

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO  
GRADO EN RRLL y RRHH  
Trabajo Fin de Grado

**EL PERSONAL EVENTUAL  
A LA LUZ DE LA  
REFORMA LOCAL:  
PREVISIONES DE LA  
LEY 27/2013, DE 27  
DE DICIEMBRE**

Estudiante: Rubén Portero Gil  
Directora: Beatriz Setuán Mendía

Zaragoza, septiembre de 2014



**Universidad**  
Zaragoza



Facultad de  
Ciencias Sociales  
y del Trabajo  
**Universidad** Zaragoza



# ÍNDICE PAGINADO

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	9
<b>II. ¿QUÉ ES EL PERSONAL EVENTUAL? DEFINICIÓN Y CARACTERISTICAS GENERALES.....</b>	9
<b>III. EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO NORMATIVO DEL PERSONAL EVENTUAL.....</b>	14
A.    El personal eventual en la normativa de empleo público.....	14
a. Las normas preconstitucionales de función pública.....	14
b. La normativa post constitucional de función pública.....	14
a'. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP).....	15
b'. La Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).....	17
c'. La normativa autonómica: el caso de Aragón.....	20
B.    El personal eventual en la normativa local.....	26
a. Las normas preconstitucionales de régimen local.....	26
b. Las determinaciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).....	31
c. La normativa autonómica: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA).....	35
<b>IV. LA REFORMA DE LA LBRL LLEVADA A CABO POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (LRSAL) Y SU INCIDENCIA SOBRE EL PERSONAL EVENTUAL.....</b>	38
A.    La “reforma local”: planteamiento y contextualización.....	38
B.    Objetivos de la reforma local según el Preámbulo de la LRSAL.....	40
C.    La incidencia de la reforma local sobre el personal eventual al servicio de las Corporaciones.....	42
<b>V. CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN DEL PERSONAL EVENTUAL DERIVADO DE LA LRSAL.....</b>	47
A.    El exceso sobre las bases: la regla cuantitativa detallada rebasa el marco competencial estatal, limitado a lo básico.....	48
a. La distinción bases/desarrollo como criterio específico de reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas: alcance e interpretación.....	48
b. La aplicación del modelo en relación con el régimen local: el exceso competencial estatal en lo referente al personal eventual local.....	54
B.    La incongruencia de lo puramente cuantitativo.....	56
C.    Algunas propuestas alternativas y críticas adicionales.....	58
<b>VI. CONCLUSIONES A MODO DE RECAPITULACIÓN FINAL.....</b>	63
<b>VII. BIBLIOGRAFIA.....</b>	73



# ÍNDICE DE ABREVIATURAS NORMATIVAS

AP: Administración Pública

CE: Constitución Española de 1978

CCAA: Comunidad Autónoma

EBEP: Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

LALA: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las de Bases de Régimen Local

LFCE: Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado

LMRFP: Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de la Función Pública

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

TC: Tribunal Constitucional

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







## **I. Introducción**

El objetivo de este trabajo de fin de grado es confeccionar una exposición de la situación actual del personal eventual en la Administración local, a la luz de la importante reforma de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL en adelante) llevada a cabo mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL a partir de ahora).

Para ello se llevará a cabo un estudio que nos permitirá extraer la definición y trayectoria de este tipo de personal tanto en la normativa de empleo público como en la específica de régimen local. Concretada, en su caso, su regulación en Aragón, el núcleo del trabajo se centrará en la reforma citada y sus posibles consecuencias, tanto generales como específicas en nuestro territorio.

Tras exponer cuáles son las determinaciones que introduce esta nueva norma en relación con este tipo peculiar de personal, se formularán críticas jurídicas y fácticas a la misma, planteando igualmente algunas propuestas alternativas que permitirían minimizar las anteriores.

## **II. ¿Qué es el personal eventual? Definición y características generales**

El personal eventual es un tipo de empleado público hoy regulado en la Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP en adelante). Sin embargo, el hecho de no haber una regulación mínimamente uniforme de esta categoría más

allá de su definición normativa y establecimiento legal de sus características generales, da lugar a numerosas confusiones y controversias.

En efecto. Frente a países como Inglaterra, que hacen confianza a su burocracia profesional, (es decir, encomiendan el ejercicio de funciones de asesoramiento especial a sus funcionarios de carrera), España, como otros países europeos, viene admitiendo que los cargos políticos de alto nivel puedan nombrar personal al margen de su pertenencia a los cuadros funcionariales para asistirles en las tareas de alta dirección política y administrativa. Esta moda, que en cierto modo deslegitima a los funcionarios de carrera, se introdujo en nuestro país en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964, de 7 de febrero, LFCE a partir de ahora).

La regulación de esta figura pasó de aquella Ley a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública (en adelante LMRFP), que vino a sustituirla con la intención de adaptar el ordenamiento funcional a los nuevos parámetros impuestos por la CE de 1978. De este modo, el artículo 20.2 LMRFP define al personal eventual como: *“el que ejerce funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial”*, en lo que supone una noción meramente descriptiva y funcional de la que pocos datos sustantivos pueden extraerse.

Pero lo cierto es que sirvió para su propósito: legitimar el nombramiento por los cargos políticos de la AP de un conjunto de “asesores” más o menos numeroso. Y lo cierto es que en la actualidad, no hay cargo político o institucional de importancia que no cuente con un gabinete a cargo de un jefe e integrado por un conjunto de empleados eventuales.

El vigente EBEP aprobado en sustitución de la LMRFP (sustitución a la que aún no se ha procedido totalmente, dada la necesidad de desarrollo de esta norma y el amplio régimen transitorio previsto) incluye, como era esperable, una breve regulación del personal eventual, definido ahora como “*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*” (artículo 13). Su concreta regulación se remite a las Leyes que se dicten en desarrollo del Estatuto (estatales y autonómicas), que determinarán el número máximo de este personal de que podrán servirse los respectivos órganos de gobierno de las distintas Administraciones Públicas.

Es importante tener en cuenta que este tipo de personal debe distinguirse claramente no solo del personal funcionario y del laboral, sino también del personal directivo. El personal eventual no puede desempeñar ya funciones directivas (ni de gestión), como antes era relativamente habitual en la práctica, sino sólo de confianza o asesoramiento especial de los órganos de Gobierno. Y eso en todas las Administraciones Públicas y a partir de la entrada en vigor del EBEP, pues se trata de una norma de aplicación directa en todas ellas (Estado, Comunidades Autonómicas, Entidades Locales, Organismos Públicos).

Estando esto claro, no lo está tanto, sin embargo, qué habrá de entenderse por dichas funciones “de confianza o asesoramiento especial”. Nos encontramos en este caso en presencia de un concepto jurídico indeterminado, tan habitual en la normativa administrativa, y que tantos abusos han propiciado dentro de la actuación de las Administraciones Públicas. Es cierto, por tanto, que será cada Administración la que, a la hora de designar este tipo de personal,

identificará en qué acciones concretas se materializará ese asesoramiento especial y esa confianza. Sabiendo, asimismo, que, llegando el caso, cabrá control de esa concreción por parte de los Tribunales de justicia, que podrán pronunciarse sobre el acomodo de las funciones encomendadas al personal eventual con el entender lógico y habitual acerca de qué es confianza y qué es asesoramiento especial. En otras palabras: se podrá verificar por parte de los Tribunales si las funciones encomendadas por el órgano político o de gobierno son o no de confianza e implican o no un asesoramiento especial. Al margen de que consistan en una u otra actuación concreta, tiene que poder constatarse que confluyen en ellas esas notas que, en cuanto tales, son de percepción unitaria por el conjunto de los ciudadanos: todos sabemos qué es de confianza y qué no lo es, y qué es un asesoramiento especial y qué no, y eso es lo que se ha de verificar en dicho control.

Otra nota esencial de este tipo de personal es que su nombramiento y cese son enteramente libres, produciéndose en todo caso el cese cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento. La libertad de este nombramiento implica, pues, el apartamiento de las fórmulas habituales de selección de personal (oposición, concurso-oposición) y la consiguiente atenuación de los principios de mérito y capacidad establecidos en la CE como propios de la misma. La libre designación se convierte, de este modo, en el sistema de designación de este tipo de personal, incrementando los recelos que despierta la figura <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El personal eventual tiene naturaleza excepcional, debido al carácter libre de su nombramiento, debiendo ceñirse, por tanto, a las funciones estrictas de confianza y especial asesoramiento. Es decir este personal no está legalmente habilitado para realizar las actividades ordinarias de gestión o de carácter técnico, ni desempeñar puestos de trabajo estructurales y permanentes, tal y como viene reiterando la jurisprudencia.

Hay que notar por fin que la condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna, como modo de contrarrestar el impacto de la figura sobre la función pública estable. Asimismo, les será aplicable, en lo que sea adecuado a su naturaleza, el régimen establecido para los funcionarios.

