, corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos, así como de los programas comunes que se establezcan, conjuntamente con el desarrollo y diseño de los programas propios adaptados a las características territoriales.

3. Corresponde a las Corporaciones Locales, en el marco de sus competencias, la colaboración y cooperación con las demás administraciones para el logro de los objetivos del artículo 4 y demás contenidos en la legislación de referencia, siendo de especial relevancia el desarrollo de la dimensión local de la política de empleo. Los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales”.

Se reconoce la singularidad institucional de las Corporaciones Locales en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de empleo, que se articulará a través del principio de cooperación y de convenios con otras Administraciones.

La solicitud de este Ayuntamiento de autorización para el ejercicio de competencias impropias excede de esa concreta acepción legal que se ciñe a la posibilidad de uso de un tipo de contrato y se extiende a la gestión local de políticas activas de empleo, mediante plan local de empleo financiado con fondos propios, como paso previo al uso de tal contrato, conformando un proyecto de competencia impropia.

Es por ello que se aplica el art.7.4. de la LBBRL en tanto que “*Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución*

simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.”

Y en virtud del art. 2 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se establece la solicitud mediante esta memoria a la Junta de Andalucía para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

A.2 ASUNCIÓN DE LA MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD E INSERCIÓN LABORAL DENTRO DE LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN DEL EMPLEO POR LAS ENTIDADES LOCALES, OBJETIVO PRIORITARIO Y FINALIDAD ÚLTIMA

En primer lugar, adentrémonos en la cláusula general de competencia, y en la asunción como competencia impropia del propio Ayuntamiento, la creación de empleo para contribuir al bienestar socio-económico de los vecinos que contribuya a paliar los efectos devastadores del paro, sobre todo el juvenil y sirvan de estímulo social, dentro de un contexto de crisis. Esto no es un solo un análisis sino que está ya dentro de la doctrina jurisprudencial existiendo sentencias judiciales al efecto que atribuyan a los Ayuntamientos competencias para fomentar el bienestar de sus ciudadanos en todos los ámbitos y justifican el recurso a estas contrataciones aun cuando se hagan de forma sistemática.

No puede vedarse esta competencia a los Entes Locales, administración más cercana al vecino y quien mejor conoce sus necesidades a través de los servicios sociales dependientes del mismo debe asumirla el Ayuntamiento, al igual que lo hacen las Comunidades Autónomas y el Estado Central.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 de 14 de diciembre en que

establece que es esencial el servicio que es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y en el ámbito local son todos aquellos que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y que permitan asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.

Esta Sentencia dice en cuanto a los servicios administrativos obligatorios lo siguiente *“aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social”*

Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

Artículo 8. Cláusula general de competencia.

“Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno”.

Asimismo, el art.25 de la LBRL no marca un numerus clausus de competencias, y ya estrictamente en cuanto los servicios obligatorios del art.26 nada que objetar al personal que trabaja en ellos como estructural.

Artículo 25

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”.

A.2.1. Las competencias como tal y las que puedan originar servicios y potestades donde se insertan las obras y servicios de interés general y social.

Se circunscriben a:

- Art.25 de la LBRL
- Todas las que poseían en materia de servicios sociales, educación y sanitarias en virtud de Sentencias del Tribunal Constitucional que deja sin efecto las limitaciones de la LRSAL dado que se trata de competencia asumidas por las Comunidades Autónomas constituye una invasión de competencias.
- Todas las atribuidas por las legislaciones de régimen local de las Comunidades Autónomas o en los propios Estatutos de Autonomía (art.9 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía).
- Todas las que viniera ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LRSAL que no se enumeren en las anteriores.
- En virtud de la clausula general de competencia “cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.
- Las que se adquieren en virtud de delegación de competencias o asunción de competencias impropias.

VISIÓN DE LAS ACTUACIONES EN EL PLAN DE EMPLEO INCARDINADAS EN LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES según se desarrolla en esta Memoria:

| | | |
|-------------------------------------|---|------------------------------|
| INFRAESTRUCTURAS URBANAS | ACTUACIONES DE REVALORIZACIÓN DE EDIFICIOS Y ESPACIOS PÚBLICOS Reparación, conservación y adecentamiento de los mismos mediante intervenciones de normal complejidad constructiva según las necesidades, mediante apoyo y colaboración en equipo con la plantilla municipal. Art.25.2.d), 25.2.k, 25.2.l) LBRL | OFICIAL CONSTRUCCION |
| | | PEÓN CONSTRUCCIÓN |
| | | OFICIAL PINTOR |
| | | PEÓN PINTOR |
| | | CONDUCTOR VEHÍCULO OBRAS |
| | | OFICIAL CARPINTERO |
| | | OFICIAL ELECTRICISTA |
| | | OFICIAL HERRERO |
| | | OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES |
| INFRAESTRUCTURAS URBANAS | MANTENIMIENTO DE ZONAS VERDES Y PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTE Conservación de Parques públicos, jardines y montes públicos y privados. Art.25.2.b) LBRL, | SEPULTURERO |
| | | OFICIAL JARDINERO |
| | | PEÓN JARDINERO |
| MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS Y VIARIO | LIMPIEZA, HIGIENE Y ORNATO Vías públicas y edificios municipales Art.25.2.k) Art.26.1.a) LBRL | PEÓN FORESTAL |
| | | LIMPIADORES |
| SERVICIOS SOCIALES | ESCUELA INFANTIL Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, art.9.3 | TRABAJADOR SOCIAL |
| | | MONITORES |
| | | COCINERA-LIMPIADOR |
| | | DIRECTORA |
| | SERVICIOS SOCIALES DE | EDUCADORA-CUIDADORA |
| | | SICÓLOGO |

| | | |
|-----------------------|---|---------------------------------------|
| | APOYO Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, art.9.3 | MEDIADOR INTERCULTURAL |
| | | RESPONSABLE ALBERGUE |
| DEPORTES Y CULTURA | ESCUELA DE MÚSICA ESCUELAS DEPORTIVAS Art.25.2.1) y Art.25.2.m) LBRL | MONITOR DEPORTIVO |
| | | PROFESORES MÚSICA |
| | PISCINA E INSTALACIONES ANEJAS Art.25.2.1) LBRL | OFICIALES MANTENIMIENTO PISCINA |
| | | SOCORRISTAS |
| | | TAQUILLERO |

A.2.2) El ejercicio de las potestades administrativas y funciones de soberanía en que se incardinan los servicios y competencias.

Son la expresión del poder formal de la entidad territorial en su calidad de Administración Pública y de Gobierno Local. El ejercicio de la potestad es un derecho y un deber, por quien la ostenta, mediante el respectivo procedimiento administrativo y debiendo respetarse el principio de legalidad y el principio de proporcionalidad. Responden al principio de Prerrogativa funcional: mecanismos privilegiados o exorbitantes que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones titulares de las potestades administrativas para su ejercicio.

Enumeración no cerrada: Organizativa, gestión urbanística, gestión recaudatoria y financiera, Estadística, contabilidad, tesorería. Gestión de subvenciones, contratación administrativa y actividad jurídica de procedimiento administrativo etc.

VISIÓN DE LAS ACTUACIONES EN EL PLAN DE EMPLEO INCARDINADAS EN LAS POTESTADES MUNICIPALES según se desarrolla en esta Memoria:

| | | |
|-------------------------------------|--|--------------------------------|
| SERVICIOS CENTRALES ADMINISTRATIVOS | GESTION ECONÓMICA Y ATENCIÓN CIUDADANA Apoyo administrativo a la plantilla municipal. | GESTIÓN ECONÓMICA SUBVENCIONES |
| | | GESTIÓN PERSONAL |
| | | CONSERJES ATENCIÓN AL PÚBLICO |
| | | ADMINISTRACIÓN GENERAL |

B) EL ALCANCE DE LAS PRESTACIONES A FAVOR DE LA CIUDADANÍA

Tal y como establece el mismo texto refundido de la Ley de Empleo en su art.4 la dimensión local ha de tenerse en cuenta en el diseño y modelo de gestión de las políticas de empleo, de manera que éstas habrán de ajustarse a las necesidades del territorio, favoreciendo y apoyando las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

El Ayuntamiento como administración más cercana a la ciudadanía conoce la necesidad de dinamizar el territorio mediante la creación de empleo temporal que suponga de un lado la adquisición de experiencia del colectivo al que va dirigido el Plan y por otro la ejecución de actuaciones de interés social que mejoren el territorio y en definitiva supongan una mejora en la prestación de los Servicios Públicos que repercuta en una mayor calidad de vida de la ciudadanía.

La Entidad Local tiene autonomía normativa y de gestión en sus propios intereses coordinando los mismos con las Administraciones Públicas autonómica y central para impulsar en su ámbito políticas activas de empleo.

En concreto, la planificación de la contratación temporal que se viene efectuando anualmente destinando en los sucesivos presupuestos con cargo a sus fondos propios (En esta parte, se desglosarán datos económicos referentes a los importes destinados a contratación temporal en los últimos 3 ejercicio con fondos propios del Ayuntamiento).

Se pretende que el plan de empleo local englobe estas cantidades ya destinadas para la

empleabilidad temporal y todo ello dentro de los siguientes objetivos específicos de la asunción de la competencia de política activa de empleo:

- Se ofrece una Oferta de empleo estructurada, permanente y confiable como un servicio para los desempleados locales.
- Se permitirá el contrato de mejora de la empleabilidad e inserción laboral que permite mayor estabilidad dentro del periodo temporal, lo que acrecentará la experiencia y formación del trabajador desempleado.
- Se adquieren conocimientos laborales para el fortalecimiento de habilidades para la inserción en la vida laboral en el ámbito privado.
- La Entidad Local podrán contar a corto plazo con grupos de trabajadores suficientemente cualificados para atender las obras y servicios redundando en la mejora de la calidad del ejercicio de sus competencias.
- Contar con procesos de contratación estructurados y planificados.
- Igualdad de oportunidades enfocando las contrataciones en los colectivos más afectados por el desempleo.
- Seguridad jurídica en la contratación dado que el contrato de mejora de la empleabilidad supone como finalidad en sí mismo, el empleo y la inserción laboral, suprimiendo la posibilidad que la sucesión de contratos temporales de otras modalidades desemboquen en presuntos fraudes de ley y litigiosidad judicial
- Objetividad y legalidad en la práctica de la contratación, en tanto que el objetivo de la empleabilidad e inserción laboral no requiere justificación motivada en el texto del contrato.
- Planificación en el uso de la herramienta de los contratos temporales en esta modalidad, tanto en la organización pública como en las expectativas de los desempleados al conocer una herramienta cierta a la que pueden recurrir en su búsqueda de empleo.

- Contribución a desterrar la temporalidad en tanto que la política activa de empleo a nivel estadístico nacional no computa como temporalidad temporal.
- La concatenación de este tipo de contratos no genera fijeza en la plantilla municipal no resultándole de aplicación el art.15.5 párrafo dos del Estatuto de los Trabajadores.
- Apertura de la Entidad Local como entidad empleadora para la primera experiencia laboral para sectores como la juventud, la mujer, y los titulados académicos, dada la amplitud de espectro de los servicios que presta.
- Financiación con recursos propios que acrecenta dentro de las políticas activas de empleo, el Programa de Fomento de Empleo Agrario, circunscrito a la renta agraria, y los programas de empleo de la Junta de Andalucía, suponiendo un aumento global para la empleabilidad conjuntamente con otras Administraciones para el empleo local.
- Retorno de este servicio de empleo en la mejora de los servicios e infraestructuras públicos contribuyendo a la ejecución de las competencias locales.

Supone una competencia eficaz en la creación de empleo para contribuir al bienestar socio-económico de los vecinos.

La suprema función de la Entidades Locales es la búsqueda de la prestación de una multiplicidad de servicios y el ejercicio de sus diversas potestades, bajo los principios de eficacia, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad, y acometer cuantas tareas sean necesarias para buscar el bienestar social de sus vecinos. Entre ellas se encuentra la dotación de partidas presupuestarias para coadyuvar con las personas desempleadas de su municipio en promocionar una ayuda vital mediante el recurso a la contratación temporal.

La Entidad Local, a través del Plan de Empleo y contrataciones temporales que engloba, buscan fomentar la empleabilidad de la población, en tiempos de crisis e incentivar económicamente a los sectores más desfavorecidos de la población dentro de un contexto de paro estructural en una población dependiente de la agricultura, que genera largas etapas de desempleo entre campaña y campaña, y asimismo fijar a la población

dentro de un contexto de despoblación, emigración y baja natalidad.

Lo que se pretende concluir de todo ello, es que la inserción laboral y la creación de empleo para paliar las necesidades sociales a través de planes locales de empleo es una competencia y servicio que las Entidades Locales pueden asumir como propio, en tanto que la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma tienen esa competencia, se superan el incomprensible obstáculo para que las Entidades Locales asuman políticas activas de empleo dada la coyuntura socio-económica actual, todas las políticas públicas deben ir encaminadas en la misma dirección, no teniendo en cuenta que las Administraciones Locales más cercanas al ciudadano se les vete dicha política y por tanto contaría como actividad normal de las mismas sin ni siquiera sea una circunstancia especial de la producción bajo esta modalidad de contrato.

De este modo, esta competencia habilita el uso de la contratación laboral temporal, dado que pasa a ser una actividad normal de la Entidad empleadora en sí mismo mediante su declaración como competencia y que desarrolla mediante planes de empleo.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA POR ORGANISMOS PÚBLICOS INTÉRPRETES DE LAS NUEVAS NORMAS DERIVADAS DE LA REFORMA LABORAL

En Circulares emitidas por la Federación Española de Municipios y Provincias y otra del Servicio de Empleo Público Estatal, documentos que se adjuntan a esta Memoria y que reproducimos en sus pasajes más trascendentes (aquí se reproducirán los mismos enteros o en extracto).

4. MEMORIA DESCRIPTIVA PLAN DE EMPLEO LOCAL. EL PLAN DE EMPLEO LOCAL COMO POLÍTICA DE ACTIVACIÓN DEL EMPLEO

Dentro del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo:

Sección 3.ª Programas del eje 3 «Oportunidades de empleo». Subsección 1.ª Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social.

4.A) PARTE JUSTIFICATIVA DEL PLAN

El cuadro estadístico que se inserta es muy significativo:

| Fecha | Tasa de Paro Registrado | Nº de parados registrados | Población |
|------------|-------------------------|---------------------------|-----------|
| Junio 2022 | 13,63% | 707 | 11.315 |
| 2021 | 9,58% | 548 | 11.315 |
| 2020 | 11,63% | 683 | 11.328 |
| 2019 | 10,09% | 568 | 11.264 |
| 2018 | 9,03% | 516 | 11.322 |
| 2017 | 9,90% | 542 | 11.265 |
| 2016 | 10,53% | 579 | 11.194 |
| 2015 | 11,18% | 601 | 11.212 |
| 2014 | 13,36% | 685 | 11.324 |
| 2013 | 11,29% | 616 | 11.353 |
| 2012 | 14,68% | 742 | 11.308 |
| 2011 | 10,49% | 524 | 11.162 |
| 2010 | 8,76% | 432 | 11.088 |
| 2009 | 8,78% | 421 | 10.972 |
| 2008 | 8,31% | 367 | 10.754 |
| 2007 | 6,72% | 263 | 10.616 |
| 2006 | 5,92% | 249 | 10.431 |

El aumento del paro en tan solo 6 meses de diciembre de 2021 a junio de 2022 en 150 personas, de 548 a 707 justifica que la Entidad Local tome medidas asumiendo las competencias que sean necesarias.

Circunscrito todo ello al municipio..., nos encontramos pequeño municipio del ámbito rural andaluz y por ende español, se está produciendo el fenómeno del despoblamiento principalmente por dos factores:

Uno de carácter sociológico, cual es la caída del índice de natalidad.

Otro de carácter socioeconómico, cual es la emigración de los jóvenes y trabajadores, debido a la escasez y dificultad de encontrar empleo, hacia otros territorios de España e incluso de la Unión Europea con mayores posibilidades de proyección laboral, y asimismo hacia las grandes urbes de la provincia. Dado que en este municipio no se ha producido un despoblamiento brutal, se trata de conseguir fijar más la población

al municipio.

Se ha pensado tal vez con error que la dotación de un sistema alternativo de prestaciones para paliar las etapas de paro en el ámbito agrícola, suponían un efecto de fijación del trabajador al territorio pero ello está demostrando no ser ya eficaz con el tiempo.

El campo ha experimentado una notable mecanización, la juventud ha elevado su nivel de preparación y de estudios, con lo que en el medio rural no encuentran su lugar para proyectar su vida dado que la consecución de un empleo, o la promoción de una actividad encuentra cada vez más notables dificultades.

La crisis económica que asola a España tiene consecuencias en nuestro ámbito que es necesario amortiguar, hasta el punto que ha hecho asentarse una nueva estructura económica donde a duras penas se podrá retornar a la situación anterior, ya que tampoco sectores como el de la construcción o inversión en la pequeña y mediana empresa, acogen los beneficios que se obtienen del olivar.

En otro orden de cosas, la crisis económica no solo ha tenido un impacto en el modelo productivo de la economía española sino que también ha influido en la configuración, prestación y desarrollo de las funciones y competencias que tienen asignadas las Administraciones Públicas.

4.B) NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL MUNDO RURAL.

Esta Entidad Local no puede permanecer impasible ante estos cambios que se producen delante de ella. El objetivo central es el de conseguir un Municipio más habitable, cohesionado a nivel social y solidario, con el fin de favorecer la prosperidad y el incremento del bienestar y de la calidad de vida de los vecinos, con una base económica diversificada y cualificada, apoyada en un desarrollo sostenible, que permita alcanzar el pleno empleo.

Para poder alcanzarlos deben ser capaces de mejorar el presente y crear el futuro,

encontrando soluciones a los problemas existentes, superando sus debilidades, potenciado sus fortalezas como Municipio y aprovechando las oportunidades que se puedan manifestar en su entorno.

El Ayuntamiento dispone de recursos económicos, de capital humano, de infraestructuras de alto nivel preparadas, de zonas de expansión para el asentamiento industrial y de comunicación e interrelación con otras Administraciones autonómicas y centrales que necesitan de la Entidad Local para poder vertebrar sus políticas de impulso dentro de la planificación económica global. La Entidad Local no solo debe ya dotar al municipio de infraestructuras para que la actividad económica se ejerza con las mayores facilidades: mejora de comunicaciones, de entornos naturales, de equipamientos culturales y turísticos, de mejora de la comunicación electrónica, de facilitar terrenos y dotaciones, sino que su papel debe ser la actuación como un agente más del mercado pero no en busca del beneficio industrial para sí, sino para efectuar la dinamización del mismo hacia el desarrollo de esos factores ejerciendo un efecto multiplicador.

En este sentido, el reconocimiento constitucional del principio de autonomía local y las políticas de descentralización han significado un incremento de las competencias de las Provincias y de los Municipios en áreas económicas, sociales y de empleo. A la gestión de los servicios básicos y obligatorios de todo municipio, se le unen otros como los de salud, educación, cultura y deporte, turismo, medio ambiente, políticas activas de empleo, etc. que exigen contar con mayor capacidad económica y de gestión. En efecto, la descentralización (y también la globalización) están generando más tareas a resolver por los gobiernos locales; nuevos desafíos en lo político, lo económico y lo social, obligando a los Ayuntamientos a replantear no sólo su organización, sino también su forma de gestión y sus funciones.

4.C) OBJETIVOS CONCRETOS DEL PLAN DE EMPLEO LOCAL

Bajo esta óptica, el plan de empleo local nace con los siguientes objetivos y recursos económicos y de gestión:

Objetivos concretos:

1. Mediante la dotación presupuestaria anual, formar un servicio de política de activación del empleo para la población desempleada para conseguir su inserción en el mercado laboral, forjar expectativas de empleo, adquirir experiencia y habilidades para el desarrollo de la vida laboral.
2. Destinar el empleo para el desarrollo de actuaciones que mejoren la calidad de las obras y servicios de interés social y comunitario de la competencia de la entidad local.
3. Generar empleo para contribuir al desarrollo del municipio y mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas mediante la adquisición de experiencia. Específicos (Están referidos a los efectos que se esperan lograr con la ejecución de las actuaciones del Plan)
4. Diversificar los perfiles profesionales mediante adquisición de experiencia profesional
5. Revalorizar los espacios públicos del municipio
6. Afianzar a la población en el territorio
7. Base legal para la contratación con seguridad jurídica dentro del contrato para la mejora de la empleabilidad e inserción laboral.
8. La potenciación del factor humano con mecanismos de conexión entre crecimiento y empleo. Fomento del empleo local y del desarrollo socioeconómico del municipio.
9. El desarrollo territorial, implementando un componente de respuesta ante las demandas de bienestar comunitario.
10. La dinamización de los vínculos y los mecanismos de tipo comunitario, como componente de respuesta ante los procesos de marginación.
11. Cohesionar las desigualdades por medio de políticas urbanas social y/o territorialmente focalizadas a través del instrumento del empleo.

4.D) ANTECEDENTES. DATOS DEL TERRITORIO, DE LA POBLACIÓN, DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y DEL EMPLEO

En este Ayuntamiento mediante la contratación laboral temporal, de duración determinada, empleando los contratos por obra o servicio determinado, y ahora los contratos eventuales por circunstancias de la producción, ha venido invirtiendo en personal laboral temporal:

- 2020; Presupuesto de gastos: 8.306.484,21; Presupuesto Capítulo I Gastos de Personal: 3.369.390,40; Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios: 463.264,25
- 2021; Presupuesto de gastos: 7.722.509,66; Capítulo I Gastos de Personal, 3.400.762,40; Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios: 543.252
- 2022; Presupuesto de gastos 2022: 7.825.386,21; Capítulo I Gastos de Personal: 3.484.228,52; Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios 447.400, previsto en el Presupuesto.

Todo ello sin contar los seguros sociales del personal que se obtiene de multiplicar el importe por una media de 1,35.

No obstante, no se ha planificado dentro de un Plan de Empleo propiamente dicho. Asimismo, el recurso al contrato por circunstancias eventuales de la producción genera inseguridad jurídica por cuanto se deben justificar las causas de la contratación en aumentos de la actividad normal de la empresa que no puedan asumirse con la plantilla habitual. Dicha circunstancia no se produce con el tipo de contrato para mejora de la empleabilidad e inserción laboral.

4.E) DATOS DE TERRITORIO, DEMÓGRAFICAS Y DE EMPLEO CON ES DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO

Procede incluir los datos demográficos y de empleo del territorio, en la justificación del Plan de Empleo poniéndose de manifiesto los colectivos más necesitados

de empleo: Información demográfica, su estructura y evolución, los movimientos naturales de la población, los niveles educativos y las proyecciones de población.

La información ha sido extraída del Instituto Nacional de Estadística y de la página web: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/ficha.htm>

(se incluirán datos del territorio, pirámide de población, y datos de la población).

| |
|--|
| Población total. 2021 |
| Población. Hombres. 2021 |
| Población. Mujeres. 2021 |
| Población en núcleos. 2021 |
| Población en diseminados. 2021 |
| Edad media. 2021 |
| Porcentaje de población menor de 20 años. 2021 |
| Porcentaje de población mayor de 65 años. 2021 |
| Variación relativa de la población en diez años (%). 2011-2021 |
| Número de extranjeros. 2021 |
| Principal procedencia de los extranjeros residentes. 2021 |
| Porcentaje que representa respecto total de extranjeros. 2021 |
| Emigraciones. 2021 |
| Inmigraciones. 2021 |
| Nacimientos. 2020 |
| Defunciones. 2020 |
| Matrimonios. 2020 |

ACTIVIDAD ECONÓMICA

Establecimientos con actividad económica. 2020

| |
|--|
| Sin asalariados |
| Hasta 5 asalariados |
| Entre 6 y 19 asalariados |
| De 20 y más asalariados |
| Total establecimientos |

Principales actividades económicas. 2020

| |
|--|
| Sección G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas |
| Sección C. Industria manufacturera |
| Sección F. Construcción |
| Sección M. Actividades profesionales, científicas y técnicas |
| Sección I. Hostelería |
| Igualmente se podrá reflejar la actividad por empresas y actividad principal del INE. |

DATOS ESTADÍSTICOS NIVEL DE ESTUDIOS

Se reflejarán los mismos (INE)

INFORMACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO, ES DECIR, LA POBLACIÓN ACTIVA, OCUPADA, PARADA E INACTIVA Y EL MOVIMIENTO LABORAL REGISTRADO.

- Datos de empleo

| |
|---|
| Paro registrado. Mujeres. 2021 |
| Paro registrado. Hombres. 2021 |
| Paro registrado. Extranjeros. 2021 |
| Tasa municipal de desempleo. 2021 |
| Contratos registrados. Mujeres. 2021 |
| Contratos registrados. Hombres. 2021 |
| Contratos registrados. Indefinidos. 2021 |
| Contratos registrados. Temporales. 2021 |
| Contratos registrados. Extranjeros. 2021 |
| Trabajadores eventuales agrarios subsidiados. Mujeres. 2021 |
| Trabajadores eventuales agrarios subsidiados. Hombres. 2021 |

Asimismo se podrá reflejar la evolución del paro en los últimos 10 años.

- Datos de desempleo del Servicio Público de Empleo Estatal junio 2022

TOTAL DESEMPLEADOS: 707

| TRAMO DE EDAD | < 25 | 25-44 | => 45 | TOTAL | |
|---------------|------|-------|-------|-------|--|
| HOMBRES | 27 | 110 | 128 | 265 | |
| MUJERES | 33 | 221 | 188 | 442 | |
| TOTAL | 60 | 331 | 316 | 707 | |

Por actividades:

- Agricultura: 217;
- Industria: 51;
- Construcción: 45;
- Servicios: 342;
- Sin empleo anterior: 52

Los colectivos más afectados por el desempleo son mujer con edad entre 25 a 44 años, de 45 años en adelante y hombre superior a 45 años.

Notar el incremento del desempleo habido en tan solo 6 meses incrementándose del 7,5% al 13,5 %

4.F) RECAPITULACIÓN DE LOS OBJETIVOS

A) Objetivo competencial de la organización

Gestión local de políticas activas de empleo, programa de activación para el empleo, mediante plan local de empleo financiado con fondos propios.

El art.36 del Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Empleo define el **concepto de las políticas activas de empleo.**

“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral

dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.”

Por el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en su Disposición adicional duodécima regula la participación de las entidades locales en los programas de las políticas activas de empleo en los siguientes términos:

“1.- Las entidades locales podrán participar en los programas comunes o propios de las políticas activas de empleo, en el marco de las convocatorias de subvenciones o instrumentos análogos realizados por los servicios públicos de empleo, autonómicas o estatales.

2.- Para que desarrollen sus propios programas de políticas activas de empleo se requerirá, en todo caso, informe previo y favorable del servicio público de empleo correspondiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.”

Dentro de los programas comunes de las políticas activas de empleo y los ejes que describe su artículo 16 el eje fundamental para desarrollar por este Ayuntamiento será el **Eje 3. Oportunidades de empleo** que se define dentro de los artículos 41 a 46, financiado con fondos propios:

Sección 3.ª Programas del eje 3 «Oportunidades de empleo». Subsección 1.ª Programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social.

El Plan de empleo será de carácter anual, que irá ligado a la ejecución presupuestaria anual.

Artículo 41. Objeto. Serán objeto del programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social las subvenciones dirigidas a facilitar la colocación y la adquisición de competencias profesionales a las personas que determinen los servicios públicos de empleo como destinatarias del mismo, según lo previsto en el

artículo 3.1, mediante su contratación para la realización de obras o servicios de interés general y social.

4.F.A) Objetivos específicos de la asunción de la competencia de política activa de empleo

Se pretende que el plan de empleo local englobe estas cantidades ya destinadas para la empleabilidad temporal dentro del mismo y todo ello por cuanto:

- Se ofrece una Oferta de empleo estructurada, permanente y confiable como un servicio para los desempleados locales.
- Se permitirá el contrato de mejora de la empleabilidad e inserción laboral que permite mayor estabilidad dentro del periodo temporal, lo que acrecentará la experiencia y formación del trabajador desempleado.
- Se adquieren conocimientos laborales para el fortalecimiento de habilidades para la inserción en la vida laboral en el ámbito privado.
- La Entidad Local podrán contar a corto plazo con grupos de trabajadores suficientemente cualificados para atender las obras y servicios redundando en la mejora de la calidad del ejercicio de sus competencias.
- Contar con procesos de contratación estructurados y planificados.
- Igualdad de oportunidades enfocando las contrataciones en los colectivos más afectados por el desempleo.
- Seguridad jurídica en la contratación dado que el contrato de mejora de la empleabilidad supone como finalidad en sí mismo, el empleo y la inserción laboral, suprimiendo la posibilidad que la sucesión de contratos temporales de otras modalidades desemboquen en presuntos fraudes de ley y litigiosidad judicial
- Objetividad y legalidad en la práctica de la contratación, en tanto que el objetivo de la empleabilidad e inserción laboral no requiere justificación motivada en el texto del contrato.

- Planificación en el uso de la herramienta de los contratos temporales en esta modalidad, tanto en la organización pública como en las expectativas de los desempleados al conocer una herramienta cierta a la que pueden recurrir en su búsqueda de empleo.
- Contribución a desterrar la temporalidad en tanto que la política activa de empleo a nivel estadístico nacional no computa como temporalidad temporal.
- La concatenación de este tipo de contratos no genera fijeza en la plantilla municipal no resultándole de aplicación el art.15.5 párrafo dos del Estatuto de los Trabajadores.
- Apertura de la Entidad Local como entidad empleadora para la primera experiencia laboral para sectores como la juventud, la mujer, y los titulados académicos, dada la amplitud de espectro de los servicios que presta.
- Financiación con recursos propios que acrecenta dentro de las políticas activas de empleo, el Programa de Fomento de Empleo Agrario, circunscrito a la renta agraria, y los programas de empleo de la Junta de Andalucía, suponiendo un aumento global para la empleabilidad conjuntamente con otras Administraciones para el empleo local.
- Retorno de este servicio de empleo en la mejora de los servicios e infraestructuras públicos contribuyendo a la ejecución de las competencias locales.

4.F.B) Objetivos concretos del plan de empleo local

1. Mediante la dotación presupuestaria anual formar un servicio de política de activación del empleo para la población desempleada para conseguir su inserción en el mercado laboral, forjar expectativas de empleo, adquirir experiencia y habilidades para el desarrollo de la vida laboral.