En el análisis que la Comisión de Expertos previa a la aprobación del EBEP hizo de esta figura, y aun reconociendo que el Estatuto Básico poco podría concretar a la hora de definir el tipo de funciones y puestos a desempeñar por personal eventual, ya se llamó la atención sobre el incremento constante que se ha venido produciendo en el número de este tipo de empleados públicos, sobre todo en la Administración Local y en algunas Comunidades Autónomas, y mostró su preocupación por que pueda desbordarse más aún. La Comisión consideró necesario al menos reforzar el control político y social sobre este tipo de nombramientos, estableciendo para ello la obligación de todas las Administraciones Públicas de ofrecer información pública periódica sobre el personal eventual con que cuentan, las funciones que realizan, los órganos a que prestan servicio y sus retribuciones. Obvia decir que dichas recomendaciones han sido desatendidas. Y de hecho, el EBEP se limita a establecer que el número y las condiciones retributivas del personal eventual serán públicas. Si la norma sólo señala esto, es fácil deducir que, las veces que esta regla se ha cumplido (escasas), ahí termina la información que dan las Administraciones Públicas sobre su personal eventual.

### **III. Evolución del tratamiento normativo del personal eventual**

#### **A- El personal eventual en la normativa de empleo público.**

##### **a) Las normas preconstitucionales de función pública.**

Prescindiendo de otros antecedentes normativos que no supusieron una regulación completa de los funcionarios públicos, el primer "Código" del empleado público en nuestro país (la LFCE de 1964), en su artículo 5.1 señalaba en relación con este tipo de personal que:

"Son funcionarios eventuales quienes desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera".

Es pues esta norma la que introduce la figura del personal eventual en el derecho de función Pública español, comprobándose también que, al apartarse del tradicional sistema de la oposición para su nombramiento, ya comenzó a facilitar el apartamiento de los principios de mérito y de capacidad que luego ha caracterizado a la figura.

**b) La normativa post constitucional de función pública**

**a'. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP)**

Las determinaciones de la LFCE en relación con el personal eventual fueron sustituidas por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

En este punto, es necesario recordar, una vez más, el contenido del artículo 20.2 y 3 LMRFP, que establece lo siguiente:

“2. El Gobierno, y en el ámbito de sus competencias los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Pleno de las Corporaciones locales, determinarán el número de puestos con sus características y retribuciones, reservados a personal eventual, siempre dentro de los créditos presupuestarios consignados al efecto.

El personal eventual sólo ejercerá funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial y a su nombramiento y cese, que serán libres, corresponden exclusivamente a los Ministros y a los Secretarios de Estado y, en su caso, a los consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Presidentes de las Corporaciones locales. El personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento.

3. En ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá mérito para el acceso a la función pública o la promoción interna”.

Son varias las cuestiones a destacar a la vista de este precepto que, conviene recordarlo, tiene naturaleza básica por lo que se aplica al personal eventual de todas las Administraciones Públicas.

Así, se desprende del mismo en primer lugar que en las Relaciones o en los Catálogos de Puestos de Trabajo debe determinarse necesariamente el número de puestos eventuales, con sus características y retribuciones, como es propio de estos instrumentos de ordenación <sup>2</sup>. Se incorpora de esta manera una herramienta de transparencia antes no prevista, en un intento de racionalización de la figura.

En segundo lugar, se deja claro que cada uno de los puestos a cubrir por personal eventual habrá de gozar de la oportuna cobertura presupuestaria, en lo que parece un nuevo intento de poner luz sobre la figura.

Asimismo, se insiste en que este personal solo puede ejercer funciones que expresamente se califiquen de confianza o asesoramiento especiales, aunque de la literalidad del precepto pudiera dudarse sobre si lo que es “especial” es sólo el asesoramiento y no la confianza.

Igualmente se ratifica que su cese de produce automáticamente cuando tiene lugar el cese de la autoridad que les ha nombrado, y también con anterioridad si discrecionalmente así lo considera oportuno dicha autoridad. Tampoco, como antes, la condición de

---

<sup>2</sup> Las Relaciones de puesto de trabajo o Catálogos deberán recoger según el artículo 74 del EBEP, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias

eventual podrá servir de mérito para el acceso a la función pública o, en su caso, para la promoción interna.

Obsérvese, finalmente, que no se habla en ningún momento en esta legislación básica en materia de función pública de que el funcionario eventual pueda llegar a desempeñar funciones de naturaleza directiva. Sólo caben pues las establecidas con carácter tasado; las de confianza o asesoramiento especial.

En resumen: la novedad introducida por LMRFP en relación con el personal eventual se sitúa sobre todo en el ámbito de su control y límites, exigiéndose su relación previa, señalamiento de características y retribuciones y cobertura presupuestaria. Intento loable pero no atendido.

#### **b'. La Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)**

El vigente EBEP también incluye, en su artículo 12, una breve regulación del personal eventual, definido ahora como:

"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".

Ninguna novedad introduce esta definición respecto de la legislación anterior (artículo 20.2 de la LMRFP) y muy pocas el resto del artículo 12. En todo caso, es un concepto menos detallado, como es propio de una norma básica que debe ser objeto de desarrollo normativo posterior. No obstante, lo que sí conviene dejar sentado es

que ahora este tipo de personal debe distinguirse claramente no sólo del personal funcionario y del laboral, sino también del personal directivo que regula el artículo 13, terminando con la confusión que ha existido al menos en el ámbito de la Administración Local como se verá, desde que el artículo 176.2 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) permitió el desempeño por personal eventual de puestos de trabajo de carácter directivo en las Corporaciones Locales.

El EBEP, separando en dos preceptos distintos ambos tipos de personal y sus funciones, deja ya bien clarificado que el personal eventual no puede desempeñar funciones directivas (ni de gestión, por supuesto), sino solo de confianza o asesoramiento especial de los órganos de Gobierno. Y eso en todas las Administraciones Públicas y a partir de la entrada en vigor del EBEP, pues se trata de una norma de aplicación directa.

Es importante destacar que en su apartado 2, el artículo 12 remite a las Leyes de función pública que se dicten en desarrollo del EBEP la determinación de qué órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas pueden disponer de este tipo de personal. De esta manera, está limitando el ámbito en que puedan nombrarse eventuales al de apoyo a los órganos de Gobierno de las distintas Administraciones Públicas, con exclusión de otros órganos superiores de las mismas. Habrá que ver, sin embargo, cómo se interpreta la expresión “órganos de Gobierno” por esas Leyes de desarrollo y a qué tipo de Administraciones, además de las territoriales (institucionales, sociedades públicas, etc.), se aplica. Por el contrario la determinación del número máximo de puestos de personal eventual se remite a los propios órganos de Gobierno y a no a la Ley.

Por lo demás, como ha venido siendo la regla general, se establece que el nombramiento y cese del personal eventual serán libres y que 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, que puede ser distinta del titular del órgano que lo nombró (artículo 12.3). En este punto cabe preguntarse si existen requisitos generales para su nombramiento. Pero, más allá de algunas deducciones lógicas. -como la de tener edad mínima para ser empleado público o no estar separado del servicio o inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos, o poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas que les correspondan-, poco puede añadirse, ni siquiera el requisito de la nacionalidad, que como es conocido, sí es condición necesaria para el acceso a la función pública.

También se reitera en el EBEP, que la condición de personal eventual no constituye mérito para el acceso a la función pública, ni para la promoción interna de quienes ya fueran funcionarios (artículo 12.4), que pueden permanecer en la situación de servicio activo o pasar a la de servicios especiales cuando sean designados como personal eventual (artículo 87.1.i)

En fin, se establece también que será de aplicable a este personal, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera (artículo 12.5). En este caso, sin embargo, la relación de confianza política que subyace a su situación puede implicar mayores excepciones que las que se aplican a los funcionarios interinos. Así no solo no se les aplicarán las normas sobre carrera y promoción y, en general, sobre situaciones administrativas. Tampoco parece lógico someterles al régimen disciplinario, siendo su cese libre, ni que ejerzan ciertos derechos

colectivos (negociación, etc.) frente a la Administración y el Gobierno que les ha otorgado su confianza.

### **c'. La normativa autonómica de función pública: el caso de Aragón**

El artículo 75 del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, señala que corresponde a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

"En el ámbito de las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en las siguientes materias:

11.<sup>a</sup> El desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales.

13.<sup>a</sup> Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal."

En ejercicio de esa competencia (más bien de la reconocida en análogos términos en el artículo 35.1.3 del anterior Estatuto, aprobado mediante Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, la CCAA aprobó el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, que dispone en sus artículos 4 y 6:

“La Función Pública está integrada por los funcionarios y por el personal eventual, interino y laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.”

“1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y en régimen no permanente, ocupa un puesto de trabajo considerado de confianza o de asesoramiento especial del Presidente de la Diputación General o de los Consejeros, no reservado a funcionarios, y que figura con este carácter en la correspondiente relación de puestos de trabajo.

2. En ningún caso se considerará como mérito para el acceso a la condición de funcionario, contratado laboral o para la promoción interna, la prestación de servicios en calidad de personal eventual.

3. La Diputación General determinará el número de puestos, con sus características y retribuciones, reservados a personal eventual, siempre dentro de los créditos presupuestarios correspondientes.”

Estas previsiones generales han sido complementadas en relación con el personal eventual autonómico por lo dispuesto en el Artículo 20 del Decreto legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, que en similares términos fija que:

“1. El Presidente y los Consejeros podrán disponer de un Gabinete para su asistencia directa. La composición y las funciones de estos gabinetes se determinarán reglamentariamente.

Asimismo, bajo la dependencia directa del Presidente, podrá existir un Gabinete de relación con los medios de comunicación.

2. Cada uno de los miembros del Gobierno podrá disponer también de una Secretaría particular.

3. Los miembros de los gabinetes y de la Secretaría particular tendrán la consideración de cargos de confianza y de asesoramiento especial, de naturaleza eventual, y su nombramiento y cese serán decididos libremente por la autoridad de quien dependan, dentro de los límites establecidos por las consignaciones presupuestarias.

4. Las retribuciones de los miembros de los gabinetes y de la Secretaría particular serán fijadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón, dentro de los límites establecidos por los créditos presupuestarios consignados para ello en los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

5. Todos los cargos de confianza cesarán automáticamente cuando cese la autoridad que los nombró.

6. No podrá existir otro personal eventual que el que se define en los dos primeros apartados de este artículo.

7. El personal de apoyo no eventual adscrito a los gabinetes y a las secretarías particulares será designado libremente por el Presidente o por los Consejeros, entre funcionarios o personal laboral de las Administraciones Públicas, con arreglo a lo que dispongan las relaciones de puestos de trabajo y de acuerdo con las consignaciones presupuestarias, atendiendo, en cualquier caso, a criterios contrastados de eficacia y austeridad.”

Las previsiones sobre personal eventual en la normativa de función pública aragonesa reproducen, pues, sin desarrollo apreciable las determinaciones generales de la legislación estatal básica en la materia vigente al momento de su aprobación. Sin embargo, esta normativa debe reformarse para adecuarse a las determinaciones del actual EBEP. Y en ello está nuestra CCAA.

Efectivamente, el proyecto de nueva Ley de función pública aragonesa fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la CCAA de Aragón el 13 de mayo de 2014, y el 23 de ese mismo mes, se presentó ante las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria y posterior aprobación como Ley. Actualmente (septiembre de 2014) se encuentra en fase de presentación de enmiendas por parte de los distintos Grupos parlamentarios.

El proyecto normativo reproduce las previsiones generales del EBEP en relación con el personal eventual, sin embargo, introduce algunas especificaciones que conviene destacar. Efectivamente, el artículo 18 del proyecto establece lo siguiente:

"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 del Presidente, Vicepresidentes y Consejeros del Gobierno de Aragón así como del Alcalde o Presidente de la Entidad local correspondiente, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica en materia de régimen local, el número máximo de personal eventual será determinado en cada Administración Pública

por su órgano de gobierno, que establecerá asimismo las condiciones retributivas.

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. El nombramiento, las condiciones retributivas y el cese de este personal se publicará en el *Boletín Oficial de Aragón*.

5. En ningún caso, se considerará como mérito para el acceso a la condición de funcionario y de contratado laboral, para la promoción interna, la provisión de puestos de trabajo y la progresión en la carrera profesional, la prestación de servicios en la condición de personal eventual.

6. 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.

7. En todo caso, al personal eventual que realice funciones expresamente calificadas de asesoramiento especial se le exigirá la acreditación de la correspondiente titulación universitaria.

8. El personal eventual no podrá desempeñar funciones directivas ni ejecutivas, ni tampoco funciones reservadas a personal funcionario o susceptibles de ser desempeñadas por personal laboral, en el seno de las Administraciones Públicas.

9. Las Administraciones públicas comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley publicarán semestralmente en su sede electrónica y en el *Boletín Oficial de Aragón* el número de puestos de trabajo ocupados por personal eventual.”

A la vista de lo transrito, cabe afirmar que las previsiones más destacadas de este proyecto en relación con el personal eventual son las siguientes:

- a) Determina qué órganos de gobierno que pueden disponer de personal eventual (Presidente, Vicepresidente, Consejeros del Gobierno de Aragón, Alcaldes o Presidente de la Entidad local) dando a entender que ni Comarcas ni Administraciones Públicas institucionales podrán contar con este tipo de personal.
- b) Plantea un número máximo previo de eventuales, eliminando la libertad numérica que existe hasta el momento.
- c) Destaca que el desempeño de un puesto eventual no se considerará mérito para acceso a la condición de funcionario ni a la contratación laboral y que se le exigirá la acreditación de la correspondiente titulación universitaria para poder realizar sus funciones de asesoramiento.
- d) Por último prohíbe que los eventuales desempeñen funciones directivas y ejecutivas, y obliga a las Administraciones aragonesas a publicar semestralmente el número de puestos ocupados por personal eventual.

Siendo estas las más importantes, no son las únicas previsiones que contiene el proyecto en relación con el personal eventual. Por ejemplo, el artículo 102 alude a sus retribuciones, estableciendo que percibirá las retribuciones básicas, excluidos los trienios, correspondientes al Subgrupo o Grupo profesional equivalente al de los funcionarios públicos del Subgrupo A1 del grupo de clasificación profesional A, así como las pagas extraordinarias y el complemento del puesto de trabajo que desempeñe.

Y en el caso de que el personal eventual sea funcionario público previamente y opte por permanecer en servicio activo mientras ocupe

puestos de trabajo de personal eventual, percibirán las retribuciones básicas correspondientes al Subgrupo o Grupo profesional en ausencia de aquél, incluidos los trienios en su caso, el complemento de puesto de trabajo correspondiente al puesto de personal eventual, el complemento de carrera profesional y las demás retribuciones complementarias que le correspondan.

Aun alude al personal eventual la Disposición Transitoria Cuarta del proyecto, que en su apartado 2 afirma:

“2. El personal eventual que, a la entrada en vigor de esta Ley, esté desempeñando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 176.3 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1996, de 18 de abril, puestos de trabajo de carácter directivo pueden seguir desempeñándolos hasta que se produzca su cese de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.4 de la presente Ley.”

Esta disposición conecta con la cuestión de la vigencia del artículo 176 del Texto Refundido, a la que nos referiremos en el siguiente apartado. Baste notar la prohibición ya incuestionable de que el personal eventual desempeñe funciones de carácter directivo.

## **B- El personal eventual en la normativa local**

### **a) Las normas preconstitucionales de régimen local**

Prescindiendo de otros antecedentes más remotos que no recogían la figura del empleado eventual local, hay que situarse para conocer el tratamiento de este tipo de personal en la normativa de régimen local ante el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos.

Esta norma introduce el personal eventual en el ordenamiento local, debiendo atenderse sobre todo a sus artículos 24, 105 y 106<sup>3</sup>.

El primero de estos preceptos distinguía entre funcionarios de la Administración local de carrera (acceso mediante oposición o concurso) o funcionarios de empleo, aclarando en su punto 3:

---

<sup>3</sup> Como señala Iturriaga ("El personal eventual: análisis jurisprudencial. Concepto y Evolución Histórica", Noticias Jurídicas, Junio 2007, págs. 2 y 3), en realidad el antecedente más remoto del personal eventual lo podemos encontrar en el Reglamento de Funcionarios de Administración Local aprobado por Decreto de 30 de Mayo de 1952 (RFAL), en el que junto a los funcionarios y obreros de plantilla (artículos 1 y 5), aparece otro tipo de personal con un régimen jurídico tan impreciso que cuesta encuadrarlo dentro de una clase u otra: interinos, accidentales, funcionarios de servicios especiales, subalternos, etc (artículo 5). Junto a estos, el artículo 6 del RFAL señala que el personal admitido para la realización de trabajos extraordinarios, imprevistos, o transitorios se denominaba temporero cuando realice funciones de carácter administrativo, y eventual en otro caso.

No obstante lo anterior, el ejemplo más característico y que más se asimila a lo que hoy entendemos por personal eventual (con una relación basada en la confianza), era el Secretario particular de la Presidencia, que era designado en las Corporaciones Locales de capitales de Provincia o de poblaciones con censo superior a 15.000 habitantes (artículo 147 RFAL).

“Son funcionarios de empleo de la Administración local los que eventualmente desempeñen puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera”,

Se comprueba pues que este precepto reitera, con esta denominación especial (“de empleo”), lo que venía recogido en la antes citada Ley de Funcionarios Civiles del Estado en relación con el funcionario eventual.

El artículo 105 por su parte, establecía lo siguiente:

“1. El nombramiento de funcionarios de empleo eventuales es de competencia del Pleno de la Corporación. En casos de urgencia podrá hacerlo la Comisión Municipal Permanente en los Ayuntamientos donde exista, y la Comisión de Gobierno en las Diputaciones, sometiéndolo después a la ratificación del Pleno. En todo caso deberá ser autorizado por la Dirección General de Administración Local.