2. Destinar el empleo para el desarrollo de actuaciones que mejoren la calidad de las obras y servicios de interés social y comunitario de la competencia de la entidad local.
3. Generar empleo para contribuir al desarrollo del municipio y mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas mediante la adquisición de experiencia. Específicos (Están referidos a los efectos que se esperan lograr con la ejecución de las actuaciones del Plan)
4. Diversificar los perfiles profesionales mediante adquisición de experiencia profesional
5. Revalorizar los espacios públicos del municipio
6. Afianzar a la población en el territorio
7. Base legal para la contratación con seguridad jurídica dentro del contrato para la mejora de la empleabilidad e inserción laboral.
8. La potenciación del factor humano con mecanismos de conexión entre crecimiento y empleo. Fomento del empleo local y del desarrollo socioeconómico del municipio.
9. El desarrollo territorial, implementando un componente de respuesta ante las demandas de bienestar comunitario.
10. La dinamización de los vínculos y los mecanismos de tipo comunitario, como componente de respuesta ante los procesos de marginación.
11. Cohesionar las desigualdades por medio de políticas urbanas social y/o territorialmente focalizadas.

5. ACTUACIONES A DESARROLLAR Y COLECTIVOS DESTINATARIOS.

Cada año se podrán prever los objetivos concretos del Plan, en función de la evaluación de los resultados del anterior, de las necesidades organizativas de la entidad o

de la variación de los datos macroeconómicos locales. En tanto que de los datos estadísticos que se han manejado, en la vía de ejecución del Plan cada año, se estudiarán concretamente estas estadísticas.

La prioridad está definida al principio del Plan en los ya mencionados objetivos específicos y más arriba en los generales.

Destinatarios del Plan:

- Desempleados de la localidad en general dado que el aumento del paro afecta a todos en un primer índice.
- En segundo lugar, los parados de larga duración de más de 45 años, con cargas familiares en proporción de 2/1 mujeres, hombres a igual cualificación y especialización de los puestos.
- En tercer lugar, inserción laboral para el primer empleo a estudiantes que hayan obtenido la titulación recientemente.
- En cuarto lugar, según la especificidad de los puestos se tendrá en cuenta la cualificación profesional.

OBRAS Y SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y SOCIAL DEL PLAN DE EMPLEO, NÚMERO DE EFECTIVOS Y CUANTÍA (ANUAL)

Se explicita en el siguiente cuadrante:

| AREA MUNICIPAL | DESCRIPCIÓN | PERFIL DE PERSONAL | NÚMERO CONTRATOS | DURACIÓN (meses) | GRUPO O COTIZACIÓN | TOTAL COSTE |
|--------------------------|---|----------------------|------------------|------------------|--------------------|-------------|
| INFRAESTRUCTURAS URBANAS | ACTUACIONES DE REVALORIZACIÓN DE EDIFICIOS Y ESPACIOS | OFICIAL CONSTRUCCION | | | | |
| | | PEÓN CONSTRUCCIÓN | | | | |
| | | OFICIAL PINTOR | | | | |
| | | PEÓN PINTOR | | | | |
| | | CONDUCTOR | | | | |

| | | | | | | |
|-------------------------------------|---|--------------------------------|--|--|--|--|
| | PÚBLICOS | VEHÍCULO OBRAS | | | | |
| | | OFICIAL CARPINTERO | | | | |
| | | OFICIAL ELECTRICISTA | | | | |
| | | OFICIAL HERRERO | | | | |
| | | OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES | | | | |
| | | SEPULTURERO | | | | |
| | | TOTAL | | | | |
| | MANTENIMIENTO DE ZONAS VERDES Y PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTE | OFICIAL JARDINERO | | | | |
| | | PEÓN JARDINERO | | | | |
| | | PEÓN FORESTAL | | | | |
| | | TOTAL | | | | |
| SERVICIOS CENTRALES ADMINISTRATIVOS | GESTIÓN ECONÓMICA Y ATENCIÓN CIUDADANA | GESTIÓN ECONÓMICA SUBVENCIONES | | | | |
| | | GESTIÓN PERSONAL | | | | |
| | | CONSERJES ATENCIÓN AL PÚBLICO | | | | |
| | | ADMINISTRACIÓN GENERAL | | | | |
| | | TOTAL | | | | |
| MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS Y VIARIO | LIMPIEZA, HIGIENE Y ORNATO | LIMPIADORES | | | | |
| | | TOTAL | | | | |
| SERVICIOS SOCIALES | ESCUELA INFANTIL | TRABAJADOR SOCIAL | | | | |
| | | MONITORES | | | | |
| | | COCINERA-LIMPIADOR | | | | |
| | | DIRECTORA | | | | |
| | | EDUCADORA-CUIDADORA | | | | |

| | | | | | | |
|--------------------|---------------------------------------|---------------------------------|--|--|--|--|
| | | TOTAL | | | | |
| | SERVICIOS SOCIALES DE APOYO | SICÓLOGO | | | | |
| | | MEDIADOR INTERCULTURAL | | | | |
| | | RESPONSABLE ALBERGUE | | | | |
| | | TOTAL | | | | |
| DEPORTES Y CULTURA | ESCUELA DE MÚSICA ESCUELAS DEPORTIVAS | MONITOR DEPORTIVO | | | | |
| | | PROFESORES MÚSICA | | | | |
| | PISCINA E INSTALACIONES ANEJAS | OFICIALES MANTENIMIENTO PISCINA | | | | |
| | | SOCORRISTAS | | | | |
| | | RECEPCIONISTA | | | | |
| | | TOTAL | | | | |
| | | TOTAL GENERAL | | | | |

6. TIPO DE CONTRATO Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS. RECURSOS Y CRONOGRAMA

6.A. TIPO DE CONTRATO Y SELECCIÓN

La modalidad contractual será la del contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral (Mod.405 y 505, según sean a tiempo completo o parcial).

El tiempo máximo de contratación es de 12 meses. La selección de los beneficiarios de contratación se efectuará mediante la constitución de Bolsas de Empleo propias de las diferentes categorías a contratar para la ejecución del Plan de Empleo, previa solicitud de los interesados adjuntando currículum, dando cuenta al SAE de las adjudicaciones, que habrá de configurarse previa oferta de empleo público al SAE y con los criterios de prelación determinados por el Ayuntamiento.

6.B. RECURSOS DEL PLAN (PRESUPUESTO)

Las retribuciones serán las que marque el convenio colectivo del ramo, en concreto, que le sea de aplicación. Los recursos económicos tanto de las retribuciones como de los seguros sociales serán de fondos propios del Ayuntamiento mediante dotaciones en el Presupuesto municipal.

Se insertarán datos presupuestarios concernientes a la situación de estabilidad presupuestaria, regla del gasto, periodo medio de pago a proveedores, nivel de endeudamiento, ahorro neto, resultado presupuestario y remanente de tesorería.

✓ 2021

Presupuesto de gastos:

Presupuesto Capítulo I Gastos de Personal:

Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios:

✓ 2022

Presupuesto de gastos:

Capítulo I Gastos de Personal,

Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios:

✓ 2023

Presupuesto de gastos 2022:

Capítulo I Gastos de Personal:

Partida 131, personal laboral temporal, fondos propios

El Plan contará con la dotación de partidas de xxxxx euros anuales para el fomento de la empleabilidad e inserción laboral dentro de los Presupuestos municipales para contratación del personal desempleado en actuaciones en obras y servicios municipales de carácter social.

La gestión del plan será por administración directa mediante el Servicio de

Recursos Humanos del Ayuntamiento, en coordinación con la Concejalía competente y la Alcaldía, no suponiendo más coste su gestión para este Ayuntamiento. La gestión económica corresponderá a la Intervención municipal y la coordinación y asistencia jurídica a la Secretaría y Técnicos de Administración General.

La gestión consistirá en la coordinación con el Servicio Andaluz de Empleo, la selección, ofertas de empleo, contratación y alta en la Seguridad Social, liquidación de nóminas, seguros sociales e impuestos así como las incidencias que deriven.

6.C. CRONOGRAMA DE ACTUACIÓN (ejemplo)

Se seguirá el siguiente procedimiento que va ligado a la formación del Presupuesto Municipal:

- **CONFECCIÓN DEL PLAN DE EMPLEO:**

Septiembre-Octubre: Centralizado en el área de personal, estudio de necesidades laborales de cada servicio municipal y de los recursos económicos necesarios. Acto de conformidad y pase a fiscalización previa de la Intervención y estudio normativo de la Secretaría: Resultado plan de empleo del año con indicación de los objetivos específicos, resultados esperados e índices para la evaluación posterior.

Octubre-Noviembre: Confección del Presupuesto asignando recursos y regulación por Bases de Ejecución si procede.

Noviembre-Diciembre: Aprobación del Presupuesto.

- **EJECUCIÓN DEL PLAN DE EMPLEO:** Año natural.

1. Comunicación al Servicio Andaluz de Empleo para su conformidad.
2. Elaboración de las normas de selección del personal.
3. Selección del personal y comunicación al SAE.
4. Contratación y alta.
5. Liquidación de nóminas.

6. Encuesta de evaluación personal sobre las capacidades y habilidades obtenidas y la utilidad personal.

- FASE DE EVALUACIÓN: Diciembre-Enero año siguiente.

A través de las encuestas antedichas y los informes de los jefes de servicios se obtendrá una evaluación del cumplimiento de los objetivos marcados, así como informe sobre el gasto habido, las incidencias laborales y el rendimiento. Estos datos ayudarán a conocer el grado de eficacia y eficiencia del Plan y los desvíos sobre los objetivos iniciales con el fin de su corrección en sucesivos. Terminada la ejecución del Plan reinicio del siguiente con la siguiente anualidad presupuestaria con las mismas fases.

La aprobación del Plan debe contar con el informe favorable de los servicios de Intervención municipal para su puesta en práctica.

FUENTES CONSULTADAS

ANTÓN CRESPO Pilar, CUENCA CERVERA, J. Javier, FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando (2018): Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales. Granada, España. CEMCI Publicaciones.

BOCINOS RIOBOÓ, M. Inés (2010): “Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos, especial referencia a la administración local (II)”, Revista CEMCI, nº 8.

BOTAINA BOSCH, Xavier (2019): Taller Empleo temporal: funcionarios interinos, eventuales y trabajadores temporales e indefinidos. Proceso de consolidación. Granada, España. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI.

CUENCA CERVERA, José Javier (2018): Curso de perfeccionamiento y profesionalización: Planificación y gestión recursos para el mandato 2015-2019 (III edición). Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI.

CUENCA CERVERA, José Javier (2017): “La temporalidad en el empleo público local: estrategias para su reducción tras el acuerdo para la mejora del empleo público”. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas.

EJARQUE PAVÍA, Albert (2014): “Los efectos de la utilización abusiva de contratos de duración determinada en el ámbito de la Administración Pública en el derecho de la Unión Europea”, El jurista. Periódico digital.

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge (2016): La selección de empleados públicos locales: repercusiones de la LRSAL y otros límites, Granada, España. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI.

GALOFRÉ ISART, Albert (2018): Taller Análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de las relaciones de

los puestos de trabajo (RPT), Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. <http://www.cemci.org/>

GORRITI BONTIGUI, Mikel, LÓPEZ BASTERRA, Joseba (2010): Análisis de puestos de trabajo en la administración pública, Vitoria, España. Instituto Vasco de Administración Pública.

GORRITI BONTIGUI, Mikel (2016): “Funcionarios y laborales: criterios para su decisión organizativa”, Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas.

NAVARRO NIETO, Federico (2010): Los planes de estabilización del empleo temporal en el estatuto básico del empleado público.

OCAÑA ESCOLAR, Luis (2013): “La doctrina del TJUE sobre la Directiva 1999/70 y el colectivo de empleados públicos. Sentencia TJUE, de 8 septiembre de 2011”, Derecho administrativo del trabajo. Universidad de Huelva.

PALOMAR OLMEDA, Alberto (2015): Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización. Cizur Menor (Navarra) España, Thomson Reuters Lex Nova.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, (2013): Doctrina jurisprudencial sobre personal al servicio de las administraciones públicas. 2009-2012. 2013. Gabinete técnico. Tribunal supremo sala de lo contencioso-administrativo.

SALINAS MOLINA, Fernando (2016): “La resurrección de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999. IUS Labor 3/2016

VALERO MOLDES, Fabián (2018): “¿Qué supone ser indefinido no fijo en las administraciones públicas?” Zeres Abogados.

CUESTIONES RELATIVAS AL CONTRATO MENOR EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Patricia SÁNCHEZ MARTÍN

*Jefa de Equipo de Auditoría y Fiscalización del Sector Público Local
Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Concepto.
3. Límites del contrato menor.
4. Contenido del expediente del contrato menor.
5. Conclusión.
6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El contrato menor es un instrumento muy utilizado por las distintas Administraciones Públicas para la satisfacción de las necesidades públicas, ya que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece una tramitación más simplificada. En consecuencia, en multitud de ocasiones se produce un uso irregular del mismo.

En el presente trabajo se pretende abordar su delimitación, ayudándose de distintos pronunciamientos de órganos consultivos para una comprensión más práctica.

2. CONCEPTO

El artículo 118.1 de la LCSP señala: “*Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios...*”

Por lo que, indiciariamente solo tendrían carácter de contratos menores los contratos administrativos que tengan por objeto obras, servicios o suministros y que no rebasasen dichos importes. Sin embargo, se plantean las siguientes cuestiones:

- ¿Puede existir un contrato menor mixto?

Los contratos mixtos se encuentran regulados en el artículo 18 de la LCSP (“*son contratos mixtos aquellos que contengan prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase*”).

Sobre la vinculación de las prestaciones se pronunció el Informe 10/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón: “*El contrato mixto surge cuando las necesidades de la Administración, requieren y hacen necesario para su satisfacción, por razones de eficacia, eficiencia y agilidad, la contratación conjunta de prestaciones de naturaleza diversa. Y, a su vez, la fusión de prestaciones en un contrato mixto, precisa de la existencia de una vinculación directa de las mismas entre sí; así como de una relación de complementariedad entre tales prestaciones, de suerte y manera que sea preciso su consideración y tratamiento como una unidad*”.

Para determinar la naturaleza del contrato mixto y, por tanto, el régimen jurídico que le es aplicable, debemos atender a los criterios definidos en el artículo 18.1.a) LCSP, que indica que se deberá atender al carácter de la prestación principal (la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico). Por tanto, siendo el valor estimado del contrato mixto el correspondiente a la suma de ambas prestaciones y siendo la prestación principal la de la obra, para suscribir el contrato menor se atenderá al umbral de la prestación de obra, 40.000 €. Si la prestación principal fuese el suministro o servicio, se atenderá al umbral de estas prestaciones, de 15.000 €, siendo aplicable de esta forma el régimen jurídico del contrato menor a aquellos contratos con prestaciones mixtas.

- ¿Resultaría posible tramitar y adjudicar contratos administrativos especiales a través del procedimiento de contratación menor?

Existen varios pronunciamientos por parte de la Junta Consultiva de Contratación del Estado favorables en este sentido. El expediente 84/18 dispone: “...*Esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado entiende que la prestación propia que constituye este tipo de contratos administrativos especiales obedece a una obligación de contenido equivalente a la de los contratos mencionados en el artículo 118. Por tanto, la actividad contractual propia de los contratos administrativos especiales guarda una significativa semejanza con la prestación de un contrato típico de obras, servicios y suministros. Si el contrato menor es un contrato que se define por su cuantía y si el contrato administrativo especial es, como es obvio, también un contrato administrativo, no parece que la posibilidad de emplear la técnica del contrato menor le esté vedada ex lege, máxime si, como ya hemos señalado, las prestaciones que constituyen su objeto son muy próximas a las de los contratos administrativos típicos...*”.

- ¿Resultaría posible tramitar y adjudicar contratos que tienen por objeto la creación e interpretación artística y literaria, patrocinio y los espectáculos públicos de como contratos privados?

Si, siempre y cuando no rebase los umbrales económicos.

El expediente 7/2018 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado dispone: “*De conformidad con las previsiones contenidas en la Ley 9/2017, a los contratos privados de creación e interpretación artística les serían de aplicación las normas de procedimiento relativas al contrato menor en la medida en que se encuentran ubicadas dentro del Libro Segundo de la Ley, y siempre que respeten los umbrales y los demás requisitos predicables del contrato menor.*”

Por su parte, en relación los espectáculos públicos la misma Junta Consultiva en el expediente nº 36/2018 se pronuncia: “*Por todo lo anterior esta Junta Consultiva concluye que la contratación por las Administraciones Públicas de actividades que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos*

con el número de referencia CPV de 79995000-5 a 79995200-7 y de 92000000-1 a 92700000-8, calificados como contratos privados con arreglo al artículo 25.1.a).1º LCSP, puede efectuarse a través del procedimiento establecido para los contratos menores en el artículo 118 LCSP, siempre y cuando su valor no rebase los umbrales que para los contratos de servicios contempla el referido artículo 118 LCSP y se cumplan los demás requisitos que el mencionado precepto establece.”

- Sobre los procedimientos de adjudicación de los negocios patrimoniales.
¿Cabe emplear el procedimiento del contrato menor?

El informe 47/11 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado argumenta que, al estar excluidos los negocios patrimoniales del ámbito de aplicación de la normativa aplicable en materia de contratación pública, no pueden aplicarse las modalidades que son propias de las normas que regulan los contratos administrativos (tales como el procedimiento negociado o el contrato menor), por lo que habría que acudir a la subasta, concurso o aplicación directa.

Adicionalmente, el Informe 4/2009, de 15 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón afirma que no cabe aplicar el régimen jurídico de los contratos menores para los contratos patrimoniales.

No obstante, el Dictamen 93/2011, de 27 de abril, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que afirma que, si bien la Dirección General de los Registros y del Notariado e, incluso, el TS (Sentencias de 15 de junio de 2002; o 5 de febrero de 2008) optan por la inflexibilidad y aplican taxativamente los arts. 80 del TRRL y el art. 112 RBEL, se incide en que el TS ha admitido, a su vez, la adjudicación directa en caso de que haya quedado desierta una subasta previa (Sentencia de 25 de enero de 2006) o cuando era inviable promover la concurrencia en la oferta (Sentencia de 28 de marzo de 1996), en consonancia con las previsiones del art. 137.4 LPAP.

3. LIMITES DEL CONTRATO MENOR

Existen los siguientes tipos de límites:

a) Límite económico

El artículo 118.1 de la LCSP regula los umbrales económicos que no deben de rebasar cada tipo de contrato: *“Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios...”*

El Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón dispone: *“la adjudicación previa de un contrato menor de obras por importe superior a 15.000 euros no sería obstáculo para la adjudicación al mismo operador económico de otros contratos de servicios –o de suministros hasta llegar a sumar esa cantidad. De forma simétrica, el importe de un contrato anterior de servicios o de suministros no debería computar como parte de las cuantías con el límite conjunto de los 40.000 euros establecido en el art. 118.1 LCSP para los contratos menores de obras o, finalmente, de la misma manera que el importe de un contrato de servicios anterior tampoco «consumiría» parte o todo el límite de los 15.000 euros a que, como máximo, pueden ascender los contratos menores de suministros, y viceversa.”*

b) Límite objetivo

En relación con lo anterior, el artículo 118.2 de la LCSP dispone: *“En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.”*

El artículo 99 de la LCSP regula el objeto del contrato:

“1. El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

2. No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes...”

El acuerdo nº 44/2012 del Tribunal Administrativo de Contratos Público de Aragón aporta una definición del objeto del contrato como sigue: “El objeto del contrato es un conjunto de prestaciones destinadas a cumplir por sí mismas una función económica o técnica, cubriendo las necesidades del órgano de contratación, la necesidad de su determinación responde al de los principios de transparencia, fomento de la concurrencia, pero también de eficacia y eficiencia.”

Al respecto el Informe 1/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Catalunya establece: “I. La finalidad de la nueva limitación establecida en el artículo 118.3 (actual artículo 118.2) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, relativa al volumen máximo de contratos menores que se pueden adjudicar a una misma empresa, es incrementar la competencia, evitando generar desigualdades entre las empresas, favoreciendo siempre a la misma con la suscripción de sucesivos contratos menores, y promoviendo la diversificación de empresas contratistas de estos contratos. Dicha finalidad, específica de esta limitación, se adiciona a la finalidad que persigue la prohibición de fraccionamiento del objeto de los contratos, prevista con carácter general para todos los contratos públicos y ahora expresamente también para los contratos menores, de que se haga un uso adecuado de la contratación menor.”

El expediente nº 41/2017 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado establece: *“La ley no contempla una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico cuando las prestaciones objeto de los mismos sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad. Por ello, fuera de los casos de alteración fraudulenta del objeto del contrato, sí es posible celebrar otros contratos menores con el mismo contratista, pero en este caso habrá de justificarse adecuadamente en el expediente que no se dan las circunstancias prohibidas por la norma.”*

En consecuencia, existirá fraccionamiento del objeto del contrato, cuando se den los requisitos que señalaba el expediente nº 111/18 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado *“Para determinar si dos contratos tienen objetos equivalentes a efectos de aplicar la limitación establecida en el artículo 118.3 de la Ley, habrá de estarse al concepto de unidad funcional u operativa, esto es, a la existencia de un vínculo operativo entre ellos de modo tal que resulten inseparables para el logro de una misma finalidad, o cuando sean imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato”*.

Por tanto, si el objeto del contrato es cualitativamente diferente, no forma una unidad funcional y no se superan los límites económicos que establecen el artículo 118.1, se puede volver a adjudicar al mismo empresario.

En los mismos términos se pronuncia el informe 1/2009 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, el Informe 1/2009 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, informe 7/2012 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, el Informe 1/2017 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Informe 1/2018 Xunta Consultiva de Contratación Galicia, la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias nº 1/2018, Informe 4/2018 Junta Superior de Contratación Administrativa de Generalitat Valenciana y la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

c) Límite temporal

El artículo 29.8 LCSP señala: “*Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga*”.

- ¿Cómo se computa el límite anual?

Existen dos posturas al respecto:

- Año natural desde que se adjudica el contrato. (véase expedientes nº 41/2017, 42/2017 y 5/2018 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado).
- Ejercicio presupuestario, lo que aporta una mayor facilidad para su control y planificación. (véase el Informe 3/2018 y 9/2018 Junta Consultiva de Contratación de Aragón, Informe 1/2018 Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad de Madrid, Informe 1/2018 Xunta Consultiva de Contratación de Galicia, Informe 1/2018 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Catalunya, Recomendación Junta Consultiva de Contratación de Canarias 1/2018, Informe 4/2018 de la Junta Superior de Contratación Administrativa Generalitat Valenciana, Recomendación Junta Asesora de Contratación del Gobierno Vasco 1/2018 y la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre).

- ¿Se puede ampliar la duración del contrato (respetando el límite anual del artículo 29 LCSP en la duración inicial más las prórrogas)?

Si, la ampliación del plazo inicial es posible si no hay culpa del contratista (véase Informe 16/2017 Junta Consultiva de Contratación del Estado) en los términos del artículo 195.2 LCSP (ampliación del plazo de ejecución).

- ¿Qué ocurre cuando se realizan contratos sucesivos año tras año de la misma unidad operativa?

El expediente nº 14/20 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado dispone: *“A todo ello hay que añadir una última consideración. El artículo 28.4 de la LCSP señala que “Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.” Este artículo establece la obligatoria programación de la actividad de contratación que se vaya a desarrollar por cada órgano de contratación. Tal programación exige el análisis de los contratos que se van a realizar en cada periodo de tiempo, lo que indudablemente presupone el conocimiento de que el órgano de contratación va a tener una necesidad mantenida en el tiempo de una determinada prestación por un periodo de tiempo superior a un año. Por tanto, si el órgano de contratación cumple con su obligación de planificar adecuadamente su actividad contractual, es patente que la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos ha de ser conocida con carácter previo, lo que puede llevar a concluir que en este caso no se está reaccionando ante necesidades sobrevenidas, desconocidas o novedosas, sino que, por el contrario, se estaría planteando la utilización del contrato menor en fraude de ley.”*

En los mismos términos se expresaba el Informe 4/2010 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares y el Informe 14/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Catalunya.

- ¿Qué ocurre en contratos de servicios y suministros cuya duración máxima es de cinco años? ¿cabría celebrar contratos menores sucesivos cuando la suma del valor estimado en esos cinco años no supere el umbral de la contratación menor?

El Dictamen nº 2021/0211, de 14 de abril de 2021, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana expone: *“aunque los gastos recurrentes no han de adjudicarse a través del contrato menor, lo que tampoco parece lógico es que el contrato menor quede vedado para cualquier tipo de gasto recurrente, aun cuando sea de escasa cuantía (200 euros). Por ello, dado que los contratos recurrentes de servicios*

o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP), a juicio de este Órgano consultivo, no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipo de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor.”

- ¿Se puede continuar prestando un servicio público a través de un contrato menor hasta su posterior licitación (contrato puente)?

El principio de continuidad en la prestación del servicio público permite acudir al procedimiento del contrato menor para realizar contratos puente y así paliar los casos en que no se haya licitado el nuevo contrato, pero “*únicamente cuando no quepa la aplicación del artículo 29.4 de la LCSP (“...se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses..”)*, y siempre que la naturaleza del servicio público lo justifique.” (véase expediente 73/18 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado)

d) Límite subjetivo

Este límite se refiere al órgano de contratación regulado en la Disposición adicional segunda LCSP, correspondiendo al Alcalde/Presidente o al Pleno.

Adicionalmente, hay que entender este precepto con el supuesto de delegación de competencias que recoge el artículo 21.3, artículo 34.2 y artículo 124.5 de la LRBRL. Por lo que, existe, a su vez, dos posturas:

- Esta barrera se entiende dictado por órgano delegante.

El Informe 3/2018 de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón dispone: “*mediante la delegación de competencias no podrá desactivarse la regla de incompatibilidad (artículo 118.2 LCSP), pues el importe conjunto de los contratos menores adjudicados con anterioridad que habrá de comprobarse a efectos verificar el cumplimiento de la incompatibilidad será el correspondiente a*

los contratos que deban considerarse adjudicados por el órgano delegante en virtud del artículo citado.”

- Cada órgano delegado es un órgano de contratación.

Así, en el expediente nº 45/18 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado concreta al respecto: *“En las licitaciones de los contratos públicos, en los supuestos en que estemos en presencia de una unidad funcional separada y que tal unidad esté caracterizada por gozar de una financiación específica y de competencia propia para celebrar un contrato el valor estimado se calculará al nivel de la unidad de que se trate, el contrato tendrá autonomía y sustantividad respecto de los que puedan celebrarse en la misma entidad pública contratante, resultando que los límites previstos en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, deberán verificarse al nivel de la correspondiente unidad funcional.”*

En los mismos términos, se expresan el Informe 1/2018 Xunta Consultiva de Contratación de Galicia, el Informe 4/2018 Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana y la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

No obstante, no hay que olvidar que para el cálculo del valor de estimado se aplica el artículo 101.6 LCSP:

“6. Cuando un órgano de contratación esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales.

No obstante, lo anterior, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.

En todo caso, se entenderá que se da la circunstancia aludida en el párrafo anterior cuando dicha unidad funcional separada cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato”

e) Límite causal

El informe 1/2010 de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias recoge este último límite: *“teniendo presente la causa contractual como uno de los elementos que delimitan cada contrato, podremos llegar a la conclusión de que no existirá fraccionamiento fraudulento del objeto contractual cuando, tras haberse realizado un primer contrato, haya que volver a contratar con el mismo contratista la misma prestación debido a una necesidad nueva, no previsible en el momento de realizar el primer contrato; en tal caso, los sujetos y el objeto contractuales son los mismos, pero la causa (finalidad o circunstancias que motivan su necesidad) es distinta, y esto determina que se trate de dos contratos distintos.”*

4. CONTENIDO DEL EXPEDIENTE DEL CONTRATO MENOR

El artículo 116 de la LCSP, estipula que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de la citada Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante.

A continuación, se hace enumeración del contenido del expediente del contrato menor.

1. El Informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales (artículo 118.2 LCSP).

El expediente nº 42/2017 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado expone: *“el informe de necesidad del contrato debe ir firmado por el titular del órgano de contratación, sea cual sea éste, salvo que dicha competencia haya sido*

delegada en los términos legalmente establecidos. Tal conclusión descarta que el informe de necesidad, que debe tener un contenido sustantivo y propio, pueda sustituirse por un mero acuerdo de inicio. Se trata de figuras diferentes.”

2. Presupuesto/ proyecto de obra, en caso de ser un contrato de obras. (artículo 118.4 LCSP).

3. Informe de secretaría (Disposición Adicional 3ª LCSP). No obstante, existen dos corrientes de pensamiento. Por un lado, se encuentra el Informe 21/2021 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado y el informe 7/2019 de la Junta Consultiva de Contratación de la Generalidad de Catalunya que señalan la necesidad de dicho pronunciamiento por Secretaría. Por otro lado, el Informe 2/2022 de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunitat Valenciana que establece que no es requisito necesario.

4. Aprobación del gasto por órgano competente (artículo 118.3 LCSP).

El órgano competente para la aprobación es el órgano de contratación y será alguna de las figuras señaladas en la disposición adicional 2ª de la LCSP (Alcalde/Presidente o Pleno), sin perjuicio de las delegaciones a otros órganos.

Esta aprobación del gasto supone la adjudicación del contrato mediante resolución y podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación (artículo 131.3 LCSP).

- ¿Es necesario que acrediten capacidad de obrar y la habilitación empresarial?

No se exige que se acredite, pero sí que concurra. No obstante, el expediente nº 21/2016 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado establece que se puede requerir la justificación de dichos aspectos.

- ¿Cómo se produce la aprobación del gasto en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes?

La aprobación del gasto podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario-Interventor (Disposición Adicional 3º apartado 4 LCSP).

5. Notificación de la aprobación del gasto al adjudicatario (artículo 40 y siguientes de la LPAC y artículo 3 del Real Decreto 128/2018).

6. Factura correspondiente (artículo 118.3 y DA 32 LCSP). No obstante, no excluye la posibilidad de que existan diversas facturas en los contratos menores cuando expresamente se hayan pactado abonos a cuenta, atendiendo fundamentalmente al ritmo requerido en la ejecución de la prestación. (véase Informe 50/97 y 10/98 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado).

• ¿Cuál es la incidencia del artículo 72 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas?

El artículo 72 Reglamento de Contratos dispone: “*En los contratos menores podrá hacer las veces de documento contractual la factura pertinente...*”

Este artículo está parcialmente derogado por cuanto la LCSP rebasa dicho precepto con el artículo 118 y DA3º apartado 4 LCSP, puesto que estos artículos señalan, por un lado, la necesidad de acto de aprobación del gasto y por otro lado, el certificado de existencia de crédito.

• ¿Se debe formalizar el contrato menor en un documento administrativo?

No es necesario, ya que el artículo 153 LCSP dispone: “*En el caso de los contratos menores definidos en el artículo 118 se acreditará su existencia con los documentos a los que se refiere dicho artículo.*”

No obstante, y en relación con lo anterior, ¿Se puede establecer requisitos adicionales a incluir en el expediente de contrato menor (solicitud de tres ofertas, aportación de la declaración responsable de estar al corriente de pago de las deudas tributarias y con la seguridad social, formalización del contrato, etc.)?