2. Serán nulos los nombramientos de funcionarios eventuales en los siguientes supuestos:

a) Los efectuados para asesoramiento especial cuando se haga a favor de personas carentes de la titulación adecuada para prestar el mismo.

b) Los efectuados con carácter indefinido o sin concretar su duración.

c) Cuando no se exprese que la relación entre el designado y la Corporación es de naturaleza administrativa.

3. La retribución de este personal eventual no podrá exceder de la correspondiente al nivel de titulación que resulte adecuado a la función a desempeñar y se fijará en

función de la naturaleza del puesto. En todo caso, su cese será automático cuando se produzca la renovación de la Corporación que efectuó el nombramiento.”

A la vista del precepto, cabe destacar como notas importantes de este personal en las Corporaciones Locales la exigencia de titulación adecuada para prestar el servicio de asesoramiento, la prohibición de nombramientos de funcionarios eventuales indefinidos y su vinculación de permanencia al cese de quien los nombró.

Finalmente, el artículo 106 se ocupaba de una figura singular de personal eventual caracterizada por realizar funciones directivas: los Directores de Servicios en los términos siguientes:

“1. Cuando la complejidad de los servicios propios de la competencia municipal así lo aconseje, el Pleno de la Corporación, a propuesta del Alcalde, podrá nombrar y remover libremente Directores de Servicios que estarán al frente de cada rama o servicios especializado.

2. Asimismo, el Pleno de las Corporaciones provinciales, a propuesta de su Presidente, podrá acordar libremente el nombramiento y remoción de Directores de servicios, que tendrán a su cargo una rama o servicio especializado de la Entidad.

3. En los casos de los dos números anteriores, la capacidad, situación y cese de los nombramientos se ajustará a las siguientes normas:

a) La designación recaerá en personas con la titulación, aptitud o experiencia adecuadas a la función a desarrollar:

b) El cargo de Director de Servicios será incompatible con el de miembro de la Entidad. Le afectarán las causas de incapacidad e incompatibilidad establecidas para los

Concejales o Diputados, según los casos, y tendrán la consideración de funcionarios eventuales de carácter directivo.

4. Los Directores de Servicios podrán asistir a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente o de Gobierno, según se trate de Ayuntamientos o Diputaciones, cuando fuesen requeridos para ello por el Alcalde o Presidente o por la mayoría de los miembros de la respectiva Corporación o la ley así lo establezca. Su presencia tendrá como objeto informar y asesorar con voz, pero sin voto”

Dicho de otro modo: la función principal de estos Directivos de Servicios era la de asumir la responsabilidad de la gestión de un área o servicio y lógicamente era imprescindible la confianza de quienes los nombraba, pero no era una función específicamente de confianza o asesoramiento especial

En resumen, y por sintetizar, del conjunto de esta regulación pre-constitucional del personal eventual llevada a cabo desde el ordenamiento local, se pueden extraer una serie de notas: el personal eventual no podía desempeñar puestos reservados a los funcionarios de carrera; su nombramiento correspondía al Pleno; en el caso de ir a desempeñar funciones que pudieran estar dentro del llamado asesoramiento especial debía contar con la titulación adecuada para ello; era preciso, además concretar su duración y no tenía carácter indefinido, cesando en todo caso cuando se renovaba la Corporación, y se le establecían, por último, limitaciones retributivas.

Por lo que se refería a los Directores de Servicios, como acabamos de ver, tenían la consideración de funcionarios eventuales de carácter directivo, precisándose también que estos cargos eran

incompatibles con el de miembro de la Entidad, afectándoles las causas de incapacidad e incompatibilidad previstas para los Concejales o Diputados, pudiendo asistir a las sesiones de los órganos colegiados, con voz y sin voto para asesorar si eran requeridos para ello por el Alcalde o el Presidente.

**b) Las determinaciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL)**

La LBRL, primera norma básica sobre régimen local aprobada en el marco de la Constitución de 1978, también se refiere, obviamente, al personal eventual local, en concreto en sus arts. 89 y 104.

El artículo 89 de la LBRL estable que:

“el personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personalmente eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial”

En desarrollo de esta previsión general, el artículo 104 dispone que:

“1. El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los presupuestos anuales.

2. El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de cada Entidad local correspondiente. Cesan automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato

de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.

3. Los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación".

Se trata de un precepto más sencillo que los preceptos del Decreto 3046/1977. Además de insistir en algunas regulaciones ya conocidas (carácter temporal de este personal), también introduce algunos cambios significativos, entre los que podemos destacar:

- El Alcalde pierde el control de designar personal eventual y pasa a ser el Pleno el que está capacitado para ello.
- El cese se realiza no solo con la renovación de la Corporación sino también con el cese de la autoridad a que asesora.
- Se elimina la vinculación entre retribución y titulación, lo que es criticable.
- Obligación de publicación de nombramiento, del régimen de retribuciones y dedicación. La finalidad de esta publicación es en primer lugar, dar transparencia y publicidad al nombramiento y en segundo lugar que sirva de medio de control público ante posibles irregularidades o ante la utilización de esta figura con finalidades distintas a la prevista en la normativa de aplicación, y aunque no se establece plazo alguno para el cumplimiento de esta obligación de publicidad, lo lógico es que la misma no se demore en exceso.

Son cambios que, pese a su significado en el régimen local, no son novedosos, sino que se alinean con la normativa básica de función pública vigente en este momento (LMRFP), que en su artículo 20, como se ha visto, las había introducido en relación con este tipo

de personal, con independencia de la Administración en que preste sus servicios.

Más importancia que lo dispuesto en el artículo 104 LBRL tiene lo dispuesto en el artículo 176 TRRL. Se recuerda que esta norma cumple lo establecido en la Disposición Final 1<sup>a</sup> LBRL, que autorizó al Gobierno de la Nación para refundir en el plazo de un año desde su aprobación, y en un solo texto, las disposiciones legales que quedaban vigentes a partir de ese momento. La refundición debía comprender también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones. Con esta misión, el TRRL supone, pues, el complemento y desarrollo necesario de la LBRL.

Pues bien, como se ha avanzado, el citado artículo 176 TRRL, dispone que:

“1. El personal eventual se rige por lo establecido en el artículo 104 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. Los puestos de trabajo reservados a este tipo de personal deberán figurar en la plantilla de la Corporación.

3. *Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección.*

*En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos.*

4. En ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá mérito para el acceso a la función pública o a la promoción interna”.

Resulta especialmente llamativo, y ahí se sitúa el problema de este precepto, lo regulado en el apartado 3, en el que permite que el personal eventual realice funciones directivas, contraviniendo lo establecido en la legislación básica de régimen local. Acaba de verse que el artículo 104 LRBRL deja bien claro que el personal eventual desempeña “puestos de confianza o asesoramiento especial”, y solo ellos. Sin embargo, el Ejecutivo de la Nación, al dictar el TRRL, haciendo caso omiso al marco jurídico necesario constituido por la CE y por la legislación básica existente en materia de función pública y en materia de Régimen Local, excede lo dispuesto en él, que solo habilita al personal eventual para desempeñar este tipo de cometidos de confianza o asesoramiento especial, según la mención expresa del artículo 20 LMRFP.

Dicho de otro modo en la labor de refundición, el Gobierno fue más allá de lo que le permitía el marco constitucional y el propio de la legalidad ordinaria, ya que debía haber sido consciente de que tanto la LMRFP como la LBRL, de un modo inequívoco, concretaban el ámbito de actuación válida del personal eventual “solo” al terreno de la confianza y del asesoramiento especial, pero no lo hacían, en cambio, al de las funciones directivas.

Incurre así la norma en un claro vicio “ultra vires” al exceder los límites de su labor propia (refundir), que es a lo único que la Disposición Final 1<sup>a</sup> LBRL autorizaba al Ejecutivo: nunca innovar o contravenir la legislación básica. Por esa razón se ha mantenido, que el personal eventual directivo había quedado suprimido en virtud de la LRBRL, resultando imposible su revitalización por el TRRL y, por tanto, considerando esta norma nula.

Pese a ello, y estando de acuerdo con esta valoración (que implicaría considerar el apartado del precepto tácitamente derogado),

lo cierto es que la falta de derogación expresa del mismo ha dado lugar a su aplicación en no pocas ocasiones, y a que habitualmente el personal eventual local desarrolle funciones consideradas directivas.<sup>4</sup>

### **c) La Normativa autonómica: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA).**

En el ejercicio de la competencia establecida en el artículo 75.1 del vigente Estatuto de Autonomía, la CCAA de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal en materia de régimen local. En parecidos términos el artículo 35.1.2 del anterior Estatuto de 1996 asignaba a la CCAA competencia exclusiva en materia de régimen local sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo

---

<sup>4</sup> Como señala Francisco Sospedra ("Tipos de empleados públicos", QDL, febrero 2008, págs. 36 y 37), hoy el precepto no cabe duda de que debe entenderse derogado tácitamente por el EBEP.

Un primer argumento a favor de esta postura es que el EBEP restringe expresamente el ámbito de nombramiento del personal eventual al contemplar expresamente que este personal sólo puede desempeñar servicios con "carácter no permanente" ello supone la incompatibilidad sobrevenida, en el sentido que el desempeño de puestos de carácter directivo en las corporaciones locales supone la prestación de servicios con carácter permanente.