Se permite la inclusión de requisitos adicionales previamente regulados en bases de ejecución del presupuesto o instrucción reguladora propia de la tramitación de estos contratos (véase Informe 10/98, de 11 de junio de 1998 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado).

En el Informe nº 1361 del Tribunal de Cuentas relativo al contrato menor celebrado por los Ayuntamientos de más 500.000 habitantes del ejercicio 2016 aconseja: *“deberían establecer en su normativa interna la obligatoriedad de promover la concurrencia en la adjudicación de los contratos menores, cualquiera que sea su importe, bien mediante la publicación de anuncios de licitación, bien solicitando directamente ofertas a un mínimo de tres empresas, salvo cuando las circunstancias concurrentes lo desaconsejen por razón de la inmediatez de la necesidad que se trate de satisfacer”*.

En relación a la ejecución del contrato menor, los órganos consultivos también han dado respuesta a una serie de cuestiones:

- ¿Puede modificarse el contrato menor?

El Informe 4/2001 de la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad de Madrid dispone: *“Las modificaciones contractuales se configuran en el artículo 102 de la LCAP igualmente con un régimen restrictivo: “una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”*. El contrato menor podrá ser igualmente susceptible de modificación contractual cuando se den las circunstancias anteriormente mencionadas, siempre que con la modificación no se superen las cuantías máximas establecidas en la LCAP para los referidos contratos menores.”

- ¿Se puede practicar pago anticipado?

No, ya que el pago del precio de los contratos la regla general es la de “servicio hecho”, es decir el proveedor/contratista cobra una vez realizados los trabajos, obras,

servicios o suministros y tras la emisión de la correspondiente factura. No obstante, la Disposición Adicional 9ª de la LCSP exceptúa para contratos relativos a suscripción a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas.

5. CONCLUSIÓN

Tal y como indica el Informe nº 1361 del Tribunal de Cuentas relativo al contrato menor celebrado por los Ayuntamientos de más 500.000 habitantes del ejercicio 2016 “*se deberían llevar a cabo una adecuada planificación y programación de su gestión contractual que permita la contratación conjunta de las actuaciones de carácter necesario, reiterado y previsible, o la realización de prestaciones de naturaleza similar que respondan a un fin único, restringiendo así la utilización de la figura del contrato menor en favor de los procedimientos ordinarios de preparación y adjudicación de los contratos*”.

Es importante, recordar la existencia de otras alternativas al contrato menor para evitar el uso fraudulento. Son las siguientes:

- Procedimiento simplificado abreviado.

El informe 3/2018 de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón dispone: “*La previsión legal de un procedimiento abreviado abierto sumario se hizo expresamente para canalizar contratos que en muchos casos pueden tramitarse por uno u otro procedimiento, como alternativa al contrato menor. En consecuencia, es la aplicación de un procedimiento que cumpla con los requerimientos establecidos por el legislador para el procedimiento abierto abreviado sumario, u otro con mayores garantías de publicidad y concurrencia, lo que evitará la aplicación de los límites cumulativos del art. 118.*” Dicho procedimiento viene regulado en el artículo 159.6 de la LCSP.

- Anticipos de caja.

Por otro lado, el artículo 118 de la LCSP dispone:

“...2. *En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad*

del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior. (...)

5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros...”

Por su parte, el artículo 190.3 del TRLRHL permite los anticipos de caja: *“Para las atenciones de carácter periódico o repetitivo, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo”*. Este precepto viene a desarrollarse en los artículos 73 y siguientes del RD 500/1990.

- Acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y centrales de compras

Por último, la Ley contempla otra serie de supuestos que supone una racionalización de la contratación pública en los artículos 218 y siguientes: *“Para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos las Administraciones Públicas podrán concluir acuerdos marco, articular sistemas dinámicos, o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados, conforme a las normas de este capítulo.”*

6. BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO CHAMORRO, Antonio José. “El contrato menor”, *Revista digital CEMCI*, Nº 48, octubre a diciembre de 2020.

GAVILÁN LÓPEZ, José. “Los últimos problemas prácticos del contrato menor”, *Revista General de Decreto Administrativo*, Nº 62, enero 2023.

JOVE LOSADA, Manuel Ángel. “La dialéctica de los contratos menores: legalidad, programación y eficacia”, *Revista digital CEMCI*, Nº 37, enero a marzo de 2018.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Anna Clara. “El contrato menor: ¿qué aspectos debemos tener en consideración para su correcta utilización?”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº6, Junio 2021, página 105.

ORQUÍN SERRANO, Juan José. “Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 2, Mayo 2020, página 76.

PALACIOS ALBARSANZ, L. Miguel. “Los contratos menores de importe inferior a cinco mil euros y su tramitación presupuestaria”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 6, Junio 2020, página 36.

Trabajos de Evaluación

Revista digital CEMCI

Número 60/2023

LA FIGURA DE LA GERENCIA EN LOS CONSEJOS COMARCALES DE CATALUÑA. NATURALEZA JURÍDICA.

Mireia GRAU SADURNÍ.

Secretaria. Consell Comarcal del Ripollès

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de Especialización en Gestión Pública Local (IV edición)

SUMARIO

1. Introducción
2. Marco normativo
3. Condición jurídica de la gerencia comarcal
4. Nombramiento de los gerentes a la luz de la normativa en vigor
5. Muestreo de los distintos modelos de los consejos comarcales
6. Conclusiones
7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la figura de la gerencia comarcal, en la dicotomía producida por su propia normativa regulatoria, que les atribuye la condición de personal eventual, y el encaje en esta figura, siendo sus funciones asimilables a las del personal directivo profesional.

Este debate no es nuevo, si bien la realidad demuestra que no ha sido resuelto ni existe una única interpretación de la figura gerencial de los consejos comarcales.

El preámbulo de la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Catalunya (Ley 6/1987) disponía que con la citada Ley se introducía una importante innovación en la Administración local catalana, en institucionalizar la comarca como

una entidad territorial dotada de autonomía y personalidad jurídica propia. El mismo preámbulo indicaba que respecto de la organización interna del gobierno de la comarca, al pleno y al presidente como órganos básicos de la comarca, se añadía la figura del gerente, con funciones ejecutivas. Y justificaba su introducción con estas palabras:

“Se trata así, de introducir un modelo adaptado en otros países europeos que permite liberar el elemento representativo de la carga de la estricta gestión. La designación y separación del gerente por el pleno del consejo comarcal y la supeditación de éste a las directivas e instrucciones dictadas por los órganos políticos garantizan en todo momento la primacía del principio representativo”.

De este preámbulo, así como de las funciones atribuidas por el artículo 17 de esta norma, se puede concluir que sus funciones eran (y son -veremos que la normativa actual no ha modificado profundamente estas atribuciones-) eminentemente directivas. Sin embargo, la Ley 6/1987 -igual que la a día de hoy vigente- le atribuye la condición de personal eventual, nombrado y cesado por el pleno a propuesta del presidente.

La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ya abrió un debate acerca de si las gerencias comarcales podían ser personal eventual o debían ser personal directivo, debiendo de ser nombrados de acuerdo a los criterios de competencia profesional y experiencia, tal como se establecía en el artículo 32 bis de esa norma para el personal directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares. Las dudas se han manifestado aún más profundas con la modificación del artículo 306 del Decreto Legislativo 2/2033, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC), tras la reforma operada por la Ley 5/2020.

La pregunta sigue siendo si las gerencias comarcales deben ser tratadas como personal eventual (cuyas funciones son de confianza o asesoramiento) o como personal directivo. El régimen de designación y nombramiento de un tipo u otro de personal será totalmente opuesto.

Tan es así que no existe una conclusión al respecto que, como veremos, los consejos comarcales optan por diferentes alternativas: algunos los consideran personal eventual siendo nombrados directamente por el pleno a propuesta del presidente sin ningún sistema de selección que garantice los principios de publicidad, concurrencia, mérito y capacidad; otros realizan una convocatoria pública de personal eventual; y algunos pocos lo han calificado como personal directivo profesional en sus reglamentos orgánicos.

Aun cuando las comarcas, como ente supramunicipal, vienen siendo insistentemente cuestionadas, lo cierto es que su existencia, para los municipios pequeños (y para los micro pueblos) resulta imprescindible. Así pues, es imprescindible clarificar el régimen jurídico aplicable a las gerencias comarcales –consideradas por la norma como un órgano necesario-, en el marco de una revisión de la normativa en vigor que resulta ya inaplazable.

2. MARCO NORMATIVO

El artículo 16 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña (DL 4/2003) dispone que:

“16.1 Corresponde al gerente, de acuerdo con las directrices del pleno y las instrucciones del presidente:

- a) Dirigir la administración comarcal y ejecutar los acuerdos del pleno.*
- b) Dirigir, inspeccionar e impulsar las obras y los servicios comarcales.*
- c) Autorizar y disponer gastos, y reconocer obligaciones, en los límites de la delegación que le otorga el pleno; ordenar pagos y rendir cuentas.*
- d) Dirigir el personal de la corporación.*

e) Ejercer otras funciones que expresamente le son delegadas y no afectan a las atribuciones del presidente y del pleno enumeradas por los artículos 13 y 14.

16.2 El gerente es nombrado y cesado por el pleno del consejo comarcal, a propuesta del presidente. El cargo de gerente es incompatible con la condición de concejal. Además, se le aplican las causas de incapacidad y de incompatibilidad establecidas para los miembros del consejo comarcal. El gerente tiene la condición de funcionario eventual. Si la persona designada es funcionario de la Generalidad o de la Administración local, se le tiene que declarar en situación de servicios especiales”.

Como se ha indicado, las funciones atribuidas inicialmente por la Ley 6/1987 no distan de las actualmente atribuidas a los gerentes por el artículo 16 del DL 4/2003. Se trata de funciones asimilables a las funciones directivas, pues ejercen funciones de gestión o ejecución de carácter superior¹. En este sentido, Losada Marrodán (1989) compara los roles gerenciales o directivos, indicando que el gerente comarcal realiza funciones propias de los directivos, tales como funciones de líder, gestor de anomalías o asignador de recursos. Así mismo, señala que el gerente realiza dos funciones más, si bien no se citan en el texto legal de 1987, como la de enlace y difusor². Se trata, todas ellas, de funciones similares a las directivas.

Siendo las funciones que ejerce asimilables a las directivas, cabría considerar la figura del gerente como personal directivo y, consecuentemente, serle de aplicación el artículo 306 del TRLMRLC, relativo al personal directivo. Este artículo, modificado por la Ley 5/2020, de 29 de abril, dispone que:

¹ Si bien el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público deja a criterio de cada administración pública las funciones del personal directivo profesional, la disposición adicional decimoquinta dispone que tendrán consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

² Losada Marrodán, Carles. (1989). El gerente comarcal. *Revista catalana de derecho público*, núm. 11.

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

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

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

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

5. El personal directivo nombrado tiene derecho a la inamovilidad en el puesto de trabajo, siempre que los resultados de la evaluación de la gestión llevada a cabo sean satisfactorios, y a permanecer en el cargo hasta que, una vez finalizado el mandato en que haya sido nombrado, cese el presidente o presidenta de la corporación que lo había nombrado. El nuevo presidente o presidenta de la entidad local puede, discrecionalmente, prorrogar el período de ejercicio de las funciones directivas para otro mandato, o bien convocar un nuevo procedimiento de selección y provisión del puesto de trabajo”.

Como señala Jiménez Asensio (2022), por medio del artículo 102.2 de la Ley 5/2020 (“de acompañamiento” a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cataluña), se estableció, como clara respuesta a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2019³, una regulación mediante la cual se modificaba el artículo 306 del TRLMRLC, incorporando un nuevo marco normativo de la figura del personal directivo de las entidades locales, que abría paso a unas posibilidades efectivas (siempre que así se reconociera por la normativa local correspondiente) de profesionalización de la dirección pública local.

Esta modificación servía, asimismo, por zanjar el debate de si era posible o no seguir utilizando la figura del personal eventual para la cobertura de puestos directivos de las entidades locales, pues formalmente se seguía reconociendo esa vía de atribuir funciones directivas al personal eventual con base al antiguo artículo 306 TRLMRLC, a pesar de algunos pronunciamientos jurisprudenciales⁴ y doctrinales que venían a defender que, tras la aprobación del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), las funciones del personal eventual solo se podían proyectar sobre tareas de asesoramiento (político) y de confianza especial (Jiménez Asensio, 2022)⁵.

En efecto, el TREBEP distingue, por un lado, diferentes clases de empleados públicos, clasificándolos en (artículo 8): funcionarios de carrera; funcionarios interinos;

³ Esta discutida sentencia -que mina la potestad normativa local- aborda la regulación por la Diputación Provincial de Cáceres del personal directivo, negando la capacidad normativa del Reglamento orgánico de dicha Diputación para regular este tipo de personal. En primer lugar, la sentencia considera que la regulación del personal directivo es, en primera instancia, competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, por haberlo así establecido el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público. En segundo lugar, la sentencia considera necesaria una regulación unitaria y homogénea de este tipo de puestos de trabajo. Castillo Blanco, Federico (2020). ¿Quo vadis la dirección pública profesional en los gobiernos locales?: a propósito de la Sentencia del TS de 17 de diciembre de 2019. *Blog ACAL*. https://www.acalsl.com/blog/2020/01/direccion_profesional_gobiernos_locales

⁴ Ver, por todas, las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2004 (recurso 3489/1999) y de 17 de marzo de 2005 (recurso 4245/1999). En estos pronunciamientos y en otros posteriores se lleva a cabo la vinculación de las funciones de confianza y asesoramiento con las tareas de colaboración inmediata con quienes ostentan el poder superior de decisión política, siendo determinante la afinidad política. Estas sentencias vedan al personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración Pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad.

⁵ Jiménez Asensio, Rafael (2022). La dirección pública profesional en los Gobiernos Locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local nº 60. El empleo público local. Octubre 2022*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal; y personal eventual. El personal eventual viene regulado en el artículo 12 del TREBEP, en el siguiente sentido:

“1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.

3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

4. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

5. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera”.

De la redacción de la norma, está claro que el personal eventual realizará exclusivamente funciones de confianza o asesoramiento especial y que su nombramiento y cese serán libres.

Por otro lado, el artículo 13 del TREBEP añade una nueva categoría, la del personal directivo profesional, que no considera una modalidad de empleado público. Como señala Campos Acuña (2022), se configura como una figura potestativa, en cuanto encomienda al Gobierno y a las Comunidades Autónomas el establecimiento de un régimen jurídico específico. Sin embargo, este artículo también establece una serie

de principios que fijan, con carácter básico, el punto de partida en la definición del modelo del personal directivo:

- Identificación por el contenido de sus funciones: será personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración⁶.
- Designación: atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- Evaluación del desempeño: el personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
- La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección⁷.

3. CONDICIÓN JURÍDICA DE LA GERENCIA COMARCAL

Con anterioridad a intentar clarificar la condición jurídica de la gerencia comarcal, debemos incidir en la naturaleza de las funciones atribuidas a los gerentes. Ha quedado claro que las funciones directivas y las funciones de confianza o asesoramiento

⁶ Por lo tanto, remite a las normas de desarrollo que, ante tal concreción, no siempre regulan y desarrollan dichas funciones con fortuna.

⁷ Campos Acuña, Concepción (2022). El personal directivo en las Administraciones Públicas: estado de situación y perspectivas de futuro del elemento “bisagra” de la gestión pública. *Revista catalana de dret públic* núm. 65.

especial obedecen a motivaciones absolutamente diferentes y que la figura del personal directivo y del personal eventual responden a finalidades diferentes⁸.

Las funciones de confianza o asesoramiento especial, como ha fijado la jurisprudencia, implican una colaboración inmediata con quienes ostentan el poder superior de decisión política. Por el contrario, aun cuando no encontramos una retahíla de funciones enumeradas, las atribuciones directivas -como otras funciones normales de la Administración Pública- responden a los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa.

En consonancia con la tipología de funciones, el procedimiento para el nombramiento de un eventual o de un directivo también será totalmente diferente. Por un lado, el nombramiento y cese del personal eventual será libre. Por otro lado, la designación del personal directivo atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

Dentro de esta diferenciación de figuras jurídicas -y de funciones y sistemas de designación aplicables a ambos-, la pregunta es dónde quedan las gerencias comarcales. Si entramos a analizar las atribuciones conferidas por el artículo de 16 del DL 4/2003, vemos que la norma (artículo 12) lo configura como un órgano más, que ejerce las funciones ejecutivas que le atribuye la misma Ley (artículo 16). Estas funciones se encuadran en el ejercicio de funciones ejecutivas o directivas que comportan el ejercicio de potestades públicas o de funciones de autoridad⁹.

La caracterización de las funciones del gerente comarcal como funciones propiamente directivas ya fue así considerado con la Ley 6/1987 y la interpretación que de la misma hizo, por ejemplo, Losada Marrodán (1989)¹⁰.

⁸ Campos Acuña, Concepción (2022). El personal directivo en las Administraciones Públicas: estado de situación y perspectivas de futuro del elemento “bisagra” de la gestión pública. *Revista catalana de dret públic* núm. 65.

⁹ Jiménez Asensio, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos “eventuales”*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

¹⁰ Losada Marrodán, Carles (1989). El gerente comarcal. *Revista catalana de derecho público*, núm. 11.

En igual sentido, se pronunciaron distintos autores en el momento de constituirse los consejos comarcales después de las elecciones del año 2015, considerando que los gerentes no son personal eventual sino verdaderos directivos públicos, con dos regímenes perfectamente diferenciables¹¹. También el Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Cataluña (2015), emitido a raíz de la entrada en vigor de la LRSAL y con el objetivo de delimitar qué puestos tenían que ser ocupados por personal directivo y por personal eventual en relación con el nombramiento de los gerentes de los consejos comarcales, considera que las funciones atribuidas por el artículo 16 del DL 4/2003 encajan con funciones propias del personal directivo, aunque considera innegable la relación de confianza y de asesoramiento que desarrolla un gerente comarcal¹².

Con todo lo anterior, puede concluirse que la gerencia ostenta funciones comprendidas dentro de las funciones directivas. Sin embargo, a la vista de la regulación anterior, nos encontraríamos ante una clara discordancia. Así pues, si bien el gerente ejercería funciones directivas -y, consecuentemente, su designación debería someterse a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia-, el artículo 16.2 del DL 4/2003 indica que el gerente tiene la condición de personal eventual y que es nombrado y cesado por el pleno del consejo comarcal, a propuesta del presidente.

¿Debemos estar, por lo tanto, a la literalidad de la norma y considerar –con independencia de la naturaleza de las funciones que ejerce- que es personal eventual, ignorando la jurisprudencia, el TREBEP y el TRLMRLC, por considerar que el DL 4/2003 es norma especial? ¿O debemos considerar que el DL 4/2003 ha quedado desplazado por las normas posteriores?

¹¹ Renyer Alimbau, Jaume (2015). Notes sobre el règim jurídic de la gerència dels consells comarcals. *Blog de Vilaweb*. <https://blocs.mesvilaweb.cat/jrenyer/notes-sobre-el-regim-juridic-de-la-gerencia-dels-consells-comarcals/>

¹² Urios Aparisi, Xavier, Abogado Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya (2015). *Informe en relación con el nombramiento de los gerentes de los consejos comarcales, después de las elecciones municipales del 2015*. Disponible en: <https://cronicaglobal.elespanol.com/uploads/s1/38/22/32/informe-governacio-gerents-comarcals.pdf>

La respuesta a la primera pregunta, a criterio de quien subscribe, debe responderse en sentido negativo. En primer lugar, porque, en términos generales, el DL 4/2003 se encuentra desfasado, lo que suscita graves problemas en su aplicación, no solo en lo que a la gerencia atañe sino también –por ejemplo- en la atribución competencial de la presidencia y el pleno (sobre todo teniendo en cuenta que la competencia residual en el caso de las comarcas reside en el pleno, de forma totalmente contraria a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local -LBRL-). En segundo lugar, porque dar primacía a una norma reguladora únicamente de las comarcas catalanas supondría dejar en papel mojado un seguido de jurisprudencia del Tribunal Supremo y normas de rango superior como el TREBEP y el TRLMRLC (aun cuando se pueda discutir la idoneidad en la confección de las mismas), lo que supondría cargarse la jerarquía de las fuentes del derecho.

Lo establecido en el párrafo anterior, daría respuesta a la segunda pregunta, entendiéndose que el DL 4/2003 ha quedado desplazado por las normas posteriores. En este sentido, debe considerarse que el artículo 16 del DL 4/2003 es un precepto de vigencia parcial, considerándose derogado por normas de rango posterior y superior. Por lo tanto, la figura del gerente comarcal no puede tener la consideración de personal eventual en el sentido del artículo 12 del TREBEP, ya que las funciones que describe el artículo 16 del DL 4/2003 no encajan en la definición de personal eventual del TREBEP¹³.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe traer a colación la tesis estudiada por Jiménez Asensio (2020), que plantea la posibilidad de defender que las gerencias comarcales son estructuras similares a los “altos cargos” de la Administración de la Generalidad y del Estado, pues el gerente se configura como “cargo”, se regula junto a la estructura político-institucional (art. 12 DL 4/2003), su titular si es funcionario se acoge a la situación administrativa de servicios especiales (que le es aplicable a los altos cargos o al personal titular de los órganos directivos de los municipios de gran población) y, en

¹³ Renyer Alimbau, Jaume (2015). Notes sobre el règim jurídic de la gerència dels consells comarcals. *Blog de Vilaweb*. <https://blocs.mesvilaweb.cat/jrenyer/notes-sobre-el-regim-juridic-de-la-gerencia-dels-consells-comarcals/>

fin, en su configuración normativa está caracterizado como “personal de confianza o política” (art. 13 DL 4/2003). Además, añade Jiménez Asensio (2020), según las Leyes 19/2013 (de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Estado) y 19/2014 (de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Parlamento de Cataluña), el nivel orgánico de gerencia se encuadra perfectamente dentro de la noción de “alto cargo”. Esta caracterización, según plantea Jiménez Asensio (2020), podría fundamentar perfectamente que el nombramiento y cese del gerente fueran discrecionales por parte del Pleno, sin requerir ninguna exigencia más. Tal planteamiento, como el mismo autor indica, queda en entredicho en la medida en que el DL 4/2003 está absolutamente desfasado y por el hecho de que la jurisdicción contencioso-administrativa en lo que afecta sobre todo a los niveles directivos (órganos directivos) de los municipios de gran población (art. 130 LBRL) y de las Diputaciones provinciales (art. 32 bis LBRL) están exigiendo que se cumplan las exigencias mínimas del artículo 13 del TREBEP, cuando el nombramiento del personal directivo recaiga sobre quien no tiene la condición de funcionario público para cuyo ingreso se haya exigido titulación superior¹⁴.

Todo ello vendría a concluir que independientemente del nombre de la cosa, las gerencias comarcales, en la medida en que ejercen funciones directivas, deben sujetarse al artículo 306 del TRLMRLC y su selección y provisión debe someterse a los principios de mérito, capacidad, publicidad y libre concurrencia.

4. NOMBRAMIENTO DE LOS GERENTES A LA LUZ DE LA NORMATIVA EN VIGOR

Aun cuando la figura del gerente encaja más en la figura del directivo público profesional, la realidad es que el DL 4/2003 sigue estando en vigor, ninguna norma posterior ha matizado o derogado su contenido de forma expresa y, consecuentemente,

¹⁴ Jiménez Asensio, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos “eventuales”*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

la casuística en los consejos comarcales es extremadamente dispar, como veremos más adelante.

A la vista de todo lo anterior, debemos plantearnos cómo deben actuar los consejos comarcales ante el nombramiento de gerencias, existiendo un DL 4/2003 en vigor que colisiona con la caracterización propia del personal directivo. Los nuevos nombramientos de los gerentes comarcales -si bien pueden darse cambios y bajas en esta legislatura- están a la vuelta de la esquina, una vez pasadas las elecciones de 2023.

La normativa en vigor reguladora de las comarcas sigue refiriéndose a la figura del personal eventual, figura que no casa con las funciones directivas atribuidas a la gerencia. Así pues, ante estos nuevos nombramientos, ¿debe procederse a un nombramiento y cese libre del gerente por el pleno a propuesta del presidente o debe seleccionarse mediante un procedimiento que garantice la publicidad y la concurrencia?

Jiménez Asensio (2020)¹⁵ considera que, en el estado de la situación, cabrían dos opciones:

- a) Aplicar el artículo 306 del TRLMRLC y adaptar los reglamentos orgánicos a dicho precepto. El nombramiento de quien ocupe la gerencia, pues, debería llevarse a cabo de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, idoneidad y publicidad y libre concurrencia. Esta alternativa se erigiría como la más prudente.
- b) Sostener la tesis de que se trata de un órgano específico de la estructura de gobierno de la comarca, y en cuanto tal, establecer en el reglamento orgánico una regulación de esta figura que fuera similar a la prevista en los artículos 32 bis y 130 de la LBRL, sin hacer mención alguna a la configuración como personal eventual, teniendo, por lo tanto, la condición de cargo directivo de libre nombramiento y remoción.

¹⁵ Jiménez Asensio, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos "eventuales"*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

A juicio de quien suscribe debería optarse, mientras no se modifica la normativa reguladora de la comarca, por designarse las gerencias comarcales sujetándolos a un procedimiento que garantice la publicidad, concurrencia, mérito y capacidad¹⁶. Sería ideal que, además, se hubieran modificado los reglamentos orgánicos antes del nombramiento de los nuevos gerentes en 2023, pero la realidad será que se llegará a esta fecha sin que la mayoría de consejos comarcales hayan adaptado sus reglamentos.

La situación que se vivirá en 2023 no es nueva. Ya en los nombramientos de gerencia precedentes tras las elecciones de 2015, el Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Cataluña (2015), ponía de manifiesto que la mayoría (si no todos) los consejos comarcales no han adaptado su reglamento orgánico a la previsión de la figura del directivo. También indicaba que, en cualquier caso, razones de interés general hacían necesaria la continuación en la prestación de los servicios de gerencia, mientras no se adaptasen los reglamentos orgánicos. Por esta razón consideraba que se estaba ante una situación transitoria y, a efectos de garantizar la continuidad en los servicios, debía procederse a la renovación de los gerentes. En esta renovación, considera que puede mantenerse, de forma transitoria hasta la adaptación de los reglamentos orgánicos, la condición de personal eventual que es la que tiene actualmente atribuida la normativa.

Por todo ello, el Informe de la Asesoría Jurídica recomendaba iniciar simultáneamente un procedimiento de modificación del reglamento orgánico, a la hora de describir las características del puesto de trabajo que permitan su configuración como personal directivo y, si procede, las circunstancias que harían posible que dicho puesto no esté ocupado por un funcionario. Añade que aun cuando se mantuviera transitoriamente la condición de personal eventual, sería necesario que la cobertura del puesto fuera precedida de un proceso donde se diera cumplimiento a los principios del

¹⁶ En igual sentido, Renyer Alimbau, Jaume (2015). Notes sobre el règim jurídic de la gerència dels consells comarcals. *Blog de Vilaweb*. <https://blocs.mesvilaweb.cat/jrenyer/notes-sobre-el-regim-juridic-de-la-gerencia-dels-consells-comarcals/>

artículo 13 del TREBEP: publicidad y concurrencia y justificación del nombramiento en base a los parámetros de mérito y capacidad¹⁷.

Desde la emisión de aquel informe, la incompatibilidad del ejercicio de funciones directivas por personal eventual ha quedado aún más patente con la modificación del artículo 306 del TRLMRLC, operada por la Ley de 2020. Por lo tanto, si bien la recomendación de modificar los reglamentos orgánicos sigue vigente, debemos inclinarnos por la tesis de Jiménez Asensio (2020), por la cual debe aplicarse el artículo 306 del TRLMRLC, nombrándose los gerentes de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, idoneidad y publicidad y libre concurrencia. Cabe apuntar, sin embargo, que este sistema de nombramiento se haría -en la mayoría de consejos comarcales- sin amparo del reglamento orgánico, ya que no habrán procedido en el año 2023 a aprobar su modificación. A ello debe añadirse que el procedimiento de selección sujeto a los principios antes indicados no es rápido y los consejos comarcales necesitan la figura gerencial de forma ininterrumpida, al tratarse de un órgano necesario, motivo por el cual deberán prolongarse los nombramientos existentes -con o sin reticencias políticas- en funciones, tal como ha sido previsto en algunos consejos comarcales¹⁸.

Aun cuando los consejos comarcales hubieran tenido tiempo para adaptar los reglamentos orgánicos -y también se hubiera tenido tiempo de modificar la normativa reguladora de la comarca y esclarecer un régimen jurídico, cuya indefinición beneficia según conviene-, lo cierto es que se llegará a 2023 sin la mayoría de reglamentos adaptados. Ante esta situación y sin perjuicio de considerar que se debe optar por la opción de aplicar el artículo 306 del TRLMRLC, los consejos comarcales, antes la nefasta regulación normativa, optarán por acogerse a la interpretación más favorable a sus intereses: algunos seguirán con personal eventual nombrado por el pleno a

¹⁷ Urios Aparisi, Xavier, Abogado Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya (2015). *Informe en relación con el nombramiento de los gerentes de los consejos comarcales, después de las elecciones municipales del 2015*. Disponible en: <https://cronicaglobal.elespanol.com/uploads/s1/38/22/32/informe-governacio-gerents-comarcals.pdf>

¹⁸ El reglamento orgánico del Consell Comarcal de la Selva (BOP Girona de 09/12/2022) prevé que se quede en funciones hasta la constitución de la nueva corporación. El reglamento orgánico del Consell Comarcal del Vallès Oriental (https://www.vallesoriental.cat/media/repositori/consell/informacio_oficial/ROC_def_20062019.pdf) prevé que la gerencia se mantenga hasta el nombramiento del siguiente gerente con un máximo de seis meses a contar desde la constitución de la corporación que resulte de las elecciones.

propuesta del presidente (sin ningún trámite más) y otros sujetarán la designación a un procedimiento con concurrencia.

La solución definitiva pasa, pues, por una modificación del DL 4/2003 que establezca un modelo gerencial comarcal claro y preciso: optando decididamente entre un sistema más marcado de provisión política o por un modelo que camine más hacia una extracción profesional¹⁹.

5. MUESTREO DE LOS DISTINOS MODELOS DE LOS CONSEJOS COMARCALES

En este epígrafe se analizará, en base a un muestreo de lo publicado por los distintos consejos comarcales, cómo están abordando en el presente esta disfunción normativa entre el DL 4/2003, la normativa posterior y superior (TREBEP y TRLMRLC) y la jurisprudencia de nuestros tribunales. Por un lado, se examinará si los consejos comarcales han optado por regular -tal como recomendaba el Informe de la Asesoría Jurídica de 2015- la figura de los gerentes. Por otro lado, se analizarán algunas convocatorias publicadas por los consejos comarcales para la designación de sus gerencias.

a. Regulación en los reglamentos orgánicos

En primer lugar, se procede a un análisis más pormenorizado de los reglamentos orgánicos de aquellos consejos comarcales que, en fechas recientes, han publicado algún procedimiento -con algún tipo de concurrencia- para la selección de la gerencia (ver apartado b de este epígrafe 6).