Otro argumento, desde la entrada en vigor del EBEP, el personal eventual se distingue del personal directivo, de forma que el personal eventual no puede desempeñar ya funciones directivas ni de gestión, sino sólo de confianza o asesoramiento especial.

En el fondo subyace la problemática que presenta en la actualidad el personal eventual, por una parte, la de su progresiva expansión y excesivo número, y, por otra parte, la existencia de unas líneas patológicas en su nombramiento, como es el caso de desempeño de funciones directivas que deberían ser realizadas por funcionarios públicos o prestación de servicios de carácter permanente, o bien el recurso a la contratación de personal eventual para cubrir carencias de personal en determinadas áreas.

149.1.18 de la CE. Dicho de otro modo: la misma competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la materia.

Las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón. Esta Ley en el capítulo IV dispone en sus artículos 235, 236 y 250 lo siguiente:

Artículo 235:

“1. El personal al servicio de las Corporaciones locales estará formado por:

- a) funcionarios de carrera;
- b) personal interino;
- c) personal laboral, y
- d) personal eventual.

2. Entre los funcionarios de carrera se incluyen los funcionarios con habilitación de carácter nacional a quienes corresponde el desempeño de las funciones públicas necesarias en todas las entidades locales, de acuerdo con la legislación básica de régimen local y disposiciones de desarrollo que tengan esa naturaleza, así como de lo dispuesto en la presente Ley.

3. En todo lo no previsto por la legislación básica de régimen local, por la legislación básica de funcionarios de las Administraciones públicas o por la presente Ley de Administración local, la legislación de función pública de la Comunidad Autónoma será aplicable a los funcionarios de carrera de las entidades locales”.

Tras señalar el artículo 236 que la plantilla de personal comprenderá todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios y los desempeñados por el personal laboral y eventual, dedica el artículo 250 al personal eventual en estos términos:

“1. El número, características y retribución del personal eventual será determinado por el Pleno de cada entidad, al comenzar el mandato, siempre dentro de los créditos presupuestarios consignados al efecto. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los presupuestos anuales.

Los puestos de trabajo reservados a este tipo de personal deberán figurar en la plantilla de personal de la entidad.

2. Sólo ejercerán funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial y su nombramiento y cese, que serán libres, corresponderán exclusivamente al Presidente de la correspondiente entidad local. Cesará automáticamente cuando cese o termine el mandato de la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento.

En ningún caso, el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá mérito para el acceso a la función pública o la promoción interna”.

Obsérvese, pues, que la norma aragonesa sobre Administración local ha optado por respetar el marco fijado por la LBRL y por la legislación básica estatal en materia de función pública, vigente en el momento de su aprobación (LMRFP). No introduce novedades reseñables en relación con lo dispuesto en las mismas, y en concreto, sobre la cuestión que acaba de comentarse en el apartado anterior, abandona claramente la posibilidad de otorgar cometidos directivos al personal eventual reforzando más, si cabe, su posición de dependencia respecto del Alcalde o del Presidente de la Entidad Local respectiva, al incluir el término “exclusivamente” en sintonía con lo dispuesto en el artículo 20.2 LMRFP.

## **IV. La reforma de la LBRL llevada a cabo por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) y su incidencia sobre el personal eventual**

### **A- La “reforma local”: planteamiento y contextualización.**

Existe un debate abierto en nuestro país desde hace muchos años sobre la necesidad de reformar el régimen local en España. La crisis en la que estamos aceleró el debate, pero se reorientó, en primer lugar, hacia la planta local (estructura territorial e institucional local). Se habló así de la necesidad de reducir el número de Municipios existentes (8146 en la actualidad) y, sobre todo, se incidió en un especial cuestionamiento del nivel provincial de Gobierno. Actores económicos y actores políticos plantearon la supresión de las Diputaciones provinciales, a consecuencia también de la presión ejercida por algunos medios de comunicación.

Las elecciones generales de finales de 2011 marcaron un punto de inflexión. Ante el riesgo de “rescate económico” en España, emergió la necesidad de emprender reformas institucionales. La Unión Europea ejerció presiones a nuestro país ante la impotencia reiterada de la política para reformar las instituciones. Finalmente todo se agravó ante algunas manifestaciones que fueron surgiendo en las calles de diversas ciudades españolas.

Si comparamos el precedente de otros países de la Unión Europea podemos observar como muchos países miembros han reformado sus gobiernos locales y reducido la planta municipal o provincial (Alemania, Dinamarca, Grecia, Portugal, etc.) mientras que

muchos otros lo están haciendo en la actualidad (Irlanda, Finlandia, Italia, etc.)<sup>5</sup>.

Aunque este intento de reducción de la planta local no se ha llevado finalmente a la práctica (por el momento)<sup>6</sup>, sí se ha procedido a redefinir las competencias que Municipios y Provincias pueden ejercer. Y éste ha sido realmente el núcleo principal sobre el que ha pivotado la aprobación de la LRSAL. Esta aprobación ha supuesto un proceso legislativo largo, complejo, tedioso, marcado por “idas y venidas” caóticas. Desde luego, un proceso nada edificante, que lo único que demuestra es cómo no se deben hacer las cosas. Un ejemplo: el Gobierno proponente tardó casi año y medio en preparar un texto de anteproyecto; texto en el que no se contó con los operadores tradicionales realmente, ya que no ha habido prácticamente debate político, académico ni social. Solo fuertes contestaciones desde todos estos ámbitos<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Algunos datos: Alemania entre 1960 y 1978 sufrió una reforma pasando de 24371 Municipios a 8514. En Grecia en 1998 pasó de 5343 a 1033. En 2010, por la crisis se quedaron en 355. En Italia desaparecieron en la última reforma 2000 Ayuntamientos. Suecia entre 1952 y 1973 pasó de 2281 a 286 Municipios. Por último Reino Unido en 1975 pasó de 1549 a 500. Francia destaca como la única que nos rebasa, cuenta actualmente con 36.000 Municipios.

<sup>6</sup> De hecho, en el Programa Nacional de Reformas para 2012 elaborado por el Gobierno no se descartaba la reforma de la planta municipal. Si se hacía, sin embargo, en el Plan Nacional de Reformas de 2013, que situaba ya la reforma local a la reordenación de competencias.

<sup>7</sup> De hecho esta reforma pasó por distintos intentos antes de ser finalmente aprobada.

El primer intento fue el anteproyecto 1º de LRSAL que reformó la LBRL, la Ley de Haciendas Locales y otras Leyes (borrador de 13 julio 2012).

El segundo intento fue el Anteproyecto informado por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013. Formularon alegaciones las CCAA, la Federación Española de Municipios y Provincias, sindicatos, etc. Obtuvo una contestación prácticamente unánime. Fue informado (con muchas críticas) por la Comisión Nacional de

Sin duda la reforma es producto o fruto de un contexto económico-financiero muy determinado, utilizado como excusa aparente para proceder no a una reforma sino a un “ajuste institucional” y un cambio de modelo local vestido de “reforma” que se alinea con las tendencias centralizadoras propias del Gobierno bajo cuyo impulso se ha elaborado.

## **B- Objetivos de la reforma local según el Preámbulo de la LRSAL.**

La LRSAL arranca en su Exposición de motivos explicando cuáles son los objetivos perseguidos con la misma.

La Ley resalta tres objetivos básicos:

El primero de ellos es aclarar la distribución de competencias municipales, ya que se trata de un sistema “complejo” en el que hay ciertas duplicaciones. Sin embargo esta “clarificación” se entiende principalmente como una reducción del ámbito de atribuciones del Municipio a favor de la Provincia y de la CCAA.

El segundo de los objetivos confesados es el de racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, dotando de mayor fortaleza a las Diputaciones provinciales. En coherencia con esta idea, la LRSAL ofrece incentivos a la fusión de Municipios <sup>8</sup>.

---

Administración Local (21 de mayo) y por el Consejo de Estado (Dictamen de 25 de junio 2013, muy crítico con la reforma).

El tercer Intento: “A la tercera va la vencida”. Proyecto aprobado por Consejo de Ministros 26 de julio 2013, prácticamente en solitario.

<sup>8</sup> Entre estas medidas de incentivo se encuentran el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como

Con todo, el objetivo principal es el de garantizar un control financiero y presupuestario de las entidades locales. Para conseguir esto intenta favorecer la iniciativa privada, evitando lo que la Ley llama “intervenciones administrativas desproporcionadas”. Es decir el económico como criterio principal.

La LRSAL persigue adicionalmente otros objetivos:

- Articular el sistema local alrededor de la idea de “servicio” y no “de competencia”.
- Cuestionar la prestación de servicios mínimos para Municipios de menos de 20.000 habitantes. Exige para ello “conformidad del Municipio”. Coste Efectivo (116 ter LBRL).
- Fortalecer el papel de las Diputaciones provinciales, mediante la atribución de competencias de “coordinación” en la prestación de determinados servicios. A ello añade un papel de colaboración en la “tutela financiera” (116 bis, 3, LBRL).
- Los Municipios no pueden llevar a cabo competencias no propias y actividades económicas en determinados casos (situación económico-financiera “saneada” como presupuesto para su ejercicio).
- Medidas de reestructuración del Sector Público Local instrumental.
- Fortalecimiento de la intervención (centralidad en la reforma).
- Otras medidas: supresión de entes locales menores, consorcios, mancomunidades, etc.

---

consecuencia del aumento poblacional. Además, si se acordara entre los Municipios fusionados alguno de ellos podría funcionar como forma de organización descentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial y denominación de los municipios fusionados aunque pierdan su personalidad jurídica

- Medidas restrictivas sobre la estructura política y sobre el personal.

### **C- La incidencia de la reforma local sobre el personal eventual al servicio de las Corporaciones.**

La LRSAL introduce una previsión específica en relación con el objeto de este trabajo, consiste en la incorporación al articulado de la LBRL de un nuevo artículo 104 Bis particularmente referido al personal eventual al servicio de las Corporaciones Locales. Básicamente este artículo 104 bis LRBRL consiste en establecer una serie de límites al número de puestos de trabajo de personal eventual que pueden tener en plantilla de las Entidades Locales.

Es importante retener que, de acuerdo con la Disposición final Sexta de la LRSAL, ésta entró en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. De modo que, desde el 31 de diciembre de 2013, las referidas limitaciones se encuentran en vigor debiendo, en consecuencia, adaptarse las Entidades locales al mandato de este precepto. Si bien, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décima y, en los términos previstos en la misma, a las Entidades locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días al plazo máximo previsto en la normativa de morosidad, no se les aplicará con carácter excepcional los límites previstos en el 104 bis de la LRBRL hasta el 30 de junio de 2015.

Las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los Ayuntamientos deberán ajustarse a los siguientes límites y normas:

- **a)** Los Municipios de población entre 2.000 a 5.000 habitantes podrán excepcionalmente contar con un puesto de

trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual cuando no haya miembros de la Corporación local con dedicación exclusiva.

- **b)** Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de uno.
- **c)** Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 10.000 y no superior a 20.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de dos.
- **d)** Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 20.000 y no superior a 50.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de siete.
- **e)** Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 50.000 y no superior a 75.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de la mitad de Concejales de la Corporación local.
- **f)** Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de Concejales de la Corporación local.
- **g)** Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder al 0,7 por ciento del número total de puestos de

trabajo de la plantilla de las respectivas Entidades Locales, considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas <sup>9</sup>.

Por su parte, y en relación con las Diputaciones Provinciales la regla es la establecida en el apartado 2 del precepto.

"2. El número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en las Diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del Municipio más poblado de su Provincia.

---

<sup>9</sup> Las Diputaciones Provinciales podrán tener tantos eventuales como el del tramo correspondiente a la Corporación del Municipio más poblado de su Provincia.

En este caso, todas las Diputaciones tendrán los mismos eventuales que la capital de su provincia, salvo en los casos de las provincias de Cádiz, Pontevedra y Toledo, donde los municipios más poblados son, respectivamente, Jerez de la Frontera, Vigo y Talavera de la Reina.

- El Consejo Insular de Mallorca podrá tener 31 eventuales
- El Cabildo de Tenerife podrá tener 29 eventuales
- El Cabildo de Gran Canaria podrá tener 27 eventuales
- El Cabildo de Lanzarote podrá tener 15 eventuales
- El Cabildo de Fuerteventura podrá tener 13 eventuales
- El Cabildo de La Palma podrá tener 12 eventuales
- El Cabildo de la Gomera podrá tener 10 eventuales
- El Consell Insular de Ibiza podrá tener 9 eventuales
- El Consell Insular de Menorca podrá tener 7 eventuales
- El Consell Insular de Formentera podrá tener 7 eventuales
- El Cabildo de el Hierro podrá tener 7 eventuales

En este punto debemos resaltar que, a diferencia de lo que existe respecto de los retribuciones de los electos locales, donde nos encontramos con retribuciones en régimen de dedicación exclusiva y de dedicación parcial, la LRSAL establece un número máximo del personal eventual, con independencia de la cuantía que sea la retribución que se le abone, y que esta sea "a tiempo completo" o a "tiempo parcial", por lo que en modo alguno podrán considerarse el tema de la retribución, a efectos de omitir los límites que establece la Ley.

En el caso de los Consejos y Cabildos insulares, no podrá exceder de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, y, en las de menos de 800.000 habitantes, el 60% de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular.”

Las cifras de población a tomar en consideración son las cifras oficiales de población que se aprueban con carácter anual. De modo que para el año 2014 se trata de las contenidas en el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013 (BOE núm. 311, de 28 de diciembre).

Puede comprobarse de lo dicho que la aplicación de los límites del personal eventual que efectúa el artículo 104 bis es distinta en función del tipo de Entidad Local de que se trate, en los términos siguientes:

- En los Ayuntamientos, dichos límites se establecen en función de tramos de población y otros criterios (existencia de miembros con dedicación exclusiva en la Corporación). Esto significa que los Municipios de población inferior a este tramo no podrán disponer de ningún puesto de eventual en ningún caso.
- El número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en las Diputaciones provinciales se basa en criterios corporativos, en concreto con el número de posibles eventuales en el Municipio más poblado de su Provincia

- En el caso de los Consejos y Cabildos insulares el criterio es mixto poblacional/número de miembros de la Corporación: en las islas con más de 800.000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, y, en las de menos de 800.000 habitantes, el 60% de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular.

Es importante asimismo destacar la prohibición establecida en el apartado 3 de este artículo 104 Bis LBRL: el resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes no podrán incluir en sus respectivas plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual, lo que significa que Comarcas, Mancomunidades, Áreas Metropolitanas y análogos modelos de entidad local, destino habitual y abundante de este tipo de personal, habrá de proceder a eliminarlos de sus plantillas. Más adelante se retomará esta cuestión.

Finalmente concluye este precepto señalando que el personal eventual tendrá que asignarse siempre a los servicios generales<sup>10</sup> de las Entidades Locales en cuya plantilla aparezca consignado, y solo excepcionalmente podrán asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la Entidad

---

<sup>10</sup> Para concretar el concepto de servicios generales, se podría acudir a la definición que de estos haga cada Entidad Local en el reglamento o norma en la que se establezca su organización administrativa.

No obstante, un criterio más objetivo y de aplicación general podíamos encontrarlo en la Orden del Ministerio Economía y Hacienda, de 20 de septiembre de 1989, por la que se establecía la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales. El Grupo I de esa clasificación llevada por título "Servicios de Carácter General", entendiendo por ellas las actividades que afecten con carácter general a toda la Entidad Local y que consisten en el ejercicio de funciones de gobierno o apoyo administrativo a toda la organización.

Local, si así lo reflejare expresamente el Reglamento Orgánico de la Corporación.

Las Corporaciones locales publicarán semestralmente en su sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial el número de los puestos de trabajo reservados a personal eventual. El Presidente de la Entidad Local informará al Pleno con carácter trimestral del cumplimiento de lo previsto.

## **V. Consecuencias de la aplicación del nuevo régimen del personal eventual derivado de la LRSAL.**

A la vista de lo anterior, no cabe duda de que el mecanismo por el que se ha optado para poner coto al abuso del personal eventual adolece de gran rigidez, planteando asimismo importantes dudas jurídicas. Es cierto que hacía falta imponer alguna regla limitativa, debido al constante abuso que se estaba haciendo de esta figura <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Se ponen algunos ejemplos: Alcorcón, Municipio de 169.773 habitantes, cuenta actualmente con 53 cargos de confianza. Por su parte el Ayuntamiento de Alicante (335.052 habitantes) se gasta 1.4 millones de euros en personal eventual repartidos en 46 empleados. La alcaldesa de Manilva (Málaga, 14.600 habitantes) incorporó como cargos de confianza en el ayuntamiento a su hermana y a su nuera.

Y la Administración local no es la única que arroja estas cifras; en la administración autonómica las cifras son similares: la Generalitat Catalana recoge unas dotaciones de 201 puestos eventuales con un montante de 13,31 millones. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra emplea a 108 empleados eventuales a los que dedica 5,9 millones. Aragón del total de 4,31 millones de euros presupuestados para cargos designados libremente, 2,7 fueron para 70 puestos de este tipo de personal. Asturias cuenta con más asesores que Diputados, disponiendo de con 98 eventuales a sueldo que suponen 4,3 millones. *Fuente: diversas noticias de prensa localizadas en internet*

Sin embargo, la fórmula adoptada no parece que vaya a dar los resultados previstos, e incluso puede llegar a perjudicar a determinados Municipios, haciendo que paguen justos por pecadores.