- Consell Comarcal del Vallès Oriental:

El reglamento orgánico del Consell Comarcal del Vallès Oriental fue aprobado por su pleno en fecha 10 de abril de 2019. Este reglamento contiene una regulación

¹⁹ Jiménez Asensio, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos "eventuales"*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

pormenorizada de la figura del gerente²⁰. En este sentido, el artículo 97 del reglamento dispone que la persona titular de la gerencia tendrá la consideración, de conformidad con lo que establece la legislación básica de ocupación pública, de personal directivo profesional.

El artículo 105 indica que la gerencia tiene la condición de alto cargo del Consell Comarcal, de acuerdo con la legislación vigente en materia de transparencia y de buen gobierno. El artículo 106 incide nuevamente en la naturaleza de órgano directivo de la gerencia.

El artículo 107 del mismo reglamento establece que el nombramiento de la gerencia corresponde al pleno, a propuesta de la presidencia. El nombramiento se estipula por un mandato, transcurrido el cual puede ser prorrogado en el cargo por otro mandato por acuerdo del pleno a propuesta de la presidencia. El artículo 108 regula el régimen jurídico general de la gerencia y el 109 sus funciones.

El artículo 110 del mismo reglamento dispone que el nombramiento de la persona titular de la gerencia debe recaer preferentemente en el personal funcionario del grupo A1 de cualquier administración pública, si bien prevé la posibilidad de realizar convocatorias abiertas en las que puedan participar personas que no tengan la condición de funcionarias, pero que dispongan de titulación superior o grado universitario y un mínimo de 5 años de experiencia en el sector privado o público en puestos de perfil técnico o responsabilidad gerencial. Las características específicas deberán recogerse en una monografía del puesto gerencial²¹.

El apartado 4 del mismo artículo 110 establece que el procedimiento de designación de la gerencia se realizará atendiendo a los principios de mérito y capacidad y criterios de idoneidad, y se realizará mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia. Las bases de la convocatoria del procedimiento de

²⁰ Para ver la regulación completa puede consultarse en:

https://www.vallesoriental.cat/media/repository/consell/informacio_oficial/ROC_def_20062019.pdf

²¹ Esta monografía fue aprobada por acuerdo del pleno del Consell Comarcal del Vallès Oriental en fecha 20 de noviembre de 2020. Este acuerdo contiene una ficha descriptiva del órgano de dirección y las competencias de la gerencia. El acta del pleno puede consultarse en (página 81):

https://www.vallesoriental.cat/media/repository/consell/Plens/Acta_Ple_novembre_2019.pdf

designación se aprueban por el pleno a propuesta de la presidencia. Se prevé la creación de una comisión para valorar los currículums de cada candidato. Finalmente, el artículo 111 regula el cese de la persona titular de la gerencia.

- Consell Comarcal del Bages

El reglamento orgánico del Consell Comarcal del Bages -sin perjuicio de modificaciones puntuales posteriores- fue aprobado por el pleno del consejo en fecha 6 de junio de 2012²². La figura de la gerencia viene regulada en los artículos 89 y siguientes del reglamento.

El reglamento prevé que el gerente tenga la condición de personal eventual y que el nombramiento corresponde al pleno, a propuesta de la presidencia. Añade que el nombramiento se hará en el transcurso de la sesión extraordinaria del pleno en que se apruebe el organigrama de la corporación y no en la sesión constitutiva en que procede la elección de la presidencia.

- Consell Comarcal de l’Anoia

El reglamento orgánico del Consell Comarcal de l’Anoia fue aprobado por su pleno en fecha 20 de diciembre de 2011²³. En lo que aquí interesa, este reglamento únicamente hace un listado de las funciones de la gerencia (art. 14) e indica que se trata de personal eventual (art. 40).

- Consell Comarcal d’Osona

El reglamento orgánico del Consell Comarcal d’Osona fue aprobado por su pleno en fecha 27 de diciembre de 2007²⁴. Por lo que respecta a la regulación del gerente, su artículo 32 se limita a reproducir el DL 4/2003.

Más allá de estos consejos comarcales, un muestreo de otros reglamentos orgánicos muestra que se sigue regulando la figura de la gerencia en los términos del DL 4/2003, es decir, como personal eventual. Así, por ejemplo:

²² Para ver la regulación completa puede consultarse en: <https://bop.diba.cat/anuncis/antic/022012021592>

²³ Para ver la regulación completa puede consultarse en: <https://bop.diba.cat/anuncis/antic/022011031159>

²⁴ Para ver la regulación completa puede consultarse en: https://dibaaps.diba.cat/vnis/temp/CIDO_bopb_2008_02_20080229_B903_20080229_060_071.pdf

- Reglamento orgánico del Consell Comarcal del Berguedà (BOP Barcelona de 25/11/2021).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal de la Selva (BOP Girona de 09/12/2022).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal de la Garrotxa (BOP Girona de 26/04/2005).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal de la Segarra (BOP Lleida 13/11/2003).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal del Pallars Jussà (BOP Lleida 21/01/2022).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal del Baix Camp (BOP Tarragona de 07/02/2019).

Otros, como el Consell Comarcal del Gironès, aprobado en el año 2020²⁵, prevén que el gerente sea nombrado y cesado por el pleno del consejo comarcal, a propuesta del presidente, de acuerdo con los principios de calificación, méritos profesionales y técnicos y experiencia en puestos de responsabilidad en la gestión. Se considera que el gerente formará parte de la plantilla de personal como personal directivo y podrá ser nombrado entre personal funcionario de carrera o personal laboral fijo, con titulación del grupo A1 o equivalente.

b. Sistemas de cobertura de las gerencias comarcales

De un rastreo de las convocatorias publicadas por los consejos comarcales catalanes ya puede concluirse que la mayoría de ellos siguen aplicando las previsiones del artículo 16 del DL 4/2003 y, consecuentemente, siguen nombrando las gerencias sin ninguna exigencia más que la propuesta del presidente y el nombramiento por el pleno,

²⁵ Para ver la regulación completa puede consultarse en:
<https://www.seu-e.cat/documents/27955/6295811/ROC+%282020%29/909b67ac-4b9a-4932-984c-bbd2e6453f8e>

considerándolos personal eventual. Puede parecer sorprendente a la luz de lo expuesto en los epígrafes precedentes, pero la realidad es que el artículo 16 del DL 4/2003 sigue vigente y, en cierta medida, habilita a los consejos comarcales a nombrar esta figura de la forma más beneficiosa a sus intereses (políticos).

En cuanto a convocatorias sujetas a unos mínimos principios de publicidad y concurrencia, emanadas en esta última legislatura, cabe traer a colación las siguientes:

- Consell Comarcal del Vallès Oriental:

En el año 2020 (BOP de Barcelona de fecha 01/09/2020), este consejo comarcal publicó unas bases y la convocatoria del proceso de cobertura de la gerencia del consejo comarcal. Según dichas bases, la vinculación de la persona seleccionada lo será en la condición de personal directivo profesional, en los términos previstos en el artículo 13 del TREBEP, en el Reglamento orgánico comarcal y en la monografía del órgano de la gerencia, aprobados en las sesiones plenarios del consejo de 10 de abril de 2019 y de 20 de noviembre.

De conformidad con su reglamento orgánico y la monografía analizada con anterioridad, se prevé que la relación se formalice mediante un contrato laboral de alta dirección. Asimismo, se prevé que el puesto sea del grupo A1 y, en cuanto a su régimen jurídico, que la persona seleccionada sostente la condición de directivo público profesional.

En cuanto a la selección de la persona titular de la gerencia, se prevé que los currículums sean evaluados por una comisión²⁶, que evaluará cuestiones como: la capacidad analítica; el compromiso con la organización; la comunicación; el desarrollo de personas; la dirección de personas; la negociación; la organización del trabajo; la toma de decisiones; la visión estratégica; la red relacional. Esta comisión trasladará su propuesta a la presidencia, que puede mantener entrevistas con los candidatos. Finalmente, la presidencia elevará, si corresponde, su propuesta al pleno.

²⁶ Esta comisión estará formada por profesionales, funcionarios de carrera del grupo A1 de cualquier administración pública, nombrados por la presidencia. Esta comisión puede asesorarse por personas expertas de servicios profesionales especializadas en el ámbito de la dirección pública profesional.

- **Consell Comarcal del Bages**

Si bien el reglamento orgánico tiene una regulación muy sucinta de la figura de la gerencia y parecería que vincula el nombramiento con el mandato político -pues indica que el nombramiento se hará en la sesión extraordinaria de constitución, sin un procedimiento que garantice la publicidad y concurrencia-, en el año 2021 (BOP de Barcelona de 23/03/2021), el Consell Comarcal del Bages publicó unas bases para la convocatoria pública para cubrir la gerencia del consejo por procedimiento de urgencia.

Estas bases prevén un puesto del grupo A1, con condición de eventualidad “por mandato legal”. Se establece que la forma de provisión será el de libre designación mediante procedimientos que garanticen la publicidad, la concurrencia y los principios de mérito y capacidad. Estas bases también prevén la creación de una comisión formada por la presidencia y la vicepresidencia y un concejal designado por la presidencia, aunque podrán formar parte de dicha comisión técnicos del mismo consejo o personal especializado que determine la presidencia. En cuanto al desarrollo del proceso selectivo, se establece una prueba de conocimientos relacionada con las funciones del puesto y el temario anexo. Asimismo, se prevé una entrevista por competencias (a valorar: orientación a resultados; planificación y organización; análisis y resolución de conflictos; dirección de equipos de trabajo; desarrollo de las personas). Finalmente, se valorarán los méritos, tales como la experiencia en puestos relacionados con las funciones básicas a cubrir; otras titulaciones académicas; otras titulaciones universitarias; y cursos de formación o perfeccionamiento.

- **Consell Comarcal de l’Anoia**

Aun cuando el reglamento también tiene una regulación muy limitada, en el año 2020 (BOP de Barcelona de 15/10/2020), se publicaron unas bases reguladoras del proceso de selección para la cobertura del puesto de trabajo de gerente. Estas bases prevén que la naturaleza jurídica del puesto sea de personal eventual de confianza, del grupo A1.

Para la selección del gerente se creará un tribunal formado por el presidente y el vicepresidente. También podrán formar parte de este tribunal los técnicos del consejo que el presidente considere pertinente invitar. La selección se hará en base a la valoración de méritos y capacidades (experiencia profesional en puestos directivos del sector público o privado y formación académica profesional). Asimismo, se prevé la realización de una entrevista profesional, donde también puede plantearse el desarrollo de un supuesto práctico en relación con la gestión y organización del consejo.

- **Consell Comarcal d'Osona**

En el año 2019 (BOP de Barcelona de 02/10/2019) publicó unas bases del proceso selectivo de gerente del Consell Comarcal d'Osona. La naturaleza jurídica del puesto se configura como personal eventual de confianza y establece una clasificación profesional de A2.

Para la selección del puesto se realizará una prueba psicotécnica obligatoria y eliminatoria, en la que se analizarán competencias como la orientación a resultados, la planificación y organización, el análisis y toma de decisiones; la negociación y resolución de conflictos, la dirección de equipos de trabajo y el desarrollo de personas. También se realizará una entrevista con el presidente y los vicepresidentes que el presidente determine. Podrán asistir técnicos del consejo comarcal que el presidente considere pertinente.

6. CONCLUSIONES

- I. Las funciones atribuidas por el DL 4/2003 a las gerencias comarcales son asimilables a las funciones directivas, si bien esta norma indica que el gerente tiene la condición de funcionario eventual.
- II. La jurisprudencia de nuestros tribunales, tal como ha sido trasladado al TREBEP y al TRLMRLC, dispone que el personal eventual realizará exclusivamente funciones de confianza o asesoramiento especial.

- III. Consecuentemente, el DL 4/2003, regulador de las comarcas, contiene una regulación que contraviene las normas posteriores (TRLMRLC y TREBEP) y la jurisprudencia emanada de nuestros tribunales. Sin embargo, esta norma no ha sido derogada ni modificada, ni total ni parcialmente. En cualquier caso, el DL 4/2003 resulta manifiestamente desfasado y requerirá de una modificación por parte del legislador que aclare el modelo gerencial comarcal: optando por un sistema de provisión política o por un modelo de directivo público profesional.
- IV. Mientras no se produzca una modificación del DL 4/2003, los consejos comarcales deben disponer de una gerencia (en la medida en que se configura como un órgano necesario), siendo la opción más prudente aplicar el artículo 306 del TRLMRLC y adaptar los reglamentos orgánicos a dicho precepto. El nombramiento de quien ocupe la gerencia, pues, debería llevarse a cabo de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, idoneidad y publicidad y libre concurrencia
- V. Un muestreo de la realidad de los consejos comarcales, pone en evidencia que la mayoría sigue teniendo regulada las gerencias como personal eventual. También se concluye que la mayoría siguen nombrando a los gerentes sin ningún procedimiento. Solo unos pocos han aprobado unas bases y una convocatoria sujeta a los principios de publicidad, concurrencia y mérito y capacidad. Estos procedimientos, en su mayoría, pretenden la selección de un eventual, y aun cuando realizan un procedimiento con cierta publicidad y concurrencia, la decisión suele recaer exclusivamente en los políticos (comisión formada por el presidente y algún vicepresidente). Otros pocos se sujetan a un procedimiento propio del directivo profesional.

Estas situaciones variopintas no hacen más que demostrar la necesidad de un marco normativo claro en cuanto a las gerencias comarcales, pues la

indefinición de la norma permite que cada administración opte por un u otro sistema en función de sus necesidades (políticas).

7. BIBLIOGRAFIA

LOSADA MARRODÁN, Carles. (1989). El gerente comarcal. *Revista catalana de derecho público*, núm. 11.

CASTILLO BLANCO, Federico (2020). ¿Quo vadis la dirección pública profesional en los gobiernos locales?: a propósito de la Sentencia del TS de 17 de diciembre de 2019. *Blog ACAL*.
https://www.acalsl.com/blog/2020/01/direccion_profesional_gobiernos_locales

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2022). La dirección pública profesional en los Gobiernos Locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local nº 60. El empleo público local. Octubre 2022*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

CAMPOS ACUÑA, Concepción (2022). El personal directivo en las Administraciones Públicas: estado de situación y perspectivas de futuro del elemento “bisagra” de la gestión pública. *Revista catalana de dret públic* núm. 65.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos “eventuales”*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

RENYER ALIMBAU, Jaume (2015). Notes sobre el règim jurídic de la gerència dels consells comarcals. *Blog de Vilaweb*. <https://blocs.mesvilaweb.cat/jrenyer/notes-sobre-el-regim-juridic-de-la-gerencia-dels-consells-comarcals/>

URIOS APARISI, Xavier, Abogado Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya (2015). *Informe en relación con el nombramiento de los gerentes de los consejos*



comarcales, después de las elecciones municipales del 2015. Disponible en:
<https://cronicaglobal.elespanol.com/uploads/s1/38/22/32/informe-governacion-gerents-comarcals.pdf>



EL ESTATUTO BÁSICO DE LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN. LOS AYUNTAMIENTOS PEQUEÑOS DEL S.XXI.

Augusto JARAMILLO FERNÁNDEZ

Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Huélago (Granada)

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del curso de Actualización del régimen jurídico de las entidades locales andaluzas para niveles intermedios

SUMARIO:

1. Introducción.
2. La necesidad de un Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población.
3. Particularidades del Régimen Jurídico de los Municipios de Menor Población.
4. Particularidades del Régimen Jurídico de los Municipios de Menor Población.
5. El alcance del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población y su relación con la garantía institucional de la Autonomía Local.
6. Conclusiones
7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN.

Hace 10.000 años la humanidad inició su vida en comunidad, la aparición de la agricultura supuso el paso de la vida nómada de recolección directa de alimentos al sedentarismo, aparecen los primeros asentamientos neolíticos que posteriormente al aumentar la producción y el comercio crecieron en población y se transformaron en ciudades. Estos núcleos de población necesitaban organizarse tanto física como políticamente, pues no eran sólo un ámbito físico sino también el conjunto de sus ciudadanos. Aristóteles afirmaba que la ciudad es buena cuando los ciudadanos participan de su gobierno. La “Lex Iulia Municipalis” promulgada por Julio Cesar en al

año 45 a.C. reguló la organización municipal, eran los vecinos congregados en asambleas los que designaban a sus representantes.

En España, el municipio históricamente ha tenido una gran importancia. Los Fueros constituían la fuente más importante del Derecho altomedieval español. Estos recogían las costumbres de cada localidad, además de los privilegios otorgados por los reyes a las mismas, así como el conjunto de disposiciones que preservaban la nobleza, el clero y el vasallaje de una zona. Era un pacto solemne entre los pobladores y el rey, y también —por extensión— eran las leyes que regían determinada comarca o localidad. En estas leyes se detallan las libertades, como la elección de alcalde, tributos, y muchas prerrogativas que hicieron que en España el Feudalismo fuera menos intenso que en el resto de Europa.

La Constitución de 1812 es el punto de partida del moderno municipio español que en su artículo 309 establecía que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el pro curador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

El municipio es la institución básica de la organización territorial y primera instancia de participación política. La Constitución de 1978 en su artículo 137 establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El artículo 140 dispone que la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de Concejo Abierto, garantizándose su suficiencia financiera en el artículo 142.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y después el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establecieron en nuestro ordenamiento jurídico las bases constitucionales de la organización municipal. Sucesivas modificaciones se fueron incorporando a la normativa, siendo la más importante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El principio de la autonomía local es la clave de bóveda para la defensa de las competencias de las Administraciones Locales, que no se traducen en un elenco de competencias recogidas en la en la Constitución, como sucede con las Comunidades Autónomas en el artículo 148. El Tribunal Constitucional ha afirmado que “no existe una reserva competencial en favor de las entidades locales” (STC 214/1989).

La autonomía local ha sido protegida por el Tribunal Constitucional en primer lugar a partir concepto de “garantía institucional” que no aseguraba un contenido competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de sí misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (STC 32/1981). En su jurisprudencia más reciente, el Tribunal Constitucional ha venido a defender la autonomía local con la formulación del principio de “garantía constitucional”, en virtud del cual se debe asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. (STC 107/2017).

El artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) define la autonomía local como el derecho y la capacidad de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en su artículo 92 recoge que el Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con

sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad, señalando una serie de materias sobre las que los municipios tiene competencias propias en los términos que determinen las leyes.

2. LA NECESIDAD DE UN ESTATUTO BÁSICO PARA LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN.

Los municipios, en particular los más pequeños, han afrontado dificultades en los últimos tiempos, relacionadas con la dispersión territorial y la estructura geográfica, demográfica y social de España, pero también con su organización y funcionamiento. Los municipios pequeños carecen de los medios suficientes para garantizar la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados debido a la falta de recursos humanos, financieros y de conectividad.

Nuestra planta municipal es muy diversa hay 8.131 municipios, pero con amplias diferencias de configuración y población. Contamos con 5.007 municipios con menos de 1.000 habitantes y un total de 6.827 de menos de 5.000 habitantes, un 83,69 % de los municipios. Esta dispersión de la planta municipal ha hecho que se haya planteado desde hace tiempo la necesidad de reformarla, sobre todo desde la crisis económica de 2008. A este respecto cabe señalar que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introdujo medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios.

El Estatuto Básico propone potenciar los municipios más pequeños, convirtiéndolos en uno de los ejes de las políticas frente al Reto Demográfico. El espíritu con el que nace este Estatuto refleja un cambio en los planteamientos anteriores, ya no se trata de suprimir los municipios más pequeños sino de revitalizarlos. Retos como el demográfico, el cambio climático, la digitalización de las administraciones públicas y su administración electrónica, o unos servicios de calidad para poblaciones y colectivos de especial necesidad, tienen que ser abordados en colaboración con los pequeños municipios, donde se cristalizan las soluciones para la población. Para ello

estos deben tener unas normas de procedimiento administrativo, contratación pública o normas ajustadas al tamaño de sus necesidades.

Las entidades locales, en particular los municipios, son las entidades públicas más cercanas a la ciudadanía y las que dan respuesta a las necesidades más próximas en el entorno en el que viven sus habitantes, la puerta de entrada a nuestro Estado del bienestar y, además, son espacios para la convivencia en los que debe preservarse la calidad democrática.

España se enfrenta desde hace varios años a un serio desafío de despoblación de grandes áreas de su territorio, a lo que se une un progresivo envejecimiento demográfico; baste decir que los municipios de menos de 5.000 habitantes suponen el 84% del total pero, en ellos, residen alrededor de 6 millones de personas, el 12,90 % del total de población.

El Consejo de Ministros del 29 de marzo de 2019 aprobó las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, cuyo objetivo general es sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio a través de la coordinación y cooperación de todas las Administraciones Públicas, el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y la colaboración público-privada.

Para conseguir este objetivo, las directrices de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico marcan una serie de objetivos transversales entre los cuales se deben destacar los siguientes:

“(2) Asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.

(4) Avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los Ayuntamientos”.

La aprobación del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población es una medida encuadrada en el eje 10 del “Plan de Medidas frente al Reto Demográfico”.

El conjunto de medidas del “Plan de Medidas frente al Reto Demográfico” persiguen evitar la despoblación, razón por la cual el propio Plan establece una medida específica para la evaluación del impacto demográfico en los proyectos normativos y los planes de acción de la Administración General del Estado, para comprobar el efecto y las implicaciones potenciales de las políticas en el conjunto del territorio y, en especial, en sus áreas rurales, que cuente con asesoramiento científico en evaluación de políticas públicas en materia de reto demográfico.

El citado Plan comprende 130 medidas agrupadas en 10 ejes de actuación. Dada su diversidad, el estudio de las mismas afecta a la práctica totalidad de los Departamentos ministeriales.

Por todo ello, en la anterior legislatura, se instó al Gobierno a elaborar y aprobar un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población que contribuyera a fijar la población en las áreas menos densamente pobladas y garantice la prestación de los servicios públicos, que contuviera medidas dirigidas a mejorar la organización y el funcionamiento administrativo, los procedimientos de contratación y prestación de servicios por parte de los municipios de menos de 5.000 habitantes. Dicha tramitación debería realizarse en colaboración con la FEMP y resto de actores implicados, buscando el mayor consenso posible para conseguir un texto adecuado a las necesidades de los municipios de menor población.

Según la que fuera Ministra de Política Territorial, Isabel Rodríguez, el Estatuto Básico de los Municipios de menor población se integraría en la reforma de la Ley reguladora de Bases del Régimen Local para reforzar el funcionamiento democrático y la modernización de los Gobiernos Locales, con medidas dirigidas a fomentar la digitalización de los servicios públicos locales, mejorar la participación ciudadana y establecer una regulación básica para los municipios de menor población o en riesgo de despoblamiento. Además, junto a Ley de Bases del Régimen Local se transformaría también la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, reformas conectadas entre sí, para dar cumplimiento a compromisos con la Unión Europea, profundizar en la modernización de las Administraciones Públicas y mejorar la cogobernanza y la

digitalización. Asimismo, la Reforma de la Ley de Bases contemplaría el reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales para implementar mecanismos digitales para la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos locales e impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos, también la posibilidad del voto telemático de los concejales e incluir los criterios del Tribunal Constitucional sobre los concejales no adscritos.

El Ministerio de Política Territorial y Función Pública ha señalado que trabaja en el análisis y estudio del régimen jurídico local en cuanto a su repercusión en la organización y funcionamiento de los pequeños municipios, así como en fórmulas de colaboración con otras Administraciones Públicas que hagan posible una prestación de servicios públicos de calidad en los municipios de menor población. Todas las medidas que puedan incluirse en el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, relativas a simplificar la organización de los pequeños municipios, a agilizar su funcionamiento, facilitar la actuación administrativa y propiciar una prestación de servicios públicos de calidad y en condiciones de igualdad, repercutirán favorablemente en la fijación de la población al municipio y, en consecuencia, en evitar la despoblación de los mismos.

Esta nueva legislatura se ha estrenado con la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, que en virtud del hito número 147 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, modifica la Ley de Bases del Régimen Local para dar cumplimiento a los compromisos reflejados en ese hito asumidos frente a la Unión Europea. Según el hito 147 la entrada en vigor de la reforma de la Ley 7/1985, de Regímenes Administrativos Locales tendrá como objetivos i) acelerar y ampliar el despliegue de los servicios públicos locales, también a través de medios digitales como las aplicaciones, ii) apoyar a las ciudades pequeñas en su

prestación de servicios públicos. La reforma irá acompañada de una evaluación de impacto, que incluirá aspectos de sostenibilidad presupuestaria¹.

Como principales modificaciones relativas al régimen de las Entidades locales destacan las siguientes: la reducción del número de habitantes necesario para la creación de nuevos municipios, la reforma de la gestión del Padrón municipal de habitantes, la introducción del principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios, el establecimiento de medidas de apoyo y colaboración con los municipios de menor población, o la incorporación de medidas para fomentar la participación ciudadana y facilitar la accesibilidad a los servicios públicos.

La mayoría de estas medidas han sido rescatadas del borrador del anteproyecto de ley de municipios pequeños y en riesgo de despoblación que ha decaído como consecuencia del fin de la pasada legislatura. Desconocemos si se va a continuar con la tramitación de esta ley de municipios pequeños o si en línea con la técnica legislativa elegida en el Real Decreto-Ley 6/2023, se va a ir reformando el régimen jurídico de los municipios pequeños a través de modificaciones legislativas puntuales.

En todo caso, como señala Antoni Bayona Rocamora² (2) conviene tener muy presentes las implicaciones y el gran calado que estas medidas pueden tener desde diferentes perspectivas.

En primer lugar, afecta a una institución básica como es el municipio, garantizado por la Constitución y previsto como primera instancia de participación política.

En segundo lugar, la trascendencia del municipio, más allá de su condición de Administración Pública, como ámbito de convivencia e identidad colectiva construido y asentado en el tiempo.

¹ Consejo de la Unión Europea. Decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. 2021/0156 (NLE).

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0322&from=EN>

² Bayona Rocamora, Antoni. 2012

https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1329/11_Bayona_p221_247.pdf?sequence=1

En tercer lugar, la precipitación del proceso de reforma puede significar que esta se realice sin estudios y análisis mínimamente rigurosos y fiables del impacto económico que se puede producir. Es necesario un análisis detallado de los costes/beneficios donde se tenga en cuenta los efectos sobre la calidad de los servicios, la cercanía al ciudadano, la cohesión social y el principio de participación política que subyace bajo la institución municipal.

3. PARTICULARIDADES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN.

El Régimen Jurídico de las Administraciones Locales prevé ciertas especificidades para los municipios menores de 5.000 habitantes. A continuación, señalaremos las más importantes:

Organización Municipal:

El art. 29 de la LBRL regula el Concejo Abierto, régimen especial de alguno de los municipios más pequeños.

El art. 20 de la LBRL dispone que los municipios de menos de 5.000 habitantes tienen una organización mínima: el Alcalde, el Teniente de Alcalde y el Pleno, el cual estará integrado por tres concejales en los Ayuntamientos de menos de 100 residentes, cinco en los de entre 101 a 250 residentes, siete en los de entre 251 a 1.000 residentes, nueve en los de entre 1.001 y 2.000 residentes, once en los de entre 2.001 a 5.000 residentes (art. 179 de la LOREG) y según dispone el art. 46 de la LBRL se celebrará una sesión obligatoria como mínimo cada tres meses.

Atribución de competencias:

El art. 25 de la LBRL enumera una serie de materias que el Municipio ejercerá en todo caso como propias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas sin hacer diferenciación alguna en atención a la población, en

consecuencia, también los pequeños municipios las ostentan, sin perjuicio de lo que pueda establecer la ley sectorial que las regule.

El nuevo apartado 6 en del artículo 25, reformado por el Real Decreto-Ley 6/2023, introduce el principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios. Según este principio, para la atribución de competencias, se deberá ponderar la capacidad específica de gestión de la entidad local y dejar constancia en el instrumento en el que se formalice la atribución de competencias, bien en su parte expositiva o en la memoria justificativa del mismo.

Servicios obligatorios mínimos:

El art. 26 de la LBRL dispone que los municipios de menos de 5.000 habitantes sólo están obligados a prestar los servicios obligatorios mínimos, que son exigibles en todos ellos con independencia de su población: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado. Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos

servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. 3. La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

Asimismo, las Diputaciones Provinciales deberán asegurar la prestación integral y adecuada de estos servicios (art. 31 LBRL). Además, las Diputaciones Provinciales son competentes para la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios con menor capacidad económica y de gestión (art. 36 LBRL).

Establecimiento de medidas de apoyo y colaboración con los municipios de menor población.

Asimismo, el Real Decreto-Ley 6/2023, introduce un nuevo artículo 28 en la Ley de Bases del Régimen Local que permite que los municipios de menos de 20.000 habitantes puedan establecer sistemas de gestión colaborativa. Con esta medida se pretende garantizar una mejor ejecución de las competencias municipales, en especial de los servicios públicos mínimos obligatorios.

Para lograr una prestación de calidad y financieramente sostenible de los servicios, se autoriza la adopción de una serie de medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento, de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas, de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios, y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los ayuntamientos.

En todo caso, la aplicación efectiva de dichas fórmulas de gestión colaborativa requerirá la previa conformidad del municipio, además del informe de las entidades locales afectadas y una decisión favorable en este sentido de la comunidad autónoma respectiva, ajustada a su legislación de régimen local propia.

Incorporación de medidas para fomentar la participación ciudadana y facilitar la accesibilidad a los servicios públicos.

El nuevo artículo 70 *quater* de la Ley de Bases de Régimen Local, introducido por el Real Decreto-ley 6/2023, fomenta el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación. Para ello se impone a las entidades locales la elaboración de planes para la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad a los servicios públicos, por parte de los vecinos y empresas. También se les obliga a crear y mantener un portal de internet, que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre los vecinos y la Administración local, promoviendo, de este modo, una progresiva digitalización de los servicios públicos.

No obstante, se flexibilizan estas exigencias en relación con los municipios de menos de 20.000 habitantes, para los que la normativa autonómica podrá establecer adaptaciones y plazos de implementación diferenciados.

Contratación Pública:

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público establece ciertas especificidades para los municipios de menos de 5.000 habitantes, así el Pleno podrá autorizar la redacción y licitación de proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, si pueden ser utilizadas separadamente o ser sustancialmente definidas (D.A. segunda, 3 y D.A. tercera, 7). Además, la DA 2, 6 dispone que las competencias podrán ser ejercidas por las centrales de contratación o por las Diputaciones Provinciales. Por su parte, la DA 3, 4 estatuye que la aprobación del gasto podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario-Interventor o, en su caso, por el Interventor de la Corporación.

Empleo público:

En relación con las funciones de secretaria e intervención, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios

de la Administración Local con habilitación de carácter nacional contempla en su artículo 9 las agrupaciones para el mantenimiento en común del puesto de Secretaría en los municipios con recursos insuficientes. Por su parte, el art. 10 recoge la posibilidad de exención por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación, Cabildo o Consejo Insular, a los municipios con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros, de crear o mantener el puesto de Secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales para mantener dicho puesto. El art. 36.1.b) dispone que corresponde a la Diputación garantizar la prestación de los servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes.

El personal eventual está prohibido en los municipios con menos de 2.000 habitantes y excepcionalmente podrá contarse con un puesto en los de población comprendida entre 2.000 y 5.000 habitantes, siempre que no existan miembros de la Corporación con dedicación exclusiva (art. 104 bis LBRL).

Régimen simplificado de contabilidad:

Los municipios cuyo presupuesto no exceda de 300.000 euros, así como aquellos cuyo presupuesto supere este importe, pero no exceda de 3.000.000 de euros y cuya población no supere 5.000 habitantes tienen un tratamiento contable simplificado que debe establecer el Ministerio de Hacienda (art. 203 TRLRHL). En la actualidad, la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo simplificado de contabilidad local.

La prestación personal y de transporte:

Los artículos 128 a 138 del TRLRHL establecen que solo los municipios menores de 5.000 habitantes pueden imponer la prestación personal y de transporte para la realización de obras de la competencia municipal. No obstante, este tipo de prestaciones han caído en desuso.

Seguridad ciudadana y seguridad vial:

La Ley 6/2023 de Policías Locales de Andalucía establece que en los municipios con población superior a 5.000 habitantes existirá un cuerpo de la Policía Local. Los municipios de menos de cinco mil habitantes podrán crear un cuerpo de Policía Local con autorización de la Consejería competente en materia de policías locales. El artículo 17 recoge la posibilidad de que cuando dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, no dispongan separadamente de recursos suficientes para prestar los servicios de policía local, podrán asociarse para la prestación de estos servicios.

Urbanismo:

En Andalucía, la Ley de Impulso y Sostenibilidad del Territorio de Andalucía recoge en su artículo 65 que salvo que el instrumento de ordenación territorial disponga lo contrario, en los municipios que tengan una población inferior a 10.000 habitantes, siempre que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional, el Plan General de Ordenación Municipal y el Plan de Ordenación Urbana podrán ser sustituidos por un Plan Básico de Ordenación Municipal

Como bien señala la Catedrática de Derecho Administrativo Eloísa Carbonell Porras³ (3), de estas particularidades del régimen jurídico de los municipios pequeños pueden extraerse dos conclusiones:

- La primera, que la organización básica y necesaria para los municipios de menos de 5.000 habitantes es mínima, lo que permite un amplio margen de regulación al legislador autonómico y al propio municipio. Se produce así una de las mayores paradojas de nuestro Derecho Local, pues la potestad de autoorganización es considerablemente más amplia en los

³ Carbonell Porras, E. (2021). <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10922>

municipios pequeños que en los municipios con población superior a los 5.000 habitantes.

- La segunda, es que no puede sostenerse, como es habitual en nuestra doctrina, que nuestro régimen local sea homogéneo y no contempla las realidades diversas de nuestros municipios. Otra cuestión es que no se haya prestado la atención que merecían los municipios más pequeños.

4. EL ALCANCE DEL ESTATUTO BÁSICO DE LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

Se desconoce todavía cual va a ser el alcance y el contenido de la reforma, hasta la fecha, no se dispone de suficiente información para saber cuáles pueden ser las novedades en el régimen jurídico de los municipios más pequeños y menos aún que tengan una naturaleza básica y no supongan una intromisión en las competencias de las Comunidades Autónomas para regular los regímenes municipales especiales.

El Real Decreto-Ley 6/2023 nos indica cuales van a ser las líneas fundamentales de esta reforma: el principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios en función de la capacidad de gestión específica de los mismos; el establecimiento de sistemas de gestión colaborativa para lograr una prestación de calidad y financieramente sostenible de los servicios, en especial de los servicios mínimos obligatorios y fomentar el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación.

Es necesario adecuar el proceso de producción normativa a los principios de buena regulación consignados en el artículo 129.2 de la Ley 39/2015, es decir, a los principios de necesidad y eficacia, en virtud de los cuales la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Una insuficiente motivación de las necesidades reales de los municipios de menor población, así como una justificación estereotipada de la realidad expuesta puede hacer que la pretendida reforma sea percibida como una simple exigencia de eliminación de límites y controles administrativos, lo que puede lastrar el resultado final del proceso.

Debemos coincidir con el profesor Rebollo Puig en que el problema no es el reconocimiento legal de un municipio pequeño, que sale muy barato, sino que existen vecinos. Las personas que residen en dicho municipio, por pocas que sean y por complicado que resulte acceder a dicho pueblo, tienen derecho a la prestación de unos servicios básicos y generales. El coste de esta prestación será más elevado que el mismo servicio en una gran ciudad, pero habrá que mantenerlo mientras exista población. La desaparición de la Entidad Local no soluciona el problema, ni esta realidad cambia porque se modifiquen las normas que rigen en estos pequeños municipios. Nada se gana negando a esos pequeños pueblos hasta su existencia.

La fusión voluntaria de municipios prevista en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha fracasado, en gran parte, por la oposición de los vecinos, conscientes de que dicha fusión va a redundar en una peor prestación de servicios, en particular en los municipios que se fusionan con otro de mayor tamaño y que no quieren perder su propio ayuntamiento.

La realidad física y humana de nuestro país hace que se deba aceptar la existencia de estos municipios con poca población, aunque esto, como opina el profesor Rebollo, haga saltar por los aires una determinada concepción de la autonomía local que ha terminado por imponerse, una concepción exagerada que cuestiona la naturaleza administrativa de los Municipios para asimilar su organización al parlamentarismo o al presidencialismo, que persigue equiparar las normas aprobadas por los Plenos a las leyes, que pretende atribuirles la mayoría de las competencias y suprimir al máximo la tutela de las Administraciones superiores. Y citando al profesor Rebollo “cuando se opta por todo ello y esa especie de omnipotencia municipal, entonces bajar a la realidad de nuestros numerosos y diminutos municipios provoca un shock en el que, entre

espasmos, se condena a esos enanos al exterminio como aguafiestas de la orgía municipalista. Pero en todo ello, además del error de base de una autonomía local desorbitada y desbocada, subyace un planteamiento desenfocado: se parte de lo que es la autonomía municipal y, en consecuencia, de lo que debe ser y hacer un municipio. Pero es una forma de razonar un poco rara. Por lo menos aceptemos que hay otra forma de plantear la cuestión: se puede partir de que los pueblos, auténtica unidad social de convivencia básica, han de tener una Administración que es la municipal; y, partiendo de esos pueblos reales, de sus necesidades y de sus posibilidades de autoadministración, se configura a su medida a los municipios y a su autonomía. Porque imagino, parafraseando la afirmación evangélica, que no se hicieron los municipios para la autonomía sino la autonomía para los municipios. Y aún antes cabría decir que no se hicieron los pueblos para los municipios sino los municipios para los pueblos, y todo ello para las personas. Se ha sacralizado al municipio y a su autonomía, y después se sacrifica en el holocausto ante su altar a los pueblos incapaces de soportar el papel estelar que se ha decidido que representen. Pero quizá habría que pensar al revés. Es como si hiciéramos un traje grande y fastuoso para todos, critiquemos la existencia de personas menuditas y rústicas a las que les quede mal y los condenemos a la desnudez o a compartirlo con otras hasta conseguir que rellenen esa indumentaria. Lo que hay que hacer es distintos trajes y ayudar a todos – a los que son municipios y, aunque pequeños, merecen seguir siéndolo- a llevarlos con dignidad”⁴. (4)

Estamos conformes con el profesor Rebollo en cuanto que la concepción maximalista de la autonomía que defienden los propagandistas de la teoría de la garantía constitucional de la autonomía local concebida como un mandato de optimización al modo del iusfilósofo alemán Robert Alexy (por todos los seguidores de esta teoría, Jorge Fernández-Miranda cuyo trabajo recogemos en la bibliografía y se puede obtener en internet) no solo vulnera el principio democrático en su vertiente del pluralismo político que es un valor superior del ordenamiento jurídico según el art. 1.1 de la Constitución (donde no hay posibilidad de reversión legislativa no hay libertad de

⁴ 4. Rebollo Puig, M. (2008, pp. 180-181)

elección entre distintas opciones políticas), sino que es dañino en la práctica cotidiana de la gestión de los pequeños municipios. El abismo entre una teoría que propugna una autonomía local con ilimitadas competencias municipales choca con la realidad de una nula o escasa capacidad de gestión genera una indeseable frustración y muchas ineficiencias que con una visión más realista de la autonomía local podrían atenuarse. Esto es, una autonomía municipal acorde a la realidad de las circunstancias de los pequeños municipios no sólo es más acorde con la doctrina del TC que se ha mantenido en la doctrina schmittiana de la garantía institucional como demuestra el fracaso de los recursos de inconstitucionalidad y el conflicto en defensa de la autonomía local interpuestos contra la LRSAL, tal y como expone Manuel Jaramillo en sus artículos *Comprendiendo la garantía institucional de la autonomía local: desde Carl Schmitt hasta la reforma del art. 135 de la Constitución Española* y *Propaganda y realidad de la LRSAL*.

5. CONCLUSIONES

Un Estatuto Básico que se limite a avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los Ayuntamientos es necesario pero insuficiente. El objetivo es ir más allá de la mera subsistencia de los Ayuntamientos pequeños, sobre todo de los de aquellos municipios de menos de 1.000 habitantes, cuya plantilla se compone, en muchas ocasiones, de un administrativo y un secretario-interventor-tesorero que están desbordados para hacer frente a las exigencias de un ayuntamiento del S. XXI.

El Estatuto Básico debe incidir no tanto en la simplificación normativa sino en la otra parte de la proposición no de ley, es decir, la de asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.

Los municipios pequeños deben tener suficiencia financiera para la gestión de sus competencias. Si el Estatuto Básico no viene acompañado de una mejora en la

financiación de estos municipios, cualquier reforma legislativa será de nuevo un parche para intentar que estos no colapsen.

Se debe realizar un análisis riguroso del coste/beneficio en el que entre otros parámetros se tenga en cuenta que:

- El coste de los servicios en un municipio pequeño es de por sí superior al de una ciudad.
- Estos ayuntamientos pequeños, a consecuencia de la despoblación, deben mantener cascos urbanos en los que residían un número muy superior de vecinos, que han ido emigrando a la ciudad, con los recursos financieros asignados a un número muy inferior de habitantes.
- Los habitantes de las zonas rurales tienen rentas inferiores a la media nacional.
- La cohesión social y territorial, uno de los objetivos en cualquier país desarrollado, supone que en cualquier parte de su territorio sus ciudadanos reciban servicios de calidad. Se deben desterrar, por tanto, las políticas de corte tercermundista de abandono del mundo rural.
- Sus fuentes de ingresos están menos diversificadas, dependiendo de las transferencias de otras Administraciones y de las subvenciones. En este sentido, deberíamos destacar el incumplimiento sistemático de las previsiones del art. 25.4 de la LRBRL en su redacción dada por la LRSAL, un incumplimiento que ningún municipalista denuncia como bien señala Manuel Jaramillo en su artículo *Propaganda y realidad de la LRSAL*. El cumplimiento de esa norma ignorada intencionadamente por autonomistas y municipalistas resolvería de un plumazo los problemas económicos y de gestión de los municipios. Esa sí que sería una verdadera autonomía local: libre de financiación condicionada por administraciones territorialmente superiores, con suficiencia financiera tal y como preceptúa el art. 142 de la Constitución y con una suficiencia de

medios personales y materiales que asegurarían servicios de calidad en cualquier parte del territorio nacional.

Actualmente la Administración se encuentra en un período de transición, no podemos afrontar los retos del S. XXI con un modelo conceptual propio del S. XIX. Si algo ha caracterizado a nuestras administraciones públicas son las decisiones políticas a corto plazo, de manera que es difícil encontrar auténticos planes estratégicos de actuación a medio y largo plazo.

Los pequeños municipios son la Administración más cercana a los ciudadanos y, por tanto, la mejor conocedora de los principales problemas de sus vecinos. Sólo un municipio, pequeño o no, que cuente con recursos materiales, personales y financieros suficientes podrá adoptar políticas públicas que contribuyan decididamente a su desarrollo socio-económico y, de esta forma, contribuir al mantenimiento de su nivel de población e incluso acometer acciones para recuperarla.

Por su parte, las Diputaciones provinciales deben asegurar la prestación de los servicios básicos en los municipios más pequeños. Las sucesivas reformas legislativas inciden en esta línea. La introducción de sistemas de gestión colaborativa y la necesidad reducir los costes efectivos de los servicios las han convertido, aún más si cabe, en garantes de la prestación de los servicios básicos y de asistencia a los municipios pequeños en un mundo digitalizado cada vez más complejo.

La Inteligencia Artificial va a ser clave en la gestión de los Ayuntamientos del S.XXI puede ayudar a aligerar la carga de trabajo, sobre todo en las tareas más repetitivas. Por ejemplo, ya existe la posibilidad real de validación temprana de una actuación edificatoria, a través de un proceso automatizado de comprobación.

No obstante, el resultado de las reformas no puede ser el de alejar a los ayuntamientos de sus vecinos en aras de una gestión más eficiente. Los ayuntamientos no se pueden convertir en meras Sedes Electrónicas donde los vecinos presentan sus solicitudes para que le sean tramitadas. El municipio es una institución básica, garantizada por la Constitución y prevista como primera instancia de participación

política y la administración más próxima al ciudadano. El legislador está obligado a preservar de la institución en términos reconocibles para la imagen que de sí misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (Principio de garantía institucional) y debe asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (Principio de garantía constitucional).

BIBLIOGRAFÍA

BAYONA ROCAMORA, I. (2012). La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado Autonomico. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1329/11_Bayona_p221_247.pdf?sequence=1

BELLO PAREDES, S. A. (2020). Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 13, 110-130. <https://doi.org/10.24965/reala.i13.10728>

CARBONELL PORRAS, E. (2007). Comentario al artículo 30. En M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (tomo I), Tirant lo Blanch.

CARBONELL PORRAS, E. (2009). Los municipios de gran población, cinco años después. *Revista General de Derecho Administrativo*, 20.

CARBONELL PORRAS, E. (2013). La planta local: análisis general y perspectivas de reforma. En J. J. DÍEZ SÁNCHEZ (coord.), *La planta del Gobierno Local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013) (pp. 17-59). Fundación Democracia y Gobierno Local.

CARBONELL PORRAS, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99/100, 765781.

- CARBONELL PORRAS, E. (2018). La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 9, 5-21.
- CARBONELL PORRAS, E. (2019). La reforma local en España: algunas reflexiones cinco años después. En E. Carbonell Porras y G. Piperata (dirs.), *La reforma del Gobierno Local en España e Italia*. Editoriale Scientífica.
- CARBONELL PORRAS, E. (2021). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 15, 58-70.
<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10922>
- Comisión Europea (17 de junio de 2020). *Informe de la Comisión Europea sobre el impacto del cambio demográfico*.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1987). El Concejo Abierto. *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica*, 234, 199-223.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2011). Las elecciones locales. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal* (vol. II). Iustel.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2013). Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 157, 11-19.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2017). El municipio español del siglo XXI: de nuevo sobre el mapa municipal. En L. Míguez Macho y M. Almeida Cerrada (coords.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro FernándezValmayor*, (vol. 1). Escola Galega de Administración Pública, Andavira y Fundación Democracia y Gobierno Local.
- DÍEZ SASTRE, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa. Nueva época*, 6, 114-128.

Federación Española de Municipios y Provincias (enero de 2017a). *Población y despoblación en España 2016* [documento de trabajo de la Comisión de Despoblación]. http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf

Federación Española de Municipios y Provincias (abril de 2017b). *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España* [documento de acción de la Comisión de Despoblación]. http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_de_accion_comision_de_despoblacion_9-05-17.pdf.

Federación Española de Municipios y Provincias (2019). *Los Gobiernos locales contra la despoblación* [Declaración del XII Pleno de la FEMP, celebrado en octubre de 2019]. http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/declaracion_los_gobiernos_locales_contra_la_despoblacion.pdf.

FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional, número 175 (enero-abril 2008), *Revista de Administración Pública*.

FERNANDO PABLO, M. M. (dir.), DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (dir.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a (coord.), (2020). *Rural renaissance: Derecho y medio rural*. Thomson Reuters Aranzadi.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (dir.) (2019). *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*. Thomson Reuters Aranzadi.

Gobierno de España. (2023). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

<https://planderecuperacion.gob.es/noticias/gobierno-reforma-ley-bases-regimen-local-ejecucion-plan-recuperacion-prtr>

GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a Á. (2020). *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural.* Atelier.

Grupo Parlamentario Socialista (2020). *Moción, de 3 de diciembre de 2020, del Grupo Socialista en el Senado, para instar al Gobierno a elaborar un anteproyecto de Ley mediante el que se apruebe un Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población.*
<https://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=14&id=68278>

Instituto Nacional de Estadística (2020). *Nota de prensa con el avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2020.*
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&men u=ultiDatos&idp=1254734710990

JARAMILLO FERNÁNDEZ, Manuel. Comprendiendo la garantía institucional de la autonomía local: desde Carl Schmitt hasta la reforma del art. 135 de la Constitución Española, en Revista Digital CEMCI, N° 29 (enero-marzo 2016), Granada.

JARAMILLO FERNÁNDEZ, Manuel. Propaganda y realidad de la LRSAL, en Revista El Consultor de los Ayuntamientos n° 5/2020. Mayo, N° 5, 1 de mayo de 2020, Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2020). La lucha contra la despoblación rural. En T. Font i Llovet y A. Galán Galán (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2019*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020). *Nota de prensa relativa a la primera reunión con la Federación Española de Municipios y Provincias.*
<https://www.mptfp.gob.es/porta/prensa/actualidad/noticias/020/07/20200708.html>

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020). *Nota de prensa sobre la reforma local.* <https://www.mptfp.gob.es/actualidad/noticias/2020/06>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). *Nota de prensa sobre la primera Conferencia Sectorial de Reto Demográfico*. https://www.miteco.gob.es/es/prensa/200723conferenciasectorialretodemografico_tcm30-510784.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). *El reto demográfico y la despoblación en España en Cifras, 2020*. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto, disponible en demográfico*. <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-retodemografico/>

PIZARRO NEVADO, R. (2019). Tratamiento de las pequeñas poblaciones tras la reforma del régimen local de 2013. En E. Carbonell Porrás y G. Piperata (dirs.), *La reforma del Gobierno Local en España e Italia*. Editoriale Scientífica.

PIZARRO NEVADO, R. (2017). Entidades y «entes» de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 8, 49-73. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i8.10437>

PONS PORTELLA, M. (2016). La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 5, 106-119. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10353>

Presidencia del Gobierno (2020). *Nota de prensa relativa a la Comisión Nacional de la Administración Local*. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2020/161120-entidades-locales.aspx>

- PRESICCE, L. (2019). Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional. En E. Carbonell Porrás y G. Piperata (dirs.), *La reforma del Gobierno Local en España e Italia*. Editoriale Scientífica.
- REBOLLO PUIG, M. (2008). La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, 151-205. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i308.9701>
- REBOLLO PUIG, M. (2012). La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios. En L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.) y M. Hernando Rydings (coord.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen*. Civitas.
- REBOLLO PUIG, M. (coord.) (2019). *Derecho Administrativo. Tomo I. Conceptos fundamentales, fuentes y organización* (4.ª edición). Tecnos.
- VELASCO CABALLERO, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. En F. Velasco Caballero (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2019* (número 13).

PRINCIPALES NOVEDADES DEL RÉGIMEN DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN EL ÁMBITO FUNCIONARIAL Y LABORAL DERIVADAS DE LA RECIENTE LEGISLACIÓN CON ESPECIAL ALUSIÓN A SU EFECTO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Anais RUÍZ SERRANO

Secretaria. Ayuntamiento de Almuñécar.

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del curso: El personal no permanente de la admón. y el sector público local: funcionarios interinos, personal laboral temporal, personal eventual y trabajadores indefinidos. La estabilización del empleo temporal en el 2022.

Con la aprobación y posterior entrada en vigor de las leyes 20/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y el RD Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, se ha dado un vuelco al régimen de contratación y cobertura de puestos en el ámbito de las Administraciones públicas, y especialmente en los Ayuntamientos, ya que por las peculiaridades de estas administraciones, el uso de las contrataciones temporales, en muchas ocasiones abusivo, ha visto como de forma abrupta ha sido totalmente limitado, imponiendo ahora una serie de medidas respecto a la celebración de contratos, y nombramiento de funcionarios interinos, con unas restricciones muy altas, cuyo fin es acabar con la conocida temporalidad como mal endémico de todas las administraciones españolas.

Aludiremos en primer lugar a las consecuencias que ha tenido la aprobación de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, siendo la más relevante la **nueva** redacción del

artículo 10 del TREBEP, que alude a la Fijación del plazo de interinidad en tres años desde el nombramiento.

Por un lado, el artículo 10.1 a) habla de la posibilidad de cobertura con interino de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionario de carrera, por un máximo de tres años, remitiéndose al apartado cuarto para el desarrollo de este supuesto, y por otro el mismo artículo, en su apartado d) habla de la posibilidad de empleo interino en supuestos de exceso o acumulación de tareas por un plazo máximo de nueve meses, dentro de un período de dieciocho meses. Asimismo la letra b) del artículo 10.1 se refiere a la sustitución transitoria de titulares, introduciendo por primera vez ahora la expresión «durante el tiempo estrictamente necesario». El supuesto de ejecución de programas de carácter temporal, queda fijado con idéntica duración a la que presentaba la redacción anterior del artículo 10.1 c) del EBEP.

De la redacción actual ha desaparecido la obligación que se imponía con carácter general que decía lo siguiente: *“debían incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento, y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización”*, que tenía como consecuencia que la plaza vacante, debía ser incluida en la misma oferta de empleo público o en la inmediata siguiente. Dicha previsión ha sido incumplida con carácter general por parte de todas las administraciones, lo que ha producido que las tasas de interinos en España sean de las más altas de Europa.

Con la nueva ley, se fija un límite temporal a la interinidad de tres años desde el nombramiento, así pues, el personal interino nombrado o contratado con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto Ley (8 de julio de 2021) permanecerá en tal situación durante tres años, transcurrido el cual, cesará en dicha relación, por referencia a la plaza vacante que haya ocupado, que, conforme dispone el artículo 10.4 sólo podrá ser ocupada por funcionario de carrera. Se obliga por tanto a las Administraciones a proveer mediante alguno de los mecanismos que la normativa de cada Administración contemple los puestos o plazas ocupados con personal interino en dicho plazo de tres años, desde el nombramiento, al objeto de su cobertura por funcionario de carrera, de

modo que permanecerá hasta la cobertura por titular de carrera en el mismo puesto, si la convocatoria de proceso selectivo tuvo lugar en dicho plazo de tres años desde el nombramiento, como podrá también permanecer en el mismo, para el caso de que, convocado el proceso selectivo correspondiente, quedara desierto éste, lo cual permitirá otro nombramiento.

El problema que parte de la doctrina está planteando, se dará cuando, bien no haya sido convocado, o bien habiendo sido convocado, sin embargo no haya adjudicatario, para la solución a dicho planteamiento habrá que ver qué consecuencias jurídicas tiene dicha situación.

Por tanto recapitulando podemos señalar que, **se han establecido taxativamente las causas de terminación de la relación interina para evitar la perpetuación de la cobertura de puestos de trabajo por personal interino, que tantos problema está dando**. La norma prevé que la finalización de la relación de interinidad del personal funcionario interino se producirá, además de por las causas genéricas previstas en el artículo 63 del TREBEP que regula las causas de la pérdida de la condición de funcionario de carrera, por las que se explicitan en el apartado 3 del artículo 10, por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos:

- razones organizativas que den lugar a la supresión o a la amortización de los puestos asignados;
- la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento;
- la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento.

En lo que afecta al ámbito económico de las entidades locales, hay que señalar que no se ha previsto en la norma que ninguna causa de las señaladas anteriormente, de derecho a compensación económica alguna.

Siguiendo al profesor Catillo Blanco¹, que concluye en referencia a este tema *“En definitiva, y con independencia de que dicha regulación pudiera admitir ciertas perfecciones técnicas, la temporalidad en el ámbito de las relaciones funcionariales se conserva en general en idénticos parámetros a los existentes hasta el momento de la reforma al menos en lo que se refiere a la posibilidad de utilizar ésta para cubrir las necesidades de recursos humanos y, con ello, las posibilidades que las Administraciones públicas y gran parte de su sector instrumental tenían antes de dichos cambios normativos para acudir a establecer relaciones temporales de empleo. Sin abusos, ciertamente, pero la posibilidad de acudir a la misma permanece intacta con respecto de la situación anterior”*.

Aludiremos en segundo lugar a las consecuencias que ha tenido la aprobación del RD Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, siendo la más relevante, para el ámbito de las Administraciones Públicas, en palabras de M^a José Fernández² *“la pretensión del legislador con las últimas reformas aludidas: conseguir que los funcionarios públicos se consagren como la genuina tipología de empleado público en nuestras Administraciones Públicas, ámbito en el que la categoría de personal laboral deberá quedar relegada de forma progresiva y a los efectos de la cobertura de determinados tipos de necesidades de servicios entre las que, en ningún caso podrán encontrarse aquellas que, por su naturaleza, se hallen reservados a personal funcionario”*

Se concluye que el personal laboral, el temporal debe constituir en el ámbito público una mera excepción, a los efectos de dar cobertura a necesidades puramente urgentes, especiales y coyunturales. La tasa de este tipo de personal deberá reducirse de forma progresiva a fin de que llegue a no superar el 8% de las plazas estructurales.

¹ Federico Castillo Blanco. La reforma de la temporalidad en el sector público: ¿ley del embudo?

² Modalidad de contratación laboral: ejecución de programas temporales subvencionados en la Administración Pública. M.^a José Fernández Fernández.

Todo ello va en consonancia en el ámbito de las Entidades Locales con las previsiones expresas legales de carácter básico, establecidas en el art 92.2 de la LRBRL, que establece en su inciso 2 lo siguiente: *“Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario”* y específicamente señala en su inciso 3 que *“Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, 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”*.

Asimismo dicha preferencia por la naturaleza funcionarial de las plazas en la Administración Local se ratifica en lo dispuesto en el TRRL (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local) que a lo largo de su articulado expresamente señala una preferencia por el desempeño de todas las plazas por personal funcionario. Únicamente en cuanto al personal de oficios, del que se dispone en el artículo 175 lo siguiente:

“1. Se integrarán en la clase de Personal de Oficios, los funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente manual, en los diversos sectores de actuación de las Corporaciones locales, referidas a un determinado oficio, industria o arte. 2. Se clasificarán, dentro de cada oficio, industria o arte, en Encargado, Maestro, Oficial, Ayudante y Operario, según el grado de responsabilidad o de especialización, y siendo necesario, en todo caso, poseer la titulación exigida para el ingreso, conforme a lo dispuesto por la legislación básica de función pública. 3. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de que estas tareas no tengan la consideración de funciones públicas a que se refiere el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.” habría que hacer una valoración, en cuanto a la preferencia del

desempeño de dichas plazas como funcionarios, o que continúen siendo de naturaleza laboral, como se da en la mayoría de las administraciones actualmente, cuestión que en ningún caso puede dudarse del personal que desempeña labores técnicas o administrativas, los cuales en ningún caso pueden clasificarse como personal laboral.

Centrándonos en el conjunto de medidas adoptadas respecto de la temporalidad en el sector público en el ámbito de las relaciones de empleo de carácter laboral, con la nueva modificación debemos aludir en primer lugar a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta, que recoge el régimen aplicable al personal laboral del sector público.

Se afirma que los contratos por tiempo indefinido e indefinido fijo-discontinuo solamente podrán celebrarse *“cuando resulten esenciales para el cumplimiento de los fines que las administraciones públicas y las entidades que conforman el sector público institucional tenga encomendados, previa expresa acreditación”*. Lo que parece ir en contra del espíritu de la norma, al exigir una justificación para la contratación permanente en el empleo público; contrario sensu, podría interpretarse que la regla es la contratación temporal, y la indefinida la excepción.

Según algunos autores³, esta interpretación carece de todo sentido, si se tiene en cuenta que el mismo día 28 de diciembre se aprobó la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que incorpora una Disposición adicional decimoséptima al TREBEP sobre medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público, en la que se establece que *“las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino”*. Se suma también un nuevo apartado 3º al artículo 11 TREBEP, en el que se dice que *“en el caso del personal laboral temporal se regirá igualmente por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia”*.

³ <https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/la-reforma-laboral-iii-el-empleo-publico/>

De la conjunción de dichas previsiones, podemos concluir que se establece una necesidad de justificación muy taxativa por razones de necesidad y urgencia, para llevar a cabo contrataciones temporales, que lo que indica que la regla, al igual que en el empleo privado, es la contratación indefinida y por tanto prima la estabilidad en el empleo, limitando la contratación en general en este sector, de tal modo que se exige que se justifique su necesidad de acuerdo con los objetivos de la entidad pública empleadora.

En materia de contratación el RDL 32/2021 contiene algunos cambios sustanciales respecto de la situación precedente. Cambios que van en dos direcciones contradictorias: por un lado, desaparecen algunas particularidades previstas para estas entidades en la aplicación de la normativa general sobre contratación laboral; por otro, se prevén otras nuevas.

1. Las medidas adoptadas que entraron en vigor el 30 de marzo de 2022.
2. El contrato de trabajo se presumirá concertado por tiempo indefinido.
3. Desaparición de los contratos por obra o servicio.

Centrándonos en este último, por ser la modalidad contractual más empleada en las administraciones públicas, y no siendo a fecha de hoy posible la suscripción de contratos temporales con esa modalidad; hay que recurrir a las únicas modalidades que permite la norma: contratos eventuales o por sustitución en el espectro temporal; en el que habría que incluir también los contratos formativos; así como el contrato indefinido o fijo y el fijo-discontinuo en otro caso.

Lo anterior, debe ponerse en conexión con las previsiones de la Disposición adicional cuarta del mismo del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, referida al régimen aplicable al personal laboral del sector público; de conformidad con el cual:

«Los contratos por tiempo indefinido y los fijos-discontinuos podrán celebrarse cuando resulten esenciales para el cumplimiento de los fines que las administraciones

públicas y las entidades que conforman el sector público institucional tenga encomendados, previa expresa acreditación.

Sin perjuicio de la tasa de reposición establecida en la ley de presupuestos generales del Estado vigente para cada ejercicio, si para la cobertura de estas plazas se precisara de una tasa de reposición específica, será necesaria la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En el ámbito de las Administraciones Públicas, las modalidades de contratación laboral temporal permitidos a raíz de dicha reforma serán:

- los contratos formativos,
- los que hasta el momento se denominaban «eventuales» o por circunstancias de la producción (cuya duración máxima será de seis meses, o un año si así se dispone en el convenio colectivo aplicable),
- y los contratos interinos por sustitución o por realización de proceso selectivo.