Expongamos esta idea de forma más detallada:

**A- El exceso sobre las bases: la regla cuantitativa detallada rebasa el marco competencial estatal, limitado a lo básico.**

**a) La distinción bases/desarrollo como criterio específico de reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas: alcance e interpretación.**

La existencia de Leyes básicas y Leyes que proceden a su desarrollo se inscribe en el ámbito de las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico. La CE y, en consecuencia también los Estatutos de Autonomía en el marco constituido por ésta, recogen una serie de materias en las que la regulación jurídica básica (regulación de mínimo común denominador de todo el territorio) se atribuye al Estado, en tanto que su desarrollo normativo y ejecución son atribuidas a las CCAA. En este marco, la legislación completa sobre una materia se nutre de normas de dos ordenamientos distintos: el estatal, que establece las bases de la ordenación, y el autonómico, que desarrollando esas bases, completa dicha ordenación.

Hay que tener presente que la legislación básica no es una simple legislación de principios a desarrollar por el legislador autonómico, sino una regulación con contenido sustantivo suficientemente acabado y directamente aplicable. Esto no quita que, obviamente, deba regular los aspectos centrales o nucleares de la materia que regula; aquellos que exigen una aplicación uniforme en todo el Estado, lo que determina que el legislador básico deba ser único (las Cortes generales), para garantizar un común denominador normativo. Esta idea de que la legislación básica debe regular un mínimo común denominador no meramente principal ya fue establecida por el TC desde sus primeras sentencias en la materia.

También es importante conocer que la legislación básica debe establecerse en todo caso mediante Ley. El principio de Ley formal como exigencia de lo básico ya fue establecido por el TC en sus sentencias 141/1993 y 69/1998.

El problema sustantivo más importante que plantean las Leyes básicas es la determinación de qué es lo básico, ya que sólo este contenido corresponde a la Ley estatal, que no puede así invadir las competencias autonómicas para desarrollar normativamente el contenido no básico de la legislación de una materia (STC 13/1989, de 26 de enero).

El TC ha indicado reiteradamente (por ejemplo en su STC 25/1983, de 7 abril) que "no es fácil determinar en cada caso concreto cuáles son las bases de una determinada materia... y hay que considerar imposible cualquier intento de relación apriorística". Sin embargo, partiendo de ello, ha optado por una definición material de lo básico, entendiéndolo por tal aquellos contenidos materiales, cuya aplicación debe extenderse a todo el Estado, estableciendo un

común denominador normativo, por cuanto el interés general exige una uniformidad legislativa en los puntos esenciales de dicha materia.

En España, la utilización de la fórmula legislación básica/legislación de desarrollo, es un criterio muy habitual para proceder al reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Su esencia radica en la necesidad del concurso, de los dos centros de poder (el estatal y el autonómico), para proceder a la regulación global de una materia.

El Estado, al dictar lo básico, ya realiza un acto jurídico de aplicación directa que no necesita de un desarrollo normativo posterior para adquirir un valor normativo cierto aunque se limite a establecer el mínimo común en esa materia. Por su parte, las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias de desarrollo normativo perfeccionan dicho mínimo, si bien necesitan su existencia previa puesto que de él deben partir. Y estos expuestos son los límites a las respectivas competencias: el Estado, competente para aprobar lo básico, debe ceñirse a fijar normativamente ese mínimo común denominador, sin entrar en detalles exhaustivos que impidan a las Comunidades Autónomas ejercer su atribución de desarrollo. En otras palabras el Estado no puede agotar la materia, debiendo reservar un ámbito sustancial para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus propias competencias normativas. Y éstas procederán a desarrollar lo básico sin contradecirlo, necesitando su existencia previa como requisito necesario del que partir para ejercer su competencia.

Este requisito, sin embargo, podría dar lugar a un hecho que dejase sin efecto las competencias autonómicas: la necesidad de que las Comunidades Autónomas tuvieran que esperar a que el Estado aprobase, con ese expreso carácter, una Ley básica para poder

ejercer sus competencias de desarrollo normativo que según su Estatuto pudiera corresponderle. Si así fuera, al Estado le bastaba con no aprobar tal normativa básica, dejando subsistente la preconstitucional, para privar a las Comunidades Autónomas de su capacidad normativa de desarrollo de este tipo de normas estatales.

Por esa razón, la primera jurisprudencia del TC optó por una consideración material de la legislación básica, conforme a la cual corresponde a las propias Comunidades Autónomas, en defecto de Ley estatal expresamente aprobada como básico, interpretar qué disposiciones de la normativa preconstitucional tenían el carácter de básicas y, por lo tanto, podrían ser desarrolladas por la norma autonómica respetando su contenido. Esta interpretación debería, hacerla, pues, quien aplicara la norma, porque su carácter de básica no se deduce expresamente de la propia norma. Y en esta labor, la CCAA cometiera error (lo que haría incurrir a la norma autonómica en un vicio) sería, en su caso, el TC quien debería resolver esta cuestión.

Sin embargo, tras más de tres décadas de vigencia de la CE esta doctrina se ha superado, y se ha terminado por imponer el concepto formal de legislación básica, es decir, la necesidad de que el legislador estatal precise expresamente qué disposiciones tienen el carácter de básicas. La razón es esencialmente práctica: evitar la multiplicación de recursos ante el TC, y en definitiva dar una mayor seguridad jurídica a la determinación de lo básico. Esta competencia para calificar como básica una norma no sólo la detentan las Cortes Generales (aunque esto sea lo normal, dado que las bases se establecen por Ley), sino también, excepcionalmente, el Gobierno de la Nación, cuando deba aprobar Decretos Legislativos o simplemente reglamentos a los que corresponda tal carácter.

Lógicamente el concepto material de legislación básica seguiría cumpliendo su función respecto de la legislación preconstitucional, evitando, que la “pereza legislativa del Estado” pudiera limitar las competencias de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas.

La legislación de carácter básico presenta otro problema que la definición formal de lo básico debe resolver. La legislación básica estatal se contiene normalmente en textos de naturaleza mixta, en los que se comprenden tanto normas básicas como normas de desarrollo, para las que también tienen competencia el Estado, aunque solo para su aplicación supletoria respecto de las autonómicas que desarrollan la legislación básica. Esto es: solo mientras la Comunidad Autónoma no las apruebe, o para los supuestos de Comunidades cuyos Estatutos no han asumido competencias en esta materia. Por lo tanto en estas Leyes mixtas se regula, potencialmente al menos, toda la materia. En este contexto, saber qué es lo básico y hasta donde llega es decisivo para la seguridad jurídica de quien debe interpretar o aplicar estas normas. Lo que propugna el concepto formal es que sea el propio legislador quien defina expresamente qué disposiciones tienen carácter básico y cuáles no.

La legislación estatal sí viene precisando en las disposiciones finales qué disposiciones tienen carácter de básicas de las Leyes; pero a veces esta precisión se remite paradójicamente al clásico concepto material ya superado, pues se limita a decir que “además de los preceptos anteriormente señalados como básicos, tendrán también este carácter los restantes a los que corresponde tal naturaleza”. Esta vaga fórmula supone en último término, remitir al intérprete la interpretación de qué es lo básico. Por otra parte, algunas Leyes aun precisando en sus Disposiciones Finales cuáles son

los preceptos de carácter básico, disponen que también tendrán ese carácter los Reglamentos estatales que desarrollem la Ley cuando constituyan un complemento necesario de los preceptos básicos de la propia Ley.

Este hecho debe llevar a concluir que el criterio material, tal como fue definido por el TC, aún seguiría cumpliendo la función de identificación de lo básico; si bien el legislador debería ser, en todo caso, quien primeramente se pronuncie formalmente sobre dicho carácter.

La legislación estatal básica supone un límite a la legislación autonómica de desarrollo, un presupuesto del que debe partir, y que define el alcance de su regulación autonómica. Por ello la determinación de qué es lo básico es esencial.

La legislación básica debe caracterizarse por las notas de generalidad y estabilidad o permanencia, pues se trata de uniformar la legislación en todo el territorio del Estado, y de condicionar desde dicha legislación el ejercicio de competencias legislativas de las Comunidades Autónomas. Evidentemente, el legislador estatal puede modificar posteriormente la legislación básica previamente establecida, pero debería hacerlo solo cuando un cambio de circunstancias de cualquier índole lo aconsejara o justificara, pues no debe olvidarse que la fijación de lo básico enmarca el poder legislativo de las CCAA, a las que todo cambio de la legislación básica obliga a modificar su propia normativa de desarrollo. De ahí que los cambios de la normativa básica no puedan ser caprichos o sin justificación alguna. El propio concepto de lo básico que parece alejado de lo meramente coyuntural así lo exige.

Además de suponer un límite para la legislación de desarrollo autonómico, la legislación básica puede ir más lejos e imponer unos mínimos normativos que diseñen un modelo general final y que deben ser respetados por la legislación autonómica, pero sin condicionar totalmente la normativa de desarrollo de manera que no tenga ninguna opción, y sólo mera concreción de pautas prefijadas por el legislador estatal en la ley básica. La norma autonómica de desarrollo debe poder instrumentar políticas propias cuya definición está atribuida a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

**b) La aplicación del modelo en relación con el régimen local: el exceso competencial estatal en lo referente al personal eventual local**

El régimen local, sobre el que venimos reflexionando en este trabajo, es una materia cuyo reparto competencial responde a este modelo descrito, con todos los problemas y dificultades indicados. Conforme al artículo 149.1.18 CE, el Estado legisla lo básico, correspondiendo las CCAA el desarrollo del mismo.