Estas modalidades nos llevan a la problemática que se da en todas las administraciones de las contrataciones que se llevan a cabo para la ejecución de programas temporales subvencionados desde otras Administraciones públicas.

Autores como M^a José Fernández⁴, proponen las siguientes opciones, a efectos de llevar a cabo dichas contrataciones en el seno de los programas temporales:

Primera: Articular, caso de que el tipo de programa subvencionado lo permita, dichas contrataciones como contratos formativos.

Segunda: Realizar varias contrataciones eventuales durante el plazo a que se extienda la duración del programa a ejecutar con empleados laborales diferentes.

⁴ Modalidad de contratación laboral: ejecución de programas temporales subvencionados en la Administración Pública.
M.^a José Fernández Fernández.

Todo ello pese a ser conscientes de que, no obstante, la razón de ser de este tipo de contrataciones, tanto formativas como eventuales, no viene constituida, como ocurre en los contratos por sustitución, en la ejecución de programas de carácter temporal.

Tercera: Esto nos lleva a una tercera opción: la de interpretar que la D. A. 5ª del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, cuando señala que:

«Se podrán suscribir contratos de duración determinada por parte de las entidades que integran el sector público, reguladas en el artículo 2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, siempre que dichos contratos se encuentren asociados a la estricta ejecución de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y solo por el tiempo necesario para la ejecución de los citados proyectos.

En el sentido de que la alusión contenida en aquella a los «contratos de duración determinada» resucita, de algún modo, en el ámbito del sector público y para la ejecución de programas temporales subvencionados, lo que hasta el momento eran los contratos por obra o servicios, de forma que finalizado el programa, se produciría automáticamente la extinción de dicho contrato.

Una tercera vía ésta que, reconoce la autora, no está tampoco exenta de problemática.

Cuarta: Una última opción sería el recurso a la figura de las contrataciones fijas. Opción que está también lejos de ser óptima habida cuenta la temporalidad del programa a ejecutar.

No obstante podría resultar válida para aquellas contrataciones que, pese a estar amparadas en subvenciones recibidas de otras Administraciones Públicas, tuviesen en puridad, como objeto, la cobertura de necesidades de servicios de carácter estructural de la Corporación.

Habrá que ver, como estructuran las diferentes administraciones públicas las contrataciones temporales en el seno de dichos programas temporales, habiendo una clara preferencia, como ya hemos visto, por el personal funcionario en detrimento del laboral, ya que en el ámbito laboral ha desaparecido, la categoría de contratación laboral más frecuentemente usada en la práctica diaria de nuestras Administraciones, el contrato por obra o servicio, es por contraposición el art. 10 del TREBEP, el que da la posibilidad de efectuar nombramiento de funcionarios interinos entre otros supuestos, para *«la ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto»*. Por tanto parece clara la postura del legislador en cuanto al uso de interinos en el seno de estos programas temporales.

Con independencia de la opinión que pueda merecer que el mismo legislador ofrezca soluciones más flexibles en el sector público para afrontar la temporalidad que en el sector privado, y que el nuevo escenario planteado por dichas normas si bien ofrece algunas respuestas no deja de plantear también distintas interrogantes en torno a si la solución ofrecida es la más pertinente, lo cierto es que sin duda esta doble normativa abre una nueva etapa en la temporalidad de nuestro país. En el sector privado de la economía no parece que haya duda alguna, pero también en el sector público.

Y es que lo que sí parece ser seguro es que el nuevo escenario, cuyo objetivo principal reiteradamente confesado es consolidar relaciones estables de empleo, dibuja un nuevo contexto en estas relaciones en el sector público. Ya se trate de relaciones laborales o funcionariales. A buen seguro, y con independencia de que gusten más o menos las opciones efectuadas por dichas normas, las mismas van a obligar a diseñar una nueva estrategia en la planificación y definición de la ruta a seguir en esta materia en las Administraciones públicas. En todas las Administraciones públicas y en todo el sector público dependiente de éstas. A la mayoría les pilla despistados y desprevenidos. Seguramente sin estrategia alguna, con las limitaciones derivadas de su veste pública y

con unos *modus operandi* hasta ahora que, desde luego, no marchan en la misma dirección que las reformas establecidas.

En cualquier caso, un primer efecto si se producirá a buen seguro en la mayor parte del sector público. Esa doble normativa dictada obligará casi con total seguridad, y muy especialmente en las entidades locales, a cambiar el modelo de relaciones de empleo que bascularán en mayor medida en dirección a relaciones de interinidad funcionariales por dos razones: la primera, la mayor facilidad en su utilización para afrontar mediante éstas las necesidades temporales de personal; la segunda, *last but not least*, el menor coste.

Como conclusión de los efectos que la aprobación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, y la aprobación de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en el ámbito de las Administraciones Públicas, podemos señalar que uno de los impactos que sin duda mayor repercusión tendrá, será la inviabilidad de concertar contratos para obra o servicio. Por lo tanto, las AA.PP. no podrán recurrir a este tipo de contratos en ningún caso, ni siquiera para la realización de trabajos propios de su actividad que no se den normalmente, por tratarse de actividades excepcionales, esporádicas o extraordinarias, ni de trabajos extraordinarios no propios de la actividad de la entidad, lo que sin duda a priori parece excesivo, ya que estando la posibilidad de contratar tan limitada, puede producir un perjuicio para el desempeño de muchas prestaciones de carácter público, que se estructuraban, o solventaban, acudiendo a dicha modalidad contractual.

Se ha salvado de una manera poco ortodoxa a juicio de los autores, la excepcionalidad de que las AA.PP. puedan, en su caso, suscribir contratos de duración determinada asociados a la estricta ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de programas temporales financiados con fondos de la Unión Europea (DA 5.ª RD-I 32/2021). Estos contratos innominados «*se realizarán de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y en los términos*

establecidos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público».

También de gran calado para las administraciones, es la reformulación tanto del objeto como la duración de los contratos por circunstancias de la producción, en cuyo seno se admiten dos modalidades, el contrato de duración determinada por circunstancias de la producción podrán celebrarse para atender, las circunstancias ocasionales e imprevisibles (no estacionales o de temporada). La duración del contrato en este caso «no podrá ser superior a seis meses» (art. 2 ET), si bien por convenio colectivo de ámbito sectorial «se podrá ampliar la duración máxima del contrato hasta un año».

Y por otro lado, las circunstancias ocasionales y previsibles (aún estacionales o de temporada) de reducida duración. A tales efectos, las AA.PP. podrán elegir 90 días al año, distribuidos como mínimo en dos períodos, durante los que podrán contratar tantos trabajadores como quieran, sin que se limite el número de contratos que pueden celebrar durante esos días con un mismo trabajador ni se establezcan límites mínimos a la duración de dichos contratos, dicha previsión ha sido duramente criticada.

Por último hemos de concluir que en referencia a la nueva regulación del contrato de interinidad que la DA 4.^a del RD-1 32/2021 envía la regulación del contrato de interinidad por vacante en el sector público a la normativa aplicable a los funcionarios interinos por vacante. Y, de este modo, el personal laboral interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria del proceso de selección, promoción interna o provisión de puestos de trabajo dentro del plazo de los tres años siguientes a su contratación, hasta la resolución del mismo [art. 10.1.a) y 4 EBEP].

Por último hemos de aludir a la modificación del TREBEP, que por primera vez pone coto a las situaciones por las que se puede contratar a alguien como interino. Hasta ahora, se podía si la plaza vacante no podía asignarse a funcionarios, por ejemplo, pero la norma añade ahora que *“por un plazo máximo de tres años”*. Dicho

plazo ha sido acogido por diferentes sectores con entusiasmo, ya que la fijación de un plazo concreto de duración, evitará en su mayoría que las interinidades, el que se “elija” ofertar dicha plaza en función de quien la ocupe, acabando así con la problemática actual de miles de interinidades en fraude de ley.

También se puede acudir a dicha interinidad, para paliar una situación transitoria pero, matiza, *“durante el tiempo estrictamente necesario”*. O para ejecutar programas de carácter temporal pero, una vez más, con el límite a partir de ahora de esos tres años, ampliable uno más por ley en casos concretos. Otro supuesto que permite el uso de esta figura, por exceso o acumulación de tareas, pasa de permitirse durante seis meses al año a un máximo de nueve meses sobre 18, dicho cambio de plazo también ha sido acogido con entusiasmo en el seno de las administraciones, ya que da un poco de oxígeno para poder desempeñar determinados cometidos durante un plazo más amplio.

No podemos olvidar que la norma incluye algunas excepciones, en previsión de las posibles situaciones que pueden acontecer, como puede ser que si durante esos tres años en los que una persona está en un puesto de forma temporal se convoca la plaza, podrá permanecer en su puesto hasta que se adjudique al funcionario que consiga la oposición. Además, si alguna plaza queda desierta tras un concurso oposición, entonces sí podrá asignar a un interino. En paralelo, establece que las convocatorias para cubrir plazas interinas o contratos laborales tienen que ser públicas.

Todo ello tiene como fin acabar con la temporalidad en el ámbito de las administraciones públicas, no obstante podemos señalar que dado el gran calado de las reformas introducidas, y la necesidad de adaptación a los mismos por las administraciones, la puesta en marcha y la problemática que dará la implementación de dichos cambios, será tratada una vez haya pasado un tiempo para el análisis de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA:

CASTILLO BLANCO, Federico. La reforma de la temporalidad en el sector público: ¿ley del embudo? <https://www.acalsl.com/blog/2022/02/la-reforma-de-la-temporalidad-en-el-sector-publico-ley-del-embudo>

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M^a José. Modalidad de contratación laboral: ejecución de programas temporales subvencionados en la Administración Pública. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados , N^o. 3 , 2022

LÓPEZ BALAGUER, Mercedes y RAMOS MORAGUES, Francisco El personal «indefinido no fijo»: génesis, jurisprudencia y una propuesta de regulación legal, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2020.

ROQUETA BUJ, Remedios La aplicación de la reforma laboral en las administraciones públicas. Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2022, , ISBN 9788418433726, págs. 128-131

Actualidad Jurídica y Convocatorias

Revista digital CEMCI

Número 60/2023

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

ARTESANÍA

ARTESANÍA: PLAN INTEGRAL: APROBACIÓN

Decreto 281/2023 de 19 de diciembre de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por el que se aprueba el IV Plan Integral para el Fomento de la Artesanía en Andalucía 2023-2026 (BOJA de 26 de diciembre de 2023 número 245).

ESPECTÁCULOS, ESTABLECIMIENTOS Y ACTIVIDADES PÚBLICAS

ESPECTÁCULOS, ESTABLECIMIENTOS Y ACTIVIDADES PÚBLICAS: APERTURA, INSTALACIÓN Y HORARIOS: RÉGIMEN: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Decreto 251/2023 de 3 de octubre de 2023, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre (BOJA de 6 de octubre de 2023 número 193).

La norma amplía, de cuatro a seis meses de la posibilidad de autorización dentro del año natural, las actividades ocasionales, previa autorización municipal; amplía, asimismo, amplía en dos horas, de 15:00 a 13:00 horas el funcionamiento de los equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisuales y de las actuaciones en directo de pequeño formato. Finalmente, regula los seguros de responsabilidad civil de los establecimientos de hostelería con música y de los establecimientos especiales para festivales.

FESTIVOS

FIESTAS LOCALES PARA 2024

Resolución de 18 de noviembre de 2023, de la Dirección General de Trabajo, Seguridad Social y Laboral, de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por la que se publica la relación de fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024 (BOJA de 21 de diciembre de 2023 número 243).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: ANEXO: MODIFICACIÓN

Orden de 20 de noviembre de 2023, de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, por la que se publica la modificación del Anexo I, los valores de las variables establecidas en el artículo 10 y los valores y porcentajes de población establecidos en la disposición adicional sexta de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 27 de noviembre de 2023 número 227).

MEDIOAMBIENTE

MEDIOAMBIENTE: PLAN FORESTAL: APROBACIÓN

Acuerdo de 21 de noviembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la adecuación del Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030 (BOJA de 24 de noviembre de 2023 número 226).

El texto del Plan está disponible en el sitio web de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, y cuyo enlace es:

<https://juntadeandalucia.es/organismos/sostenibilidadmedioambienteyeconomiaazul.html>

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: AYUDAS ECONÓMICO FAMILIARES: ENTIDADES LOCALES

Orden de 6 de noviembre de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el procedimiento y la gestión de las ayudas económicas familiares en cooperación con las entidades locales (BOJA de 9 de noviembre de 2023 número 215).

El objeto de la Orden es la regulación de las ayudas económicas familiares, como prestación del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, su gestión mediante la cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales, las obligaciones a que se comprometen dichas Administraciones y su financiación a través del sistema de transferencias, y es de aplicación a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes.

La Orden especifica que las ayudas económicas familiares constituyen prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, integradas en el sistema de financiación de los Servicios Sociales Comunitarios de las entidades locales, y las transferencias para su financiación no están sometidas a las disposiciones aplicables a las subvenciones públicas.

El procedimiento concesión de las ayudas económicas familiares se realizará de oficio por el órgano competente de la entidad local, a instancia de los equipos técnicos de profesionales, tanto de los servicios sociales comunitarios como de los equipos de tratamiento familiar.

Asimismo, la Orden especifica las necesidades a las que podrán dar cobertura las ayudas económicas familiares.

Modifica los criterios económicos para la concesión y asignación de las ayudas, primando el criterio técnico sobre el económico en caso necesario y que esté motivado por el informe de los servicios sociales de la entidad local que se emita en el procedimiento para su concesión.

Las ayudas económicas familiares podrán ser concedidas en el marco de un proyecto de intervención o tratamiento familiar, comprendido dentro del Proyecto de Intervención Social.

La Orden suprime el calendario de pagos previsto en la Orden de 10 de octubre de 2013, y prevé que los importes a satisfacer a cada entidad local serán abonados en uno o más pagos, en función de la fuente de financiación y las disponibilidades presupuestarias.

Regula, además, las obligaciones de las Administraciones Públicas, tanto de la Consejería competente como de las entidades locales.

Finalmente, deroga la Orden de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, de 10 de octubre de 2013, por la que se regulan las ayudas económicas familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Corporaciones Locales y cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo establecido en la Orden de 6 de noviembre de 2023.

SERVICIOS SOCIALES: SALUD: INFANCIA Y ADOLESCENCIA: PLAN ESTRATÉGICO: APROBACIÓN

Acuerdo de 7 de noviembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Salud de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía 2023-2027 (BOJA de 10 de noviembre de 2023 número 216).

El texto del Plan Estratégico está disponible en el Portal de la Junta de Andalucía, en la sección de transparencia relativa a planes y programas, y cuyo enlace es:.

<https://juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/424063>

SERVICIOS SOCIALES: SUBVENCIONES: PLAN ESTRATÉGICO: APROBACIÓN

Orden de 19 de diciembre de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad para el período 2023-2025 (BOJA de 26 de diciembre de 2023 número 245).

PRESUPUESTOS

PRESUPUESTOS 2024: LEY

Ley 12/2023, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024 (BOJA de 29 de diciembre de 2023 número 248).

La dotación global del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2024 asciende a 530.000.000 euros.

SUBVENCIONES Y AYUDAS

INCLUSIÓN SOCIOLABORAL: ENTIDADES LOCALES: SUBVENCIONES

Orden de 15 de noviembre de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones dirigidas a Entidades Locales, en régimen de concurrencia no competitiva, para el desarrollo y ejecución de estrategias locales que promuevan la elaboración de itinerarios de inclusión sociolaboral para colectivos en riesgo de exclusión en zonas desfavorecidas en el marco de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS), cofinanciadas por el Fondo Social Europeo Plus, y se efectúa su convocatoria en el año 2023 (BOJA EXTRAORDINARIO de 16 de noviembre de 2023 número 25).

AYUDAS: FENÓMENOS NATURALES ADVERSOS: ENTIDADES LOCALES: REGULACIÓN

Decreto 277/2023, de 5 de diciembre, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se regulan las ayudas a entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros

supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas (BOJA de 13 de diciembre de 2023 número 237).

El objeto del Decreto es el establecimiento de un mecanismo de cooperación económica extraordinaria con las entidades locales que pudieran resultar especialmente afectadas por el acaecimiento de fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas que puedan producirse.

El mecanismo de cooperación consiste en la concesión de ayudas extraordinarias a las entidades afectadas para la realización de actuaciones de restitución, reparación, especial conservación o limpieza, reposición a su uso propio o cualesquiera otras de carácter similar, que tengan como destino fundamental la recuperación y puesta en servicio de las infraestructuras e instalaciones públicas de titularidad local que estén destinadas al ejercicio de cualquier competencia local o a la prestación de los servicios públicos de su competencia.

El procedimiento será incoado por el Consejo de Gobierno a la vista de la información de los órganos competentes en materia de Protección Civil, en la que habrá de incluir informe detallado que justifique la especial gravedad del suceso o sucesos producidos, los municipios o entidades locales autónomas a las que afecte, el ámbito territorial en el que se hayan producido daños de entidad suficientemente relevante, el periodo temporal de ocurrencia y la valoración económica inicial aproximada que pueda hacerse de los mismos, y contendrá asimismo una propuesta de distribución del apoyo financiero entre las entidades afectadas conforme a los criterios que establece el Decreto.

El Consejo de Gobierno acordará, en su caso, la declaración de situación excepcional, que comprenderá entre otros pronunciamientos, los municipios o entidades locales autónomas afectadas y la cuantía máxima de ayuda que puede solicitar cada uno de los municipios y entidades locales autónomas afectados.

Una vez publicada en el BOJA la anterior declaración de situación excepcional, las entidades locales podrán solicitar en el plazo máximo de diez días a partir del siguiente al de la publicación en el BOJA, a través de su representante legal, el otorgamiento de la subvención conforme al modelo contenido en el anexo I del Decreto, y acompañará la documentación que recoge el Decreto. La resolución de la concesión de las ayudas compete a la persona titular en materia de administración local, la cual dispondrá del plazo máximo de dos meses para resolver, siendo el efecto del silencio, en su caso, negativo.

El Decreto especifica y enumera los gastos subvencionables.

Las ayudas previstas en el Decreto que se concedan, serán compatibles con otras subvenciones públicas o privadas para la misma finalidad, salvo las procedentes de la Consejería con competencia en materia de régimen local por daños similares en lo que afecte a eventos incluidos en la declaración de situación excepcional.

URBANISMO

ORDENACIÓN TERRITORIAL: PLAN DE ORDEACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA: PORTAL DE INTERNET

Orden de 20 de noviembre de 2023, de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, por la que se crea el portal de internet específico en el marco de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA de 30 de noviembre de 2023 número 230).

El objetivo del portal es, entre otros, servir de punto de acceso a la información y documentación que se genere y fomentar la participación activa de todos los agentes implicados y de la ciudadanía en general.

La dirección electrónica del Portal es: <https://andaluciaordenacionterritorial.es>

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: LÍMITES DE LOS DISTINTOS TIPOS DE CONTRATOS

Orden HFP/1352/2023, de 15 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2024 (BOE de 20 de diciembre de 2023, número 303).

FIESTAS LABORALES

FIESTAS LABORALES: CALENDARIO 2024

Resolución de 23 de octubre de 2023, de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social, por la que se publica la relación de fiestas laborales para el año 2024 (BOE de 27 de octubre de 2023, número 257).

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN: DEPARTAMENTOS MINISTERIALES: REESTRUCTURACIÓN: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE de 21 de noviembre de 2023, número 278).

Corrección de errores, BOE de 22 de noviembre de 2023, número 279.

Se modifica el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

Los Departamentos ministeriales son los siguientes:

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

A este Ministerio el corresponde, entre otros asuntos, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno para el desarrollo del ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos

Ministerio de Defensa.

Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Ministerio del Interior.

Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Ministerio de Industria y Turismo.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

A este Ministerio el corresponde, entre otros asuntos, la política del Gobierno en materia de política territorial, organización territorial del Estado y relaciones con las comunidades autónomas y las entidades que integran la administración local.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Ministerio de Cultura.

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

Ministerio de Sanidad.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Ministerio de Igualdad.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Ministerio de Transformación Digital.

Ministerio de Juventud e Infancia.

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN: DEPARTAMENTOS MINISTERIALES: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE de 6 de diciembre de 2023, número 291).

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN: DEPARTAMENTOS MINISTERIALES: REESTRUCTURACIÓN

Real Decreto 1230/2023, de 29 de diciembre, de la Presidencia del Gobierno, por el que se modifica el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se

reestructuran los departamentos ministeriales (BOE de 29 de diciembre de 2023, número 311).

Los Departamentos ministeriales son los siguientes:

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

Ministerio de Defensa.

Ministerio de Hacienda.

Ministerio del Interior.

Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Ministerio de Industria y Turismo.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Ministerio de Cultura. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

Ministerio de Sanidad.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Ministerio de Igualdad.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

A este Ministerio le corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de telecomunicaciones, sociedad de la información, transformación digital y el desarrollo y fomento de la inteligencia artificial; asimismo, le corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de administración pública, función pública, y gobernanza pública.

Ministerio de Juventud e Infancia.

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 4 de octubre de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 6 de octubre de 2023, número 239).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 8 de noviembre de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 9 de noviembre de 2023, número 268).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de diciembre de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 12 de diciembre de 2023, número 296).

JUSTICIA, FUNCIÓN PÚBLICA ESTATAL, MECENAZGO Y RÉGIMEN LOCAL

JUSTICIA, FUNCIÓN PÚBLICA ESTATAL, MECENAZGO Y RÉGIMEN LOCAL: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (BOE de 20 de diciembre de 2023, número 303).

En lo que se refiere a la Justicia, la norma incide en la digitalización de la Administración de Justicia.

En lo que respecta a la Función Pública, las modificaciones contenidas en el Real Decreto-ley son de aplicación exclusivamente a la de la Administración General del Estado, así lo explicita el artículo 105 del Real Decreto y su disposición final séptima.

Incide en la importancia de la planificación de los recursos humanos, la selección del personal, la gestión por competencias, la evaluación del desempeño del puesto de trabajo, que conlleva, entre otros efectos, el retributivo, ya que determina el importe del complemento de desempeño, que es el que retribuye el rendimiento o resultados obtenidos por el personal funcionario, la carrera horizontal basado en la progresión en un itinerario de tramos sin necesidad de que se produzca un cambio de puesto de trabajo y regula la figura del personal directivo público profesional.

El Instituto Nacional de Administración Pública se transforma en agencia estatal.

En el régimen local, para la creación de nuevos municipios que los núcleos de población interesados tengan una población de al menos 4.000 habitantes.

Introduce la modificación normativa el principio de diferenciación como criterio de atribución competencial en los entes locales de las competencias estatales y autonómicas, de acuerdo con la capacidad de gestión de las entidades correspondientes, modificando al respecto el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en el sentido de adicionar un nuevo apartado, el sexto.

Establece, en la nueva redacción que el Real decreto-ley da al artículo 28 de la LRBRL, un régimen especial para la gestión colaborativa de los servicios en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes para garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios. La aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la Comunidad Autónoma respectiva,

Fomenta la participación ciudadana estableciendo medidas concretas para ello como la obligación de crear y mantener un portal de internet de participación ciudadana, así como de elaborar Planes que tengan por objeto la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad de los vecinos y empresas a los servicios públicos, estableciendo al respecto un nuevo artículo en la LRBRL, el 70 quater.

Modifica la gestión del Padrón municipal de habitantes con el fin de permitir la actualización en tiempo real de los datos que obran en los padrones municipales. Concretamente, habrá de constar obligatoriamente en la inscripción en el padrón el domicilio habitual con especificación de la referencia catastral, y, con carácter voluntario, la inscripción padronal podrá recoger la aportación voluntaria de los datos relativos a la designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la

administración municipal a efectos padronales, el número de teléfono de contacto y la dirección de correo electrónico

Finalmente, respecto al Mecenazgo, la norma regula el Estatuto del Artista, y fomenta el régimen de incentivos fiscales al mecenazgo.

MEDIDAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

MEDIDAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se aprueban medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía (BOE de 28 de diciembre de 2023, número 310).

En materia de participación de los entes locales en los tributos del Estado, se regula la revisión cuatrienal del ámbito subjetivo de aplicación de los modelos de financiación para la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, regula la liquidación definitiva de aquéllas en éstos, correspondientes al año 2022, se actualizan las referencias para la participación en los tributos del Estado correspondientes al año 2024.

Para la financiación del transporte municipal, para el ejercicio 2024 se establece un sistema de ayudas directas de apoyo financiero, entre otras, a las entidades locales municipales y a los entes supramunicipales que presten servicio de transporte colectivo urbano, debiendo las entidades locales financiar con cargo a sus propios presupuestos el descuento de al menos el 20 por 100 del precio de los abonos.

En materia de aguas, se modifica el orden de preferencia de los usos del agua, a efecto de su otorgamiento regulado en el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba la Ley de Aguas.

Asimismo, establece otras medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía, contempladas y que, tendrán vigencia hasta 31 de diciembre de 2024, y cuyo ámbito territorial de aplicación comprende las demarcaciones hidrográficas del Guadiana, del Guadalquivir, del Segura y del Ebro.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: DÍAS INHÁBILES: 2024

Resolución de 16 de noviembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se establece a efectos de cómputo de plazos, el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2024 (BOE de 22 de noviembre de 2023, número 279).

SANIDAD ANIMAL

SANIDAD ANIMAL: ANIMALES EN CAUTIVIDAD: TRAZABILIDAD, IDENTIFICACION Y REGISTRO

Real Decreto 787/2023, de 17 de octubre, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por el que se dictan disposiciones para regular el sistema de trazabilidad, identificación y registro de determinadas especies de animales terrestres en cautividad Orden (BOE de 3 de noviembre de 2023, número 263).

Corrección de errores, BOE de 10 de noviembre de 2023, número 269.

El objeto del Real Decreto es regular el sistema de identificación, trazabilidad y registro de los bovinos, ovinos, caprinos, porcinos, equinos, camélidos, cérvidos, aves de corral, lepóridos y especies peleteras, abejas y psitácidas.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

I. TRIBUNAL SUPREMO

URBANISMO. INFORMES DE INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS. TITULACIÓN ADECUADA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1144 de 18 de septiembre de 2023 de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 8142/2023

Ponente: Diego Córdoba Castroverde.

La cuestión casacional consiste en aclarar si la Ley de Ordenación de la Edificación contiene una reserva a favor de determinados profesionales (arquitectos y arquitectos técnicos) para la emisión de informes de inspección técnica de edificios residenciales, y otras actuaciones análogas, y, de ser así, si tal reserva resulta conforme a los principios de necesidad y de proporcionalidad cuyo respeto imponen tanto la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, como la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La Sala del TS da respuesta a la cuestión casacional reiterando la doctrina sentada en sentencias precedentes, diciendo que los artículos 3, 10.2 a), 12.3 a) y 13.2 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, deben interpretarse en el sentido de que establecen una reserva competencial de actividad para la emisión de los informes de inspección técnica de edificios en favor de los arquitectos y aparejadores y arquitectos técnicos, que se revela compatible con las exigencias establecidas en el artículo 5 de la 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en cuanto cabe apreciar que concurre una razón imperiosa de interés general vinculada a la seguridad de las personas, que justifica la restricción al ejercicio de esta actividad por otros profesionales, en los términos del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y de la Directiva de Servicios y el resto de normas de la Unión Europea, lo que hace innecesario el planteamiento de cuestión prejudicial alguna.

**FUNCIÓN PÚBLICA. FUNCIONARIO INTERINO. NOMBRAMIENTOS
REITERADOS DE FUNCIONARIO INTERINO. INDEMNIZACIÓN.
IMPROCEDENCIA. INTERÉS CASACIONAL**

Sentencia número 1152 de 19 de septiembre de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 8372/2023

Ponente: José Luís Requero Ibáñez.

El objeto de interés casacional es que se determine si constatada una utilización abusiva en los nombramientos de un funcionario interino, el afectado tiene o no derecho a indemnización en caso de cese, por qué concepto y en qué momento, y si es procedente una aplicación analógica del, y la norma objeto de interpretación es , la cláusula 5 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE y el Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio.

La Sala del TS da respuesta a la cuestión casacional reiterando la doctrina sentada en sentencias precedentes, diciendo:

1º.- Que el hecho de que haya habido una situación objetivamente abusiva no implica, automáticamente, que el funcionario interino cesado haya sufrido un daño efectivo e identificado, luego no cabe reconocer un derecho a indemnización por esa sola circunstancia.

2º Sí cabrá reclamar por aquellos daños materiales o morales, por una disminución patrimonial o una pérdida de oportunidad que el empleado público interino no tuviera el deber jurídico de soportar. Para ello deberá presentar una reclamación por daños efectivos e identificados con arreglo a las normas generales en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración y, por supuesto, acreditar tales daños.

**PERSONAL. PROCESO SELECTIVO. ANULACIÓN DE BASE DEL PROCESO.
REVISIÓN DE OFICIO. SEGURIDAD JURÍDICA. INTERÉS CASACIONAL**

Sentencia número 1169 de 21 de septiembre de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 5467/2023

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

El objeto de interés casacional es determinar:

1º.- Si resulta conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, la revisión general acordada por la Administración, en virtud de la anulación de una base de la convocatoria de un proceso selectivo, que da lugar al reconocimiento del derecho a

ser incluidos en la lista de aprobados, a los aspirantes que superen la nota que resulta de ese proceso de revisión y con respeto a los que en la lista inicial habían superado el proceso.

2º.- Como consecuencia de lo anterior, cuando se trata de adjudicar una plaza al aspirante en un proceso selectivo, tras obtener por vía de revisión de actos nulos la posibilidad de superar la fase de oposición y pasar a la fase de méritos, cuál debe ser la nota de referencia que hay que tener en cuenta, si la del último aprobado en su día o la nueva nota que resulta del proceso de revisión, de acuerdo con el número máximo de plazas convocadas y sin perjuicio de terceros de buena fe.

Y las normas objeto de interpretación son los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución.

En el caso que nos ocupa, se impugnan sendos autos dictados en ejecución de la sentencia de la Sala de instancia, de 28 de marzo de 2018, que estimó en parte el recurso contencioso administrativo. En dicha sentencia se dispone en el fallo que se anulan las resoluciones desestimatorias por silencio administrativo de la Dirección Gerencia del SESCAM al no contestar a las solicitudes de revisión de oficio de actos nulos relacionados en el Hecho Primero de esta Sentencia, y declara que se deberá permitir a los recurrentes pasar a la fase de concurso del proceso selectivo litigioso y que se valore en ella los méritos que aportaron y justificaron de acuerdo con lo establecido en la convocatoria, y una vez efectuada esa valoración, dicte una resolución que, computando las puntuaciones obtenidas en la fase de oposición y concurso, decida si les corresponde o no figurar, y en su caso en qué orden, en la relación final de aprobados.