En ejercicio de estas competencias, el Estado aprobó en su momento la LBRL, y las CCAA asumieron en sus Estatutos de Autonomía sus competencias de desarrollo en la materia. En el caso de Aragón es el artículo 75 de la LO 5/2007 el que establece expresamente que:

"En el ámbito de las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de Ley."

Aplicando lo ya explicado, cabe afirmar aquí que el Estado, al establecer la legislación básica de régimen local, no puede hacerlo con tal detalle o de forma tan acabada que impida el que las Comunidades Autónomas tengan “espacio normativo” bastante para desarrollar las bases establecidas por la legislación estatal. Éstas han de poder adoptar, dentro de aquel marco, sus propias líneas en la materia en atención a sus circunstancias particulares y para satisfacer sus propios intereses.

Es decir, el concepto de lo básico también tiene sus propios límites: todo lo necesario para establecer el común denominador normativo en el Estado, pero sólo lo necesario para lograr tal finalidad, de modo que no se coarte la competencia autonómica de desarrollo de los bases. En este sentido, debe afirmarse que algunas leyes básicas en vigor tienen una densidad normativa excesiva.

Y es, precisamente, el caso de la nueva regulación que la LRSAL hace del personal eventual local. En este punto, como estamos viendo, la legislación básica es muy específica: señala números cerrados de personal eventual municipal en función de criterios poblacionales también muy estrictos. Es decir no cumple los requisitos exigidos a la legislación básica, ya que coarta la competencia de las Comunidades Autónomas de desarrollar en legislación básica, estableciendo unos límites infranqueables e inmejorables respecto al personal eventual.

Efectivamente. A la vista de las determinaciones del nuevo artículo 104 bis LBRL, ¿qué margen de desarrollo queda a las CCAA? En ningún caso pueden éstas modificar los límites cuantitativos establecidos. Tampoco aplicarlos a otras entidades municipales distintas de las encuadradas en las pinzas poblacionales descritas. En estos puntos, total constricción. Como mucho, la única decisión

posible a adoptar será disponer o no de personal eventual. Pero esta decisión tampoco corresponderá al legislador autonómico en ejercicio de sus competencias de desarrollo, sino a los propios Municipios en ejercicio de su potestad de autoorganización.

La conclusión es, pues, evidente: el legislador básico estatal de régimen local, en la reforma de la LBRL llevado a cabo por la LRSAL, y, más concretamente, en lo referido al personal eventual, ha excedido su competencia sobre lo básico invadiendo claramente las competencias autonómicas de desarrollo, que quedan anuladas y reducidas a la nada. Resulta inviable su ejercicio por falta de espacio material sobre el que desplegarse. Y este hecho lleva necesariamente a defender su inconstitucionalidad por vulnerar lo establecido en el artículo 149.1.18 CE: el Estado tiene competencia para aprobar la legislación básica sobre régimen local, y solo para eso.

## **B- La incongruencia de lo puramente cuantitativo**

La regla de limitación del personal eventual local que incorpora la LRSAL al ordenamiento local es una regla basada solo en criterios poblacionales, que permite que, a mayor población municipal, mayor número de posibles empleados eventuales pueda tener la Corporación en su plantilla. Dicho de otro modo: la LRSAL ha optado por limitar el personal eventual por puestos de trabajo ligados a la población municipal, desdeñando otras posibilidades, como podría ser la fijación de una cantidad máxima en el Presupuesto del Ayuntamiento destinada a estas contrataciones. Esta opción plantea varias cuestiones que es necesario exponer más detenidamente.

1. La amplitud de los márgenes dados: son cifras amplias (un municipio de 75.000 habitantes puede tener hasta

el mismo número de concejales: 25), lo que plantea la duda de su necesidad como criterio general.

2. La imposibilidad de que los Municipios menores de 2.000 habitantes puedan incluir en sus plantillas puestos de trabajo cuya cobertura corresponda al personal eventual, también como criterio general. Es bien cierto que muy posiblemente muchos de ellos no necesiten ningún tipo de asesor. Pero también cabe destacar que algunos Municipios de esta envergadura cuentan con grandes tradiciones turísticas o culturales pudiendo requerir por ello contar con este tipo de personal, lo que ahora imposibilita la Ley.

Pensemos en un Ayuntamiento con población inferior a 2.000 habitantes que tenga, por ejemplo, un festival de teatro de diez días de duración en verano para el cual cuenta con un asesor teatral eventual por el tiempo necesario para su organización. Ahora, con esta reforma, no dispondría de esta posibilidad. Y ejemplos de esto hay en esta CCAA: Sallent de Gállego, que celebra cada verano el festival "Pirineos Sur".

En este caso, sí puede disponer de un asesor eventual, pero tendría que tenerlo durante todo el año o, de tenerlo solo durante el tiempo que lo necesite, ya no podría contar con ningún otro durante el resto del año, al haber cubierto el cupo legal, con lo cual previsiblemente recurrirá al nombramiento de un asesor permanente y a la contratación laboral temporal del director teatral, aumentando con ello el gasto público efectivo en ese ayuntamiento.

3. El automatismo rígido impide que incluso Municipios que puedan disponer de personal eventual en sus plantillas, introduzcan criterios flexibilizadores en atención a su realidad concreta. Piénsese en un ejemplo parecido al anterior: un

Municipio superior a 2.000 habitantes (Aínsa: 2.000 habitantes) que tiene un festival de teatro de 2-3 días de duración. Éste, aún no siendo un caso habitual, si será posible, y supone un claro ejemplo de lo que mencionábamos anteriormente: pagan justos por pecadores. Es cierto que muchos Municipios han abusado de esta figura, pero otros han actuado correctamente, y ahora estos últimos (que realmente necesitan de su personal eventual) se ven obligados a prescindir de ellos, planteándoles un problema que no tenían por qué tener.

### **C- Algunas propuestas alternativas y críticas adicionales**

Son todas estas cuestiones previas las que nos llevan a plantear otras opciones como más ventajosas para lo que pretendía la reforma legal. Sin ir más lejos, la opción por el criterio presupuestario, acorde además con lo dispuesto en el artículo 12.1 del EBEP (último párrafo). Esto es: establecer una cantidad límite para la contratación de este personal en el presupuesto municipal, que respete la facultad de organización municipal y deje a la misma la decisión de su distribución entre el personal eventual que necesite y durante el período de tiempo que lo precise, tanto sea continuado, eventual, esporádico o extraordinario. Además, esa limitación económica debería incluir cualquier asesoría externa, a la que no se refiere el texto legal, y que vendría a cerrar de manera más acabada el objetivo teórico de esta reforma: restringir la libertad existente hasta el momento para la disposición municipal de asesores.

Otra consideración que sin duda hubiese mejorado la regulación del personal eventual local hubiese sido la definición y regulación de las funciones que pueden ser ejercidas por estos asesores para, por un lado, evitar encubrir a este personal bajo otra modalidad de

contratos laborales <sup>12</sup>, y por otro lado impedir que puedan realizar funciones reservadas, por supuesto, a funcionarios, pero también al personal laboral de la plantilla municipal, según conste en el catálogo y relación de puestos de trabajo, como está sucediendo en la actualidad.

Somos conscientes de que posiblemente esta tarea sea más propia de la normativa básica de empleo público que de la de régimen local, siendo imputable el “defecto” al EBEP más que a la LRSAL. Sin embargo, ante el silencio de aquél, no hubiese estado de más alguna indicación en este sentido por la norma que nos ocupa, aunque limitada al personal eventual al servicio de las entidades locales.

Una apreciación personal es la referida a la limitación de la contratación de este tipo de personal cuando la prestación de los servicios municipales sea asumida por otra Administración Pública, singularmente la Diputación provincial. Es de todos conocidos que una de las novedades de esta reforma es el rediseño del reparto competencial por razones económicas <sup>13</sup>. Pues bien: la existencia de

---

<sup>12</sup> Así sucedería en el ejemplo anterior con el director del festival de teatro que debería ser considerado como asesor, ya que seguramente no sería nombrado tras un proceso de selección con otros candidatos sino que se tendrían en cuenta otro tipo de circunstancias, incluidas las de afinidad con quien lo nombra, y sin embargo es muy posible que acabara contratado laboralmente por servicio determinado para poder contar con un asesor durante todo el año.

<sup>13</sup> La reforma de la Administración local persigue, según señala la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, varios objetivos básicos:

Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más

personal eventual en Ayuntamientos en que la competencia en torno a la que actual el mismo ha sido asumida por otra Administración Pública sería difícilmente justificable, por pérdida del objeto material del contrato.

Así pensemos, por ejemplo, en un Ayuntamiento de cerca de 20.000 habitantes, que podría contar con 2 asesores, para no