Y dice la sentencia que comentamos que el cumplimiento de la sentencia de instancia de la forma que los autos impugnados en este recurso de casación confirman no solo no se corresponde con el fallo, sino que resulta lesivo para la seguridad jurídica y la igualdad en el acceso a la función pública, pues descansa en la modificación tras la revisión de oficio de la nota original que debía ser superada por otra superior sin proporcionar una justificación razonable al respecto.

Y que en las sentencias precedentes de esta Sala del TS se encuentra la solución a la controversia que sometida ahora. En efecto, en estas sentencias se dijo que se ha de estar a la nota original de manera que si, a partir de ella y con la correspondiente a la fase de concurso, se iguala o supera la del último aprobado debe reconocerse el derecho al nombramiento. Por tanto, habida cuenta de que en este grupo y en el caso examinado es de 58,76 puntos, al tener la recurrente una nota superior de 64,10 puntos, la ejecución de la sentencia comporta su derecho a ser nombrada personal estatutario en la categoría de enfermera, con los efectos administrativos y económicos que establece la sentencia firme de 28 de marzo de 2018, que se pretende ejecutar.

Y en cuanto a la cuestión casacional declara la Sala del TS, siguiendo precedentes anteriores, que la revisión de oficio, que pueda emprender la Administración de las bases por la que se rige un proceso selectivo ya realizado y de sus actos de aplicación, no puede conducir a resultados contrarios al principio de seguridad jurídica. Y, en

contestación a la segunda cuestión, procede añadir que la nota de corte a aplicar a quienes se encuentren en las circunstancias de la recurrente es la inicialmente fijada.

CORPORACIONES LOCALES. CONSULTAS POPULARES. EXTRALIMITACIÓN MUNICIPAL. INOPERANCIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1180 de 25 de septiembre de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso ORDINARIO: 1013/2023

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

Los hechos relevantes son los siguientes:

El pleno del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción acordó el 10 de marzo de 2022, sin votos en contra y dos abstenciones, celebrar, previa autorización del Consejo de Ministros, una consulta popular con el siguiente tenor: ¿Cree usted conveniente que el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción eleve al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales una petición para instar la conversión del municipio en Comunidad Autónoma de acuerdo con el artículo 144 a) de la Constitución Española? En esa fecha también aprobó el pleno municipal sus respuestas a las alegaciones de la Delegación del Gobierno y de la Delegación de la Junta de Andalucía.

Posteriormente, el 15 de marzo de 2022, el Ayuntamiento, siguiendo lo dispuesto por el artículo 10.3 de la Ley andaluza 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, remitió a la Presidencia de la Junta de Andalucía la solicitud y el expediente, los cuales tuvieron entrada en la Consejería de Presidencia el día siguiente, el 16 de marzo.

El 12 de abril de 2022 la Viceconsejería de Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía remitió por correo electrónico a la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Administración Territorial la solicitud junto con el informe preceptivo.

El 16 de septiembre de 2022 el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, ante la falta de respuesta, habiendo transcurrido más de tres meses desde la presentación de su solicitud e, incluso, de su envío al Ministerio de Administración Territorial, y considerando que el régimen del silencio es en este caso positivo, pidió certificación sobre acto presunto. Ese documento es el primero que entra en el registro en el que, posteriormente, el 26 de septiembre de 2022 se presentó un escrito del Viceconsejero de la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa de la Junta de Andalucía que pedía información sobre la resolución del expediente de autorización de la consulta popular. Además, acompañaba la documentación remitida el 12 de abril de 2022.

Tras tener por iniciado el procedimiento el 16 de septiembre de 2022, el Consejo de Ministros acordó el 4 de octubre de 2022, en virtud del informe elaborado por la Abogacía General del Estado el 29 de septiembre de 2022, denegar la solicitud de certificado de silencio administrativo positivo y, más tarde, por acuerdo de 25 de octubre de 2022, denegó la autorización solicitada. Las razones aducidas para ello fueron que la consulta pretendida excedía de lo previsto por el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local.

Dicho acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2022 es el objeto del recurso contencioso-administrativo que nos ocupa.

Declara la Sala que conforme al artículo 71 de la LRBRL, artículo que se corresponde con la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum-- las consultas para cuya celebración los ayuntamientos pueden solicitar la autorización del Gobierno han de ser conformes a la legislación estatal y autonómica; versar sobre asuntos de competencia propia municipal; han de ser de carácter local y de especial relevancia para los intereses de los vecinos; y no deben versar sobre Hacienda Local.

Parece claro que erigir un municipio en Comunidad Autónoma afecta directamente al ordenamiento estatal y autonómico, pues incide en la organización territorial del Estado (artículo 137 de la Constitución), altera la composición territorial de la Comunidad Autónoma, en este caso la de Andalucía y, por tanto a su Estatuto de Autonomía (artículo 2), y es ajeno a la competencia municipal.

En efecto, no forma parte de ella la transformación pretendida por el Ayuntamiento de la Línea de la Concepción, que no es otra que la de convertirse por la vía del artículo 144 a) de la Constitución en Comunidad Autónoma. No puede reivindicarse, por tanto, al amparo del artículo 140 de la Constitución y tiene un objetivo que trasciende, además, según es evidente por lo que acabamos de decir, al carácter local que exige el artículo 71 de la Ley 7/1985 y a los intereses especialmente relevantes de los vecinos a que alude este precepto. Hay que convenir con la Abogacía del Estado en que el conjunto de determinaciones normativas que contiene este precepto y las restantes de la Ley 7/1985, y sus fundamentos constitucionales y estatutarios, llevan a entender que se trata de aquellos intereses que la corporación municipal puede atender mediante el ejercicio de sus competencias.

Además de lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley 7/1985, hay que tener en cuenta que el Estatuto de Autonomía para Andalucía afirma la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía para establecer el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción del referéndum (artículo 78). Y remite a la ley la regulación de las modalidades de consulta popular para asuntos de especial importancia para la Comunidad Autónoma (artículo 111.3). Por su parte, la anterior Ley andaluza 2/2001 regula el procedimiento y su artículo 10 precisa que, acordada por el pleno municipal la celebración de una consulta popular, la

solicitud de la autorización del Gobierno se debe cursar a través de la Junta de Andalucía. Así, el alcalde ha de remitir certificación literal del acuerdo favorable del pleno, con copia del expediente, a la Consejería de Gobernación. Y, en plazo no superior a veinte días hábiles desde la recepción del acuerdo, la Presidencia de la Junta de Andalucía deberá trasladar la solicitud junto con su informe al Gobierno.

Vemos que en este caso se procedió conforme a la Ley 2/2001 y que el problema surge por el medio utilizado para hacer llegar desde la Junta de Andalucía al Ministerio de Administración Territorial la solicitud y la documentación que la acompañaba.

No se discute que con el correo iba el expediente con la certificación del acuerdo municipal plenario de 10 de marzo de 2022. Es decir, la solicitud y el expediente completo más el informe de la Junta de Andalucía obraban en poder de la Administración, del Ministerio de Administración Territorial, desde entonces. Sin embargo, no se hizo nada al respecto y, solamente tras recibirse en el Registro del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y de Memoria Democrática la petición por el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción del certificado de silencio administrativo positivo y, después, el 26 de septiembre de 2022, recordar el Viceconsejero de Presidencia de la Junta de Andalucía que el 12 de abril de 2022 había enviado la solicitud, se pone en movimiento la Administración General del Estado.

Parece que, si se da a estas solicitudes del artículo 71 de la Ley 7/1985 el tratamiento de las que presentan los interesados, que es lo que afirma la Administración, lo procedente cuando llegó el correo electrónico del 12 de abril de 2022 hubiera sido que se le solicitara a la Junta de Andalucía que presentara la documentación en el Registro o remitir directamente a éste la recibida, en ningún caso, la pasividad que adoptó la Administración, que no es coherente con los artículos 53.1 y 68 de la Ley 39/2015.

De otro lado, tenemos que el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción es ajeno al cauce mediante el que se produjo la comunicación inicial de su solicitud. Era la Junta de Andalucía la que debía trasladar a la Administración General del Estado la solicitud de autorización de aquél y, a raíz de que no lo hiciera a través del Registro, dio pie a la situación que ha dado lugar a este litigio. Ahora bien, los principios que han de informar la actuación administrativa y las relaciones interadministrativas (artículos 3 y 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) apuntan con claridad en un sentido contrario a la actuación, mejor dicho, a la falta de ella que se produjo.

Es cierto que el procedimiento de autorización de consultas populares no está excluido expresamente por ley de entre aquellos en los que rige el silencio positivo. También lo es que no le es aplicable ninguna de las causas que, según el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, excluyen el carácter positivo de la pasividad administrativa. No obstante, aunque con carácter general a las solicitudes de autorización de consultas populares locales se las tenga como presentadas por los interesados y se les aplique el silencio positivo, no puede suceder así en este caso, en el que media una intervención administrativa preceptiva de la Junta de Andalucía.

No puede aplicarse, además, porque, como se ha dicho, la consulta que propone el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción es absolutamente ajena al artículo 71 de la

Ley 7/1985 y a la autonomía local que reconoce y protege la Constitución. La corporación municipal ha pretendido obtener a través de un medio que no está concebido para el fin al que aspira una respuesta contraria al ordenamiento jurídico. La utilización que ha hecho del artículo 71 desnaturaliza absolutamente el procedimiento e impide darle el tratamiento que se dispensa a aquellas solicitudes que sí se inscriben en el marco que la ley asigna a las consultas populares locales y, en particular, junto a la singularidad procedimental, impide que juegue el silencio positivo.

Por eso, es correcta materialmente la denegación de la autorización aunque formalmente haya habido la pasividad injustificada que se ha descrito.

PERSONAL. BOMBEROS. JUBILACIÓN ANTICIPADA POR RAZÓN DE LA EDAD. PERCEPCIÓN DE INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE GENERACIÓN DE EMPLEO DEL MUNICIPIO. DESESTIMACIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1183 de 27 de septiembre de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 297/2022

Ponente: Luís María Díez-Picazo Giménez.

El objeto de interés casacional es determinar la naturaleza de los incentivos a la jubilación anticipada de los empleados públicos municipales acordados por las corporaciones locales que tienen reconocidos un coeficiente reductor de la edad de jubilación por razón de su actividad y si, en el caso concreto, ha lugar a su percepción.

Las normas objeto de interpretación son los artículos 67, apartados 2, 3 y 4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del empleado Público (TREBEP), y los artículos 206.1 y 208 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, así como el artículo 2 del Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de bomberos al servicio de administraciones y organismos públicos.

El artículo 19 del Plan Estratégico de Generación de Empleo del Ayuntamiento de Bilbao, municipio prevé, bajo el rótulo de "jubilaciones voluntarias anticipadas", que "el Ayuntamiento indemnizará con cinco mensualidades brutas por cada año que el funcionario/a anticipe la edad de jubilación".

La Sala considera que para el acceso a la indemnización que establece dicho artículo 19, resulta capital determinar, por tanto, si concurre o no el supuesto de hecho al que se anuda la indemnización allí prevista, esto es, si la jubilación ha sido o no

anticipada por voluntad del afectado. Procede determinar, en definitiva, si estamos ante una jubilación ordinaria de este concreto colectivo, el de los bomberos, que tiene adelantada su edad de jubilación ordinaria por una norma específica, o si, por el contrario, se trata simplemente de una anticipación voluntaria de la jubilación general prevista legalmente. Repárese en que el citado artículo 19 se refiere al funcionario que "anticipe la edad de jubilación", de ahí la relevancia por determinar si ha tenido lugar uno u otro tipo de jubilación.

Considera que en el caso examinado no ha tenido lugar una jubilación anticipada por voluntad de interesado, en los términos que se regula en el artículo 67 del Estatuto Básico del Empleado Público y en el artículo 208 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, y ello por las razones que se dicen a continuación:

La singularidad del caso radica en que los miembros de este colectivo se jubilan a los 59-60 años, según el tiempo de cotización, y pasan a percibir íntegramente la pensión de jubilación, sin la tradicional merma que tienen, con carácter general, el resto de los funcionarios públicos. Así se regula en el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos.

En el preámbulo del citado Real Decreto se indica la concreta habilitación legal ofrecida por el entonces artículo 161 bis.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, que preveía que la edad mínima de 65 años exigida para tener derecho a pensión de jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social podría ser rebajada por real decreto, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca. Añadiendo que en relación con el colectivo de bomberos, de los estudios llevados a cabo se desprende que existen índices de peligrosidad y penosidad en el desarrollo de su actividad, y que los requerimientos psicofísicos que se exigen para su ingreso en el colectivo y el desarrollo de la actividad no pueden cumplirse a partir de unas determinadas edades, dándose de esta forma los requisitos exigidos en la legislación para la reducción de la edad de acceso a la jubilación, como consecuencia de la realización de trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Téngase en cuenta, además, la vigente habilitación en el artículo 206, que regula la jubilación por razón de la actividad, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS).

Pues bien, el citado Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, establece en el artículo 2 la reducción de la edad de jubilación por aplicación del coeficiente reductor, fijando que, en virtud de dicha reducción, la edad de jubilación pasa a ser a los 60 o 59 años, según se acrediten 35 años o más de cotización efectiva, sin que pueda accederse, se añade, a la pensión de jubilación con una edad inferior a la señalada. La jubilación a dicha edad de 59 o 60 años comporta, como antes adelantamos, el cobro íntegro de pensión de jubilación.

Se establece, en consecuencia, un régimen específico para este colectivo, atendida la naturaleza de la actividad que desempeñan, que impide, entre otras cosas, acceder al régimen general para alcanzar la jubilación anticipada que establecen los artículos 67.2 del Estatuto Básico del Empleado Público y 208 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, pues debe haberse cumplido una edad que sea inferior en dos años a la edad que resulte de aplicación en cada caso.

Conviene recordar al respecto que entre los tipos de jubilación que prevé el citado artículo 67 del Estatuto Básico junto a la voluntaria, la forzosa y la que tiene lugar por incapacidad, se hace mención también a la que tiene lugar por razón de la actividad, toda vez que el apartado 3 "in fine", del indicado artículo 67, señala que de lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, que regulan la edad de jubilación forzosa, quedarán excluidos los funcionarios que tengan normas estatales específicas de jubilación, como acontece en este caso mediante el Real Decreto 383/2008.

La jubilación de este colectivo a los 59 o 60 años, según el tiempo de cotización, con la pensión de jubilación íntegra, es, por tanto, una excepción al régimen general, que, por lo que ahora interesa, no prevé una jubilación voluntaria por voluntad del interesado, sino un adelanto o reducción de la edad de jubilación. Este adelanto de la edad de jubilación tiene lugar por la aplicación del Real Decreto 383/2008, que, mediante la correspondiente habilitación legal, establece un régimen jurídico específico al respecto.

Es criterio jurisprudencial claramente establecido que las gratificaciones - cualquiera que sea su denominación en cada caso- por jubilación anticipada previstas en acuerdos de entidades locales tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo pueden considerarse ajustadas a Derecho en la medida en que tengan fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local. Dado que en los casos resueltos hasta la fecha no se había identificado ninguna norma de cobertura, la conclusión fue que dichos acuerdos de las entidades locales eran inválidos. A este mismo criterio debe ahora estarse, pues en este caso no se aprecia ninguna diferencia relevante. En este orden de consideraciones, debe señalarse que la arriba mencionada disposición adicional 21ª de la Ley 30/1984, aun previendo medidas de incentivación de la jubilación anticipada, no hizo una regulación precisa para el supuesto de que dichas medidas tuvieran carácter retributivo y, por ello, no satisface la exigencia de que las gratificaciones por jubilación anticipada tengan cobertura en una norma legal de alcance general.

Y, por todo lo expuesto, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo, la Sala reitera el criterio jurisprudencial antedicho.

SUBVENCIONES. PÉRDIDA DEL DERECHO AL COBRO. ACTUACIONES DE COMPROBACIÓN. PRESCRIPCIÓN. INTERRUPCIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1184 de 27 de septiembre de 2023 la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 7256/2021

Ponente: Eduardo Espín Templado.

El objeto de interés casacional es aclarar si los requerimientos de documentación efectuados por la Administración conducentes a determinar la existencia de alguna de las causas de reintegro, deben o no referirse inexcusablemente, a efectos de interrupción de la prescripción - artículo 39.3.a) de la Ley General de Subvenciones-, a la causa o causas por las que finalmente se adoptó el acuerdo de reintegro, y la norma objeto de interpretación es la indicada.

La jurisprudencia de esa Sala ha establecido de manera reiterada que las comprobaciones efectuadas por la Administración concedente de una subvención para comprobar el cumplimiento de las condiciones por parte del beneficiario, tanto antes de proceder a la liquidación y pago de una subvención como posteriormente o en el curso de un procedimiento de reintegro, no constituyen en sí mismas un procedimiento que pueda ser objeto de impugnación autónoma; y también hemos dicho que tal actividad de comprobación no está sometida al plazo de prescripción de la acción de reintegro o de la pérdida del derecho a la subvención. Será en su caso la denegación del pago de la subvención o la resolución que ponga fin a un procedimiento de reintegro, precisamente a consecuencia de tales comprobaciones, lo que el beneficiario podrá recurrir. Por otra parte, el acto del beneficiario por el que se justifica el cumplimiento de la actividad a la que estaba obligado no inicia un procedimiento administrativo sujeto a un plazo máximo de resolución conforme al art. 43.2 de la LPAC. Así pues, tales actuaciones de comprobación por sí mismas no están sometidas al plazo de prescripción del artículo 39 de la Ley General de Subvenciones, que sí opera en cambio para el inicio del procedimiento de reintegro o de pérdida del derecho al cobro de la subvención a partir de cualquiera de los momentos que especifica el apartado 2 del citado artículo 39.

Ahora bien, aquí no se trata de si las comprobaciones efectuadas por la Administración concedente están sujetas a plazo o si constituyen un procedimiento administrativo autónomo, ni tampoco si la justificación de la inversión inicia un procedimiento autónomo. Lo que aquí se discute es el derecho al cobro de una subvención otorgada que no había sido abonada y que la Administración considera que no debe pagar al haber comprobado que la beneficiaria no acreditó debidamente el cumplimiento de las condiciones.

En efecto, las bases de la convocatoria estipulaban que el pago de la subvención debía efectuarse, previa justificación de la inversión, en un plazo de tres meses tras el cumplimiento de los requisitos legales, esto es, realizada la inversión en el plazo otorgado para ello. Habida cuenta de que la justificación es a su vez un requisito

obligado de la subvención previo al pago, aunque obligadamente posterior a la realización material de la actividad, el plazo de tres meses para el pago habría de computarse tras la justificación, que fue presentada en el plazo otorgado al efecto el 30 de marzo de 2010.

Por consiguiente, realizada la actividad y tras la justificación del cumplimiento de los requisitos por parte de la mercantil beneficiaria, la Administración quedaba obligada al pago del incentivo, lo que no hizo. Y evidentemente, en caso de constatar posteriormente un incumplimiento, podría iniciar un procedimiento de reintegro, cuyo plazo de prescripción se habría iniciado en el caso de autos la fecha en que se presentó la justificación, esto es el 30 de marzo de 2010, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39.2.a) de la Ley General de Subvenciones. Esto conduce a varias conclusiones:

- Por un lado, transcurridos tres meses desde la presentación por la Empresa subvencionada de la justificación de la inversión, el pago era debido en su integridad, dado que la resolución de concesión no preveía ningún concreto calendario de pago.

- Por otra parte, no cabe duda de que la Administración podía tras la presentación de la justificación realizar cuantas comprobaciones estimase necesarias para verificar el efectivo cumplimiento de los requisitos de la inversión. Y es claro que, constatado un incumplimiento, y no habiendo habido pago de la subvención, cuyo abono era debido, no procedía un expediente de reintegro sino un expediente de pérdida del derecho al cobro, tal como hizo la Administración.

- Queda entonces por dilucidar el tema que constituye el eje del presente pleito, el de la prescripción. De haberse realizado el pago de la subvención, el plazo para iniciar el procedimiento de reintegro sería de cuatro años tras la justificación presentada por la empresa beneficiaria, según el citado artículo 30.1.a) de la Ley General de Subvenciones. Y, en defecto de expresa previsión legal, dicho plazo ha de entenderse aplicable igualmente al procedimiento de pérdida del derecho al cobro de la subvención. Esta interpretación se ve reforzada por el tenor del artículo 34.3, segundo párrafo, de la Ley General de Subvenciones, que prevé que "se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 37 de esta ley", que no son sino las causas de reintegro. Ello evidencia la equivalencia del reintegro o de la pérdida de derecho al cobro, ambas circunstancias derivadas igualmente de las mismas causas de incumplimiento de las condiciones de la subvención, entre las que se cuenta la propia justificación de la realización de la actividad y del cumplimiento de todos los requisitos.

- Finalmente, en el caso de autos hubo interrupción de la prescripción para iniciar el expediente de pérdida del derecho al cobro como consecuencia de las actuaciones de comprobación llevadas a cabo por la Administración concedente. En efecto, en ningún caso la Ley requiere que para interrumpir la prescripción deba haber una actuación encaminada a dilucidar la existencia de la concreta causa de incumplimiento que ha sido apreciada por la Administración para acordar el reintegro -o, como es el caso, para revocar el derecho al cobro- de la subvención. Lo que prevé el artículo 39.3.a) de la Ley General de Subvenciones que la parte considera infringido es que exista "cualquier

acción de la Administración, realizada con conocimiento formal del beneficiario, conducente a determinar la existencia de alguna de las causas de reintegro". Quiere ello decir que cualquier petición de documentación encaminada a verificar el cumplimiento de las condiciones de la subvención, como es el caso con los requerimientos de 2011 y 2014, es eficaz para interrumpir la prescripción para iniciar un procedimiento de reintegro o bien uno de pérdida de derecho al cobro, como en el supuesto presente, siempre que tales requerimientos no constituyan actuaciones ficticias encaminadas exclusivamente al fin de provocar artificialmente la prolongación de las actuaciones de comprobación. Con estas consideraciones se da respuesta a la cuestión de interés casacional. Por consiguiente, la iniciación del procedimiento de pérdida del derecho al cobro iniciado el 15 de febrero de 2016 fue conforme a derecho al haberse interrumpido la prescripción por los requerimientos efectuados por la Administración al no poder calificarse dichos requerimientos de 2011 y 2014 como fraudulentos.

En base a todo lo anterior, la respuesta a la cuestión casacional es que cualquier actuación de comprobación del cumplimiento de las condiciones de una subvención interrumpe el plazo de prescripción del artículo 39 de la Ley General de subvenciones, tanto para iniciar el procedimiento de reintegro como, en su caso, el expediente de pérdida del derecho al cobro de la subvención. Tan sólo carecería de dicha eficacia interruptiva de la prescripción una actuación genérica o artificiosa encaminada exclusivamente al provocar dicha interrupción y no a comprobar efectivamente datos o circunstancias relativas al cumplimiento de las condiciones de la subvención, pues tal actuación sería fraudulenta.

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. CONTRATACIÓN VERBAL IRREGULAR. ENRIQUECIMIENTO INJUSTO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1275 de 17 de octubre de 2023 la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 6316/2020

Ponente: José María del Riego Valledor.

El objeto de interés casacional es determinar si se puede acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto para el pago de facturas por servicios en casos en los que no está permitida la contratación verbal.

La Sala mantiene el pronunciamiento de sentencias anteriores, en el sentido de que es posible acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa para el pago de facturas por servicios en los casos de contratación irregular o no permitida, como la contratación verbal, siempre que concurren los requisitos que, en síntesis, consisten en la ganancia de uno, el correlativo empobrecimiento de otro, un nexo de causalidad entre ambas situaciones y la ausencia de causa justificativa, exigencias a las que se suma el requisito de singular importancia de la ausencia de mala fe, esto es, que el desequilibrio esté constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni

revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración.

FUNCIÓN PÚBLICA. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO. INCORPORACIÓN DE PLAZAS CORRESPONDIENTES A EJERCICIOS ANTERIORES. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1332 de 26 de octubre de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 6831/2021

Ponente: Luís María Díez-Picazo Giménez.

El objeto de interés casacional es, si, considerando el carácter esencial del plazo de 3 años que el artículo 70.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público contempla para la ejecución de la Oferta de Empleo Público o instrumento de planificación de personal similar, es posible que esta incluya plazas correspondientes a una anualidad distinta a aquella para la que es aprobada; y la norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación la contenida el artículo art.70.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

La Sala por analizar la sentencia de instancia. Y al respecto dice que la idea que sirve de presupuesto a todo el razonamiento de la sentencia impugnada, a saber: que las ofertas de empleo público tienen naturaleza de disposiciones generales. Si bien la sentencia del TS, 543/2018, citada por la Sala de instancia, puede dar cierta base para afirmar la naturaleza reglamentaria de las ofertas de empleo público, esta caracterización dista de ser un criterio jurisprudencial inequívocamente establecido. Pero, aun admitiendo a efectos puramente argumentativos dicha caracterización, no se puede en absoluto aceptar el razonamiento que sobre esa base construye la sentencia impugnada.

En efecto, incluso considerando que el Decreto 188/2018 haya entrado en vigor el 20 de enero de 2019, de ello no se seguiría que las plazas contempladas en las dos ofertas de empleo público aprobadas por aquel habrían debido "ontológicamente" proveerse en 2018. Con arreglo al art. 70 del EBEP, la oferta de empleo público es un instrumento fundamental de planificación en esta materia que, en principio, debe ser aprobada y publicada anualmente por cada Administración Pública, teniendo en cuenta sus necesidades de personal de nuevo ingreso, así como la necesaria cobertura presupuestaria. Pero dicho precepto legal, que tiene carácter de legislación básica del

Estado, no exige que las plazas contempladas en una determinada oferta de empleo público hayan de ser ineludiblemente convocadas y adjudicadas dentro de ese año. Ello seguramente sería inviable en la mayoría de los casos, aunque solo sea por el tiempo usualmente necesario para hacer las convocatorias y realizar los procesos selectivos. De aquí precisamente que el apartado primero del art. 70 del EBEP establezca un plazo máximo de tres años para la ejecución de cada oferta de empleo público, plazo que la jurisprudencia del TS efectivamente ha considerado esencial. Este dato normativo pone de manifiesto que la ley no exige lo que la sentencia impugnada afirma, sino que con innegable realismo otorga un plazo superior al año para la ejecución de cada oferta de empleo público. Cuestión distinta, que aquí no se ha discutido, es que deba existir la necesaria cobertura presupuestaria y, por supuesto, que la convocatoria y el proceso selectivo no puedan prolongarse más allá de los tres años; algo que encuentra obvia justificación en que, transcurrido ese lapso temporal, cabe entender que las circunstancias tenidas en cuenta al elaborar el instrumento de planificación han podido variar.

CORPORACIONES LOCALES. CONSULTAS POPULARES. SOLO SE PUEDE SOMETER A CONSULTA ASUNTOS DE INTERÉS RELEVANTE PARA LOS VECINOS RESPECTO DE LOS QUE EL MUNICIPIO OSTENTE COMPETENCIA PROPIA. CONSULTA SOBRE EL TIPO DE ARENA CON LA QUE EL ESTADO VA A REGENERAR UNA PLAYA. COMPETENCIA ESTATAL

Sentencia número 1336 de 26 de octubre de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso ordinario: 1026/2022

Ponente: Celsa Picó Lorenzo.

El Consejo de Ministros acordó el 18 de octubre de no autorizar al Ayuntamiento de Icod de los Vinos (Tenerife) a realizar una consulta popular sobre el tipo de arena con el que se quiere llevar a cabo la recuperación de la playa de San Marcos.

La pregunta era con el siguiente tenor:

"Dado que la Dirección General de la Costa y el Mar ha aprobado el proyecto básico para la recuperación de la Playa de San Marcos:

¿Con qué tipo de arena quiere que se lleve a cabo la reposición, con arena natural o con arena de machaqueo?

Marque una opción de las tres:

- * Opción A, arena natural (marcar con una X)
- * Opción B, arena de machaqueo (marcar con una X)

* Opción C, con ceniza del volcán de La Palma en el caso de que sea técnica y medioambientalmente posible (marcar con una X).”

La Sala declara que se ha de partir del pleno control directo por parte del Estado para que una consulta popular pueda ser convocada, y que en este sentido la STC 51/2017, de 10 de mayo dijo que el objeto de la consulta popular autonómica, ya sea referendaria o no, no puede desbordar el ámbito material de las competencias autonómicas, pues, como ha reiterado este Tribunal, en términos similares a los de otros tribunales de nuestro entorno, no pueden someterse a consulta popular autonómica cuestiones que pertenecen al ámbito competencial privativo del Estado ni cuestiones fundamentales que fueron resueltas en el proceso constituyente y que están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos.

Por otra parte, la disposición adicional de la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum dice que: "Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización."

Y el art. 7/1985, LRBRL: "De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local."

A continuación, la Sala examina las competencias que la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, asignando las competencias municipales en tal ámbito y también las estatales, del que concluye que se trata de competencias compartidas, y llega a la conclusión de que la naturaleza y calidad de la arena a reponer en una playa mediante un proyecto desarrollado por la Dirección General de la Costa y el Mar no se enmarca en las competencias municipales de mantenimiento de las playas en condiciones de higiene y salubridad, pues, de los preceptos de la Ley de Costas y su interpretación constitucional se desprende que una cosa es mantener las playas en condiciones de limpieza, higiene y salubridad -competencia municipal- y otra bien distinta el proceso primigenio de regeneración de una playa -competencia estatal con intervención de la Comunidad Autónoma y del municipio cuando hubiere que modificar el planeamiento urbanístico correspondiente que no es el caso, y concluye que la competencia para regenerar una playa es plenamente estatal por lo que no reúne los requisitos del precitado artículo 71 sobre competencia propia de carácter local con especial relevancia para los intereses de los vecinos.

FUNCIÓN PÚBLICA. TITULACIÓN PARA ACCESO A PLAZAS A1.
DIPLOMATURA UNIVERSITARIA EN LOGOPEDIA. DESEESTIMACIÓN.
INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1400 de 7 de noviembre de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 8517/2021

Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

El objeto de interés casacional es determinar si la inclusión de una titulación en el nivel 2 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES), permite entender cumplida la equivalencia con el Grado a los efectos del acceso al empleo público en plazas clasificadas en el Subgrupo A1 en cuya convocatoria se exija, como requisito de titulación, la posesión de título de Grado o equivalente.

Las normas jurídicas objeto de interpretación son las contenidas en el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, la Disposición Adicional Octava del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado, y la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

La Sala declara que la profesión de Logopeda es una profesión regulada, definiéndose el Logopeda como: "los Diplomados universitarios en Logopedia que desarrollan las actividades de prevención, evaluación y recuperación de los trastornos de la audición, la fonación y del lenguaje, mediante técnicas terapéuticas propias de su disciplina", en virtud de lo dispuesto en los artículos 2 y 7.1.f) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitaria, y para la que se requiere estar en posesión del correspondiente título oficial de Grado, obtenido, en este caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.9 del referido Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, conforme a las condiciones establecidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de enero de 2009, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 17 de febrero de 2009, siendo la Orden CIN/726/2009, de 18 de marzo, la que establece los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Logopeda, disposición que en su apartado 5 establece que "Los títulos a que se refiere el presente acuerdo son enseñanzas universitarias oficiales de Grado, y sus planes de estudios tendrán una duración de 240 créditos europeos a los que se refiere el artículo 5 del mencionado Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre."

Para determinar la existencia del carácter equivalente entre el nivel 2 del MECES certificado a la Diplomatura Universitaria en Logopedia y al título de Grado en Logopedia se ha de partir de que la correspondencia al nivel MECES, según el artículo 4.j) del Real Decreto 967/2014, es: "la declaración de correspondencia a un nivel del MECES, de un título de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico o Diplomado Universitario".

Y la respuesta a la cuestión de cuáles sean los efectos de esa declaración correspondencia está en el artículo 24.6 del Real Decreto 967/2014, que dispone: "Las resoluciones de correspondencia de los títulos a un determinado nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior causarán los efectos académicos y profesionales de conformidad con la normativa sectorial correspondiente, asociados a las enseñanzas incluidas en dichos niveles". Y, encontrándonos ante un supuesto referido al ejercicio profesional cabe acudir a su artículo 4.f) cuando nos indica que son "aquéllos proporcionados por los títulos universitarios oficiales que permiten el acceso al ejercicio de alguna de las profesiones reguladas."

Por ello, aplicando el artículo 24.6 y la disposición adicional octava del Real Decreto 967/2014, en relación con el artículo 76 del TREBEP, hay que afirmar que la titulación de Diplomado Universitario en Logopedia no es una titulación que se pueda considerar equivalente al título de Grado a los efectos de permitir el acceso al desempeño de la función pública. Ello ha de ser así porque la correspondencia del Diploma en Logopedia con el nivel MECES, no representando la adquisición de un nuevo título, solo produce sus efectos profesionales cuando así lo admita la norma sectorial y, como hemos visto, la normativa sectorial impone para ejercicio de la profesión regulada de Logopeda ostentar la titulación de Grado.

La afirmación de que la correspondencia de la Diplomatura en Logopedia con el nivel 2 del MECES no representa la adquisición de un nuevo título -de Grado, en este caso- es también consecuencia de que el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, no lo contempla así desde el momento en que su artículo 3 dispone: "Podrán acceder a los estudios universitarios oficiales de Grado en las Universidades españolas, en las condiciones que para cada caso se determinen en el presente real decreto, quienes reúnan alguno de los siguientes requisitos: k) Estudiantes en posesión de un título universitario oficial de Diplomado universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, correspondientes a la anterior ordenación de las enseñanzas universitarias o título equivalente".

Y, por consiguiente, la respuesta que da la Sala a la cuestión casacional es que la certificación de nivel 2 del MECES reconocido a la Diplomatura Universitaria en Logopedia no permite entender cumplida la equivalencia con el título de Grado a los efectos del acceso al empleo público en plazas clasificadas en el Subgrupo A1.

EXPROPIACIÓN FORZOSA. ÓRGANO MUNICIPAL COMPETENTE PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES JUDICIALES INTERÉS. CASACIONAL

Sentencia número 1407 de 8 de noviembre 2023 la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación

Ponente Ángeles Huet de Sande.

El objeto de interés casacional consiste en determinar qué órgano municipal ostenta la competencia para el ejercicio de acciones judiciales en materia expropiatoria, en particular cuando se pretende impugnar un acuerdo de justiprecio del Jurado de Expropiación dictado en expediente de expropiación por ministerio de la ley.

Y las normas objeto de interpretación son los artículos 21.1. j), k) y s) y 22.2.j) y q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, artículos 41.22 y 27 y 50.14, 17 y 25 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, artículo 85 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y artículo 3.4 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Expone el TS que la pregunta se formula en el contexto del art. 45.2.d) LJ al haber declarado la sentencia recurrida, al amparo de dicho precepto en relación con el art. 69.b) LJ, la inadmisión del recurso interpuesto contra dicha actuación por un Ayuntamiento porque el acuerdo aportado por éste en acreditación de su voluntad de recurrir había sido adoptado por el alcalde, órgano que se ha considerado incompetente por entender que la competencia para adoptar esta decisión correspondía al pleno.

Continúa diciendo el TS que la respuesta a esta pregunta ha de venir determinada por la legislación de régimen local y, en concreto, por los preceptos que establecen las atribuciones del alcalde y del pleno municipal, arts. 21 y 22 LBRL, y que el criterio determinante para atribuir la competencia al pleno o al alcalde es el de la competencia material que a través de la acción judicial vaya a ser ejercitada, permitiendo la norma que, en caso de urgencia, aun siendo la competencia material del pleno, pueda adoptar la decisión el alcalde, dando cuenta al pleno.

La cuestión es, por tanto, determinar cuál es el órgano municipal -el pleno o el alcalde- que tiene competencia en materia expropiatoria, pues ello determinará, a su vez, el que sea competente para decidir el ejercicio de acciones judiciales en esa materia, pregunta que recibe distintas respuestas por ambas partes, recurrente y recurrida. Las dos reconocen que la expropiación no aparece expresamente mencionada en el listado de las materias que los arts. 21 y 22 LBRL atribuyen respectivamente al alcalde y al pleno, pero a partir de esta constatación, sus posturas difieren.

El ayuntamiento recurrente sostiene que la competencia es del alcalde, invocando para ello el art. 21.1. j) LBRL que atribuye a éste "Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al

Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización". Sostiene a este respecto que la expropiación es un mecanismo de ejecución y gestión del planeamiento en la medida en que constituye una técnica o sistema de obtención de los suelos dotacionales públicos previstos en los planes de ordenación territorial y urbanísticos, estando por ello amparada la competencia del alcalde en esta norma que le atribuye la aprobación "de los instrumentos de gestión urbanística".

Ahora bien, aunque la expropiación puede ser, ciertamente, un mecanismo de obtención de suelos dotacionales públicos previstos en el planeamiento urbanístico, ni es ésta ni la ejecución del planeamiento la única finalidad a la que puede responder el ejercicio de la potestad expropiatoria por una Administración territorial municipal, potestad que puede obedecer a otras finalidades de interés público distintas de la ejecución del planeamiento. La potestad expropiatoria que ejercen las Administraciones territoriales tiene un fundamento distinto y más amplio, incardinado en la satisfacción de los intereses públicos, que trasciende el de la gestión o ejecución del planeamiento urbanístico.

Por su parte, los recurridos sostienen que la competencia es del pleno al entender que la expropiación es, prioritariamente, una forma de adquisición de la propiedad, invocando para ello el art. 50.14 ROF, que atribuye al pleno la competencia para "la adquisición de bienes", así como la disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de contratos del sector público (TRLCSP 2011), vigente a la fecha de inicio del expediente expropiatorio, o la disposición adicional segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, vigente a la fecha de interposición del recurso contencioso administrativo, que atribuyen al pleno la competencia para decidir la adquisición de bienes inmuebles cuyo valor supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, como el propio Ayuntamiento ha reconocido en los actos dictados en el expediente expropiatorio de autos (v.gr. el acuerdo plenario de aprobación de las hojas de aprecio, en el que se invoca aquella disposición adicional segunda).

Ahora bien, aunque la expropiación es, efectivamente, una forma de adquirir la propiedad de bienes o derechos (art. 609 del Código Civil y art. 15 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas), ni es sólo eso, sino el ejercicio de una potestad pública para la privación singular e imperativa de bienes o derechos con fines de interés público (art. 1 LEF), ni, por ello mismo, tiene encaje específico en la "contratación" de las entidades locales, que es la materia que se aborda en la normativa de contratos del sector público invocada por la parte en relación con la adquisición de inmuebles. Resulta, a este respecto, expresivo el título que encabeza la respectiva disposición final segunda del TRLCSP de 2011 y de la LCSP de 2017, "normas específicas de contratación en las entidades locales", sin que quepa atribuir tal naturaleza contractual a la expropiación a la que es consustancial su carácter imperativo.

Y en fin, tampoco la legislación de expropiación forzosa resuelve la cuestión de cuál sea el órgano municipal competente en materia expropiatoria de los entes locales al remitirse, a su vez, a la legislación de régimen local (art. 85 LEF y art. 3.4 in fine REF).

Forzoso será entonces concluir que, sin perjuicio de que la previsión de gasto que toda expropiación supone pueda requerir en algún momento del inicio del expediente expropiatorio de la intervención del pleno (art. 22.2.e LBRL), la materia expropiatoria, es decir, la potestad expropiatoria, en sí misma, no aparece expresamente mencionada en ninguno de los apartados de los arts. 21 o 22 de la LBRL, dedicados a enumerar las materias atribuidas respectivamente al alcalde y al pleno, ni cabe incluirla, de forma nítida ni excluyente, en ninguno de dichos apartados, siendo entonces obligado acudir a la cláusula residual de atribución de competencia que la propia legislación de régimen local nos proporciona. Esta cláusula residual se contempla en el art. 21.1.s) LBRL y atribuye tal competencia residual al alcalde.

En consecuencia, el TS responde a la cuestión de interés casacional diciendo que en virtud de la cláusula residual de atribución de competencia del art. 21.1.s) LBRL, en relación con el art. 21.1.k) LBRL, el alcalde tiene atribuciones para adoptar el acuerdo de decidir el ejercicio de acciones judiciales en materia expropiatoria y, en particular, cuando se pretende impugnar un acuerdo de justiprecio del jurado de expropiación dictado en expediente de expropiación por ministerio de la ley, para dar cumplimiento al requisito contemplado en el art. 45.2.d) LJ.

Finalmente es interesante hacer constar la consideración final y aparte de la cuestión de interés casacional hace el TS al recriminar a la Sala de instancia que, antes de acordar la inadmisión del recurso debía haber dado al Ayuntamiento un trámite específico de subsanación. Dice al respecto el TS: *“Sin perjuicio de lo anterior, no está de más recordar que, en cualquier caso y aunque hubiéramos compartido el citado criterio de la sala territorial, la decisión de inadmisión que se adopta en la sentencia recurrida debería haber sido, asimismo y en todo caso, revocada por no haberse otorgado al Ayuntamiento un trámite específico de subsanación como exige la jurisprudencia de esta Sala (sentencias de 17 de septiembre de 2015, antes citada, o de 13 de junio de 2023, rec. 255/2022, entre otras) en aquellos supuestos en los que, invocada la causa de inadmisión al amparo del art. 45.2.d) en relación con el art. 69.b) LJ, la parte actora, lejos de aquietarse, la combate debidamente, que es lo que aquí ha sucedido, ya que, tras rechazarse por la sala en un primer momento esta causa de inadmisibilidad formulada por los codemandados como alegación previa y volverse a invocar por éstos en la contestación a la demanda, el Ayuntamiento recurrente la rebatió debidamente en su escrito de conclusiones, por lo que si la sala entendía que debía reconsiderar su anterior decisión desestimatoria de la alegación previa, debió haber ofrecido al Ayuntamiento recurrente, antes de dictar sentencia, un trámite específico para permitir la subsanación”*.

CONVOCATORIAS

Diputación de Granada. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Convocatoria de la [VI Edición de los Premios CEMCI de Investigación y Buenas Prácticas Municipales]. [BOP Granada núm. 86 de 10 de mayo de 2023.](#)

El Real Decreto que prorroga hasta el 31 de julio de 2024 el plazo de solicitud de las ayudas del Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (Moves III) y adapta las bases reguladoras a la normativa europea.
[SMARCITY 16 de diciembre.](#)

Nuevas convocatorias de Europa Digital para impulsar las habilidades digitales con 42 millones de euros. [ESMARTCITY de 23 de noviembre de 2023.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Bienestar Social, Igualdad y Familia.- Convocatoria para [Festival Joven de Cortos “Granada sin adicciones”] 2023-2024.
[BOP Granada núm. 230 de 4 de diciembre de 2023](#)

Resolución de 11 de diciembre de 2023, de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados, por la que se convoca para el ejercicio 2024 la presentación de solicitudes de pago de la ayuda de los fondos y programas operativos por parte de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas y de las asociaciones de organizaciones de productores de frutas y hortalizas reconocidas, al amparo del Reglamento (UE) núm. 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, y en virtud del Real Decreto 857/2022, de 11 de octubre.
[BOJA núm. 243 de 21 de diciembre de 2023.](#)

Resolución de 18 de diciembre de 2023, de Dirección General de Patrimonio Documental y Bibliográfico e Innovación y Promoción Cultural, por la que se convocan para el ejercicio 2024 las ayudas previstas en la Orden de 7 de diciembre de 2022, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, de impulso al sector editorial andaluz y a la producción editorial de interés cultural para Andalucía.
[BOJA núm. 245 de 26 de diciembre de 2023.](#)

Resolución de 22 de diciembre de 2023, de Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por la que se convoca, para los años 2024 a 2026, la concesión de subvenciones de la línea 1 regulada en la Orden 29 de junio de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el fomento del trabajo autónomo en Andalucía.

BOJA núm. 248 de 29 de diciembre de 2023.

<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2023/248/4>

Diputación de Granada. Delegación de Bienestar Social, Igualdad y Familia.- Subvenciones para la cooperación económica con las entidades locales con menos de 20.000 habitantes en el marco del convenio [“Granada, una provincia corresponsable”], año 2023.

[BOP GRANADA núm. 11 de 17 de enero de 2024](#)

Orden de 21 de diciembre de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la [protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión,] en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea- Next Generation EU, y se efectúa su convocatoria para el periodo 2023-2025.

[BOJA núm. 16 de 23 de enero de 2024.](#)

Resolución de 19 de enero de 2024, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se convoca en el año 2024, la concesión de subvenciones públicas regladas, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a la [financiación de la oferta formativa del Sistema de Formación Profesional] en el ámbito laboral asociada al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales dirigida a [personas trabajadoras desempleadas].

[BOJA núm. 17 de 24 de enero de 2024.](#)

Orden de 29 de diciembre de 2023, por la que se convocan, para el año 2023, las ayudas destinadas a compensar económicamente a los operadores del [sector de la acuicultura, de la transformación y de la comercialización al por mayor de productos de la pesca y la acuicultura], por los costes adicionales en que hayan incurrido como consecuencia del incremento de los costes de producción que se relacionan, durante los periodos de referencia que se establecen en esta orden, debido a la perturbación del mercado causada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, previstas en la orden que se cita. [BOJA núm. 18 de 25 de enero de 2024.](#)

Resolución de 25 de enero de 2024, de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados, por la que se dispone para el año 2024 las ayudas que se incluyen en la Solicitud Única, al amparo del Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre y de la Orden de 24 de marzo de 2023, así como las particularidades de la Campaña 2024. [BOJA núm. 23 de 01 de febrero de 2024.](#)

Orden de 17 de enero de 2024, por la que se convocan las ayudas a la suscripción de seguros agrarios para las líneas del cuadragésimo cuarto Plan de Seguros Agrarios Combinados (Plan 2023) incluidas en el Anexo I y se establecen las determinaciones en relación con estas ayudas, según lo dispuesto en la Orden de 26 de octubre de 2023, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva de la Junta de Andalucía a la suscripción de seguros agrarios del Plan de Seguros Agrarios Combinados, aplicadas a través de descuento en el momento de la contratación. [BOJA núm. 23 de 01 de febrero de 2024](#)

Ahora en el CEMCI

Revista digital CEMCI

Número 60/2023

AHORA EN EL CEMCI



PLAN GENERAL DE ACCIÓN



Disponible para su consulta las actividades que se llevarán a cabo en el desarrollo del [Plan General de Acción 2024](#).

El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra plataforma de formación online. Actualmente se está celebrando la IV edición de los Diplomas de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local, Planificación y Gestión de Recursos Humanos y Disciplina Urbanística.



El servicio [Mirador de necesidades formativas](#) es un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.

Por tanto a través de este servicio, se complementa a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa, fomentamos la acción formativa, el desarrollo profesional y la participación ciudadana desde el propio Centro.



Las actividades formativas convocadas por el CEMCI para este trimestre son:

- MÁSTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL
 - [Diploma de especialización en gestión financiera local \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 7 de febrero al 30 de abril de 2024
 - [Diploma de especialización en régimen jurídico del empleado público local \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 8 de febrero al 1 de mayo de 2024
 - [Diploma de especialización en planificación y gestión urbanística \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 9 de febrero al 2 de mayo de 2024
- JORNADAS DE EXCELENCIA
 - [Novedades de la Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía](#). Formación presencial. 13 de febrero de 2024
- ESPACIO POLÍTICO LOCAL
 - [Órganos del gobierno local \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 12 al 26 de marzo de 2024
- CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN.
 - [Sistema de incompatibilidades de los empleados públicos locales](#). Formación virtual. Del 12 de febrero al 10 de marzo de 2024
 - [El control municipal en la gestión indirecta de los servicios municipales](#). Formación virtual. Del 15 de febrero al 13 de marzo de 2024
 - [Las retribuciones de los empleados públicos locales \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 19 de febrero al 17 de marzo de 2024
 - [Cómo trabajar en equipo y obtener un alto rendimiento](#). Formación presencial. 26 y 27 de febrero de 2024
 - [Catastro y entidades locales \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 6 de marzo al 2 de abril de 2024
 - [La implantación de sistemas de dirección por objetivos en las administraciones públicas locales \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 11 de marzo al 7 de abril de 2024

- [Procedimiento de protección y restauración de la legalidad urbanística y procedimiento sancionador en urbanismo](#). Formación presencial. 14 y 15 de marzo de 2024

- CURSOS MONOGRÁFICOS DE ESTUDIOS SUPERIORES.
 - [Análisis de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía \(LISTA\) y su Reglamento: Ordenación del Territorio y Urbanismo en Andalucía](#). Formación virtual. Del 6 de febrero al 4 de marzo de 2024
 - [Gestión y control de expedientes financiados por el mecanismo de recuperación y resiliencia. Niveles de control y utilización de las herramientas CoFFEE y Minerva](#). Formación virtual. Del 20 de febrero al 18 de marzo de 2024
 - [Invalidez y revisión de los procesos selectivos: teoría y práctica \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 4 al 31 de marzo de 2024
 - [La reforma de la pensión de jubilación y su incidencia en los empleados públicos locales](#). Formación virtual. Del 5 de marzo al 1 de abril de 2024
 - [El personal no permanente de la Administración y el Sector Público Local: funcionarios interinos, personal laboral temporal, personal eventual y trabajadores indefinidos](#). Formación virtual. Del 11 de marzo al 7 de abril de 2024

- LA FORMACIÓN PASO A PASO: TALLERES.
 - [Praxis de la contabilidad pública local](#). Formación presencial. 7 y 8 de marzo de 2024
 - [Aplicación y gestión de gastos en las entidades locales](#). Formación virtual. Del 8 de marzo al 11 de abril de 2024
 - [Gestión de plantillas en las entidades locales](#). Formación presencial. 18 y 19 de marzo de 2024

- WEBINARIO LOCAL
 - [Estudio jurídico de la nueva inspección de edificios](#). Formación virtual. 20 de marzo de 2024

- MUNICIPIOS GRANADA AL DÍA
 - [Curso: la selección de los empleados públicos locales \(temporal e indefinida\)](#). Formación virtual. Del 27 de febrero al 25 de marzo de 2024
 - [Curso: ¿Cómo incorporar la innovación en las entidades locales?](#). Formación presencial. 21 y 22 de marzo de 2024

Investigación

Publicado el extracto de la convocatoria de la VI edición de [Premios CEMCI](#), en su doble modalidad: A) “Prácticas Municipales Exitosas. B) “Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local”.



El **plazo** de presentación de solicitudes y trabajos comienza con la publicación de esta convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada y finalizará el **31 de marzo de 2024**.

Mediante el servicio [Consulta al CEMCI](#), este Centro ofrece un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI.



El objeto de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte el CEMCI en torno a las [acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica](#) con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.

También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o [Gobierno Abierto](#) en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

- [Buenas prácticas.](#)
- [Información de actualidad.](#)
- [Legislación.](#)
- [Directorio de perfiles de Twitter.](#)

**GOBIERNO
LOCAL
ABIERTO Y
TRANSPARENTE**



A través del [Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales](#) queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

OTRAS ACCIONES CEMCI

RED DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Se mantiene la colaboración del CEMCI con otras administraciones públicas y entidades privadas de análogo contenido, cuyas acciones se asemejan o concuerdan con las de este Centro, mediante el establecimiento de [Convenios Marco de colaboración](#). Recientemente se han firmado convenios con instituciones importantes, como la Oficina Municipal de Tributos de Calviá (Islas Baleares), el Ayuntamiento de La Carolina (Jaén) o la Empresa Tecnológica Municipal El Puerto de Santa María Global (Cádiz).

Centro de Documentación Virtual

El Centro de Documentación Virtual es una herramienta centralizada de consulta bibliográfica y documental que contiene información especializada, actualizada y precisa, tanto en papel como en formato digital, sobre temas relacionados con la administración local, el municipalismo y todos los agentes que participan en el mismo.



Catálogo de [publicaciones](#), disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#). Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con publicaciones@cemci.org.



[Catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local. Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecen.



Base de datos mantenida diariamente que está formada por reseñas de [artículos de las revistas](#) que se reciben en el CEMCI. Desde esta sección se puede consultar y solicitar los artículos que interesen.



Acceso a los [documentos](#) publicados en las secciones Tribuna y Trabajos de Evaluación de la Revista digital del CEMCI, junto a otros que se han considerado de interés.



Acceso al texto completo de las [disposiciones legales](#) que previamente han sido seleccionadas a través de los boletines de Actualidad Informativa.



La [Revista digital del CEMCI](#), de periodicidad trimestral, ofrece un contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales.



[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.



Recursos informativos gratuitos disponibles a través de internet, agrupados en cinco tipos: [revistas especializadas](#), [boletines de sumarios](#), [boletines oficiales](#), [información jurisprudencial](#) y [redes de bibliotecas](#).

Las PUBLICACIONES PREVISTAS para realizar en este periodo son:

- El impacto en los Entes Locales de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía y su Reglamento.
- Blockchain y automatización de procedimientos en la Administración Local.
- Análisis y puesta en práctica de Planes Municipales de Igualdad.
- Procedimientos tributarios locales.
- Diseño e implementación de una oficina de información al usuario en la administración local.
- Las herramientas digitales y las RRSS al servicio de las administración públicas en el siglo XXI.

ULTIMOS TITULOS PUBLICADOS



[Las cuevas de Guadix. Hábitat troglodita. Una realidad urbana carente de normativa.](#)

María José González Alcalá

Colección: [Manuales prácticos](#), 3

CATÁLOGO DE PUBLICACIONES

Acceso al [catálogo de publicaciones](#) completo y actualizado que reúne todos los títulos editados por el CEMCI.



REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



LAS CUEVAS DE GUADIX. HÁBITAT TROGLODITA. UNA REALIDAD URBANA CARENTE DE NORMATIVA.

MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ ALCALÁ

Colección: [Manuales prácticos](#), 3.

Diciembre 2023

ISBN-13: 978-84-16219-60-5

Resumen

La arquitectura subterránea es un fenómeno que surge de la conjunción de diversos factores y que puede darse en cualquier parte del mundo, aunque aparece con más frecuencia a lo largo del Mediterráneo, siendo las cuevas que aparecen al norte de la provincia de Granada de las más destacadas debido a su formación y características.

En esta obra, la autora hace una magnífica exposición, en la que nos guía desde el origen, desarrollo y evolución de este tipo de formaciones, pasando por los distintos usos que han tenido a lo largo del tiempo y su regulación, hasta desembocar en la situación actual regulada a través Ley 7/21, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del Territorio de Andalucía y su posterior Reglamento, que marcan el camino que aún queda por recorrer.

Sumario

1. Introducción.
2. Parte general: origen y desarrollo.
3. Definición de cuevas. Evolución, del paso de infravivienda a vivienda vacacional. Evolución del uso de las cuevas.
4. Declaración de conjunto histórico de Guadix y sus implicaciones en las casas-cueva.
5. Situación normativa actual reguladora de las casas cueva.
6. Titularidad jurídica de la vivienda-cueva.
7. El acceso al registro de la propiedad de las cuevas.
8. Acceso al Catastro.
9. Responsabilidad patrimonial en cuevas.
10. Conclusiones.
11. Referencias bibliográficas.
12. Anexos.
13. Agradecimientos.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO IBÁÑEZ, MARÍA ROSARIO

“La planificación estratégica y el espacio metropolitano: más allá del dimensionamiento y la eficacia en la gestión territorial”, en: *Anuario del Gobierno Local*, nº 2022/2021, pp. 61-92.

ÁLVAREZ VILLAZÓN, JOSÉ CLAUDIO

“La cesión de créditos futuros en la Administración Local. Comentario a la STS de 19 de diciembre de 2022”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº Especial Marzo/2023, pp. 174-184.

BEJARANO LUCAS, JOSÉ MANUEL

“La responsabilidad patrimonial de autoridades y empleados públicos locales”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 3/2023, pp. 1-8.

CANO GALÁN, YOLANDA

“Impugnación del despido de representantes legales de los trabajadores y mantenimiento de funciones de representación: una cuestión compleja”, en: *Diario La Ley*, nº 10366/2023.

CANTERA CUARTANGO, JOSÉ MANUEL

“La falta de publicidad de la memoria justificativa del contrato de servicio y del informe de insuficiencia de medios no es constitutivo de vicio invalidante”, en: *La Administración Práctica*, nº 3/2023, pp. 141-144.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA

“Procedimientos administrativos disciplinarios por infracciones cometidas por funcionarios públicos”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2023, pp. 1-7.

DONCEL RODRÍGUEZ, CONSUELO

“El elefante en la habitación: los riesgos de corrupción por falta de planificación de la contratación en las entidades locales”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 184/2023.

GARCÍA LUPIOLA, ASIER

“El Pacto Verde Europeo. Adopción y puesta en marcha en un complejo contexto”, en: *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº 2/2023, pp. 83-108.

GARROTE FERNÁNDEZ-DIEZ, IGNACIO JAVIER

“La transposición al ordenamiento español de la Directiva 2019/790, de derechos de autor y derechos afines en el Mercado Único Digital”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 116/2023.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, HILARIO M.

“El Reglamento de la LISTA: una triada interpretativa”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2023, pp. 1-8.

HERNÁNDEZ-PARTAL, SONIA

“Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI”, en: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 217/2023.

HURTES VIESCA, M^a ISABEL

“Nuevas obligaciones y nuevas responsabilidades de los administradores en materia de sostenibilidad y medio ambiente [Reglamento (UE) 2023/1115], en: *Diario La Ley*, nº 10352/2023.

IGLESIAS REY, PATRICIA

“La incorporación de la igualdad de género a la contratación pública y la perspectiva de los órganos de control externo”, en: *Auditoria Pública*, nº 80/2022, pp. 168-183.

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA- MORATO, LUCIA

“Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 364/2023, pp. 105-165.

LÓPEZ PULIDO, JOAN-PERE

“Renovación de la Corporación. Aspectos jurídicos en relación al personal eventual, al personal directivo, a la administración ordinaria y a las delegaciones”, en: *La Administración Práctica*, nº 6/2023, pp. 47-52.

MARTÍ SARDÁ, ISIDRE

“Prestación del servicio de suministro de agua potable domiciliar mediante consorcio que encarga a la sociedad mercantil consorcial”, en: *La Administración Práctica*, nº 2/2023, pp. 139-146.

MUÑOZ JUNCOSA, ANTONIO

“La iniciación de la práctica generalizada de la auditoría pública en la Administración Local”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº Especial Abril/2023, pp. 178-185.

ORQUÍN SERRANO, JUAN JOSÉ y LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, FEDERICO ANDRÉS

“A vueltas con la revisión excepcional de precios en obras, suministros y servicios. Situación actual y posibles soluciones”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº Especial Marzo/2023, pp. 62-74.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO

“Los problemas derivados del régimen de invalidez de los planes de ordenación territorial y urbanística ¿en vías de solución legal?, en: *Práctica urbanística*, nº 181/2023, pp. 1-4.

PÉREZ SÁEZ, ROCÍO

“El tiempo transcurrido en situación de excedencia por cuidado de hijos, debe asimilarse a la situación de servicio activo a los efectos de valorar los méritos en un concurso de traslados”, en: *La Administración Práctica*, nº 3/2023, pp. 109-114.

RODRÍGUEZ CARDO, I.A.

“Accidente de trabajo y teletrabajo: una relación difícil”, en: *Revista Temas Laborales*, Nº 166/2023.

RODRIGUEZ DUQUE, FERNANDO

“Los servicios de los funcionarios de la Administración Local en otras administraciones públicas”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2023, pp. 57-67.

SABATÉ VIDAL, JOSEP MARÍA

“Gobiernos locales y calidad del aire”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº Especial Abril/2023, pp. 229-237.

SERRANO ANTÓN, FERNANDO

“Nuevas medidas europeas sobre fiscalidad medioambiental en el Marco “Objetivo 65”: hacia la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero”, en: *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº 6/2023, pp. 35-44.

SOSPEDRA NAVAS, FRANCISCO JOSÉ

“La responsabilidad de la administración por el aumento del plazo de ejecución en el contrato de obras”, en: *La Administración Práctica*, nº 2/2023, pp. 127-132.

TARDÍO PATO, JOSÉ ANTONIO

“La protección del informante en la Ley española 2/2023, de transposición de la Directiva 2019/1937”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 226/2023, pp. 71-122.

TORNOS MAS, JOAQUÍN

“El control de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria y el bono cultural joven”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 221/2023, pp. 149-162.

VALENZUELA RODRÍGUEZ, MARÍA JOSÉ

“El control de la Administración autonómica ante la concesión de licencias sin la preceptiva autorización en suelo no urbanizable ¿instar la revisión de oficio u ordenar la demolición?”, en: *Práctica urbanística*, nº 181/2023, pp. 1-9.

VAQUERO GARCÍA, ALBERTO; BASTIDA DOMÍNGUEZ, MARÍA

“Situación actual y líneas de mejora en los impuestos locales en atención a su recaudación: un análisis territorial”, en: *Crónica Tributaria*, nº 187/2023, pp. 1074-138.

VAQUERO PINTO, PABLO

“La planificación de la contratación pública”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2023, pp. 104-111.

VELASCO PORTERO, TERESA

“Derecho a la desconexión digital”, en: *Revista Temas Laborales*, nº 168/2023.

VILLA DÍEZ, PABLO

“La situación de servicio en otras administraciones públicas de los funcionarios locales: aspectos jurídicos y de gestión”, en: *Cunal, Revista de Estudios Locales*, nº 267/2023, pp. 256-283



ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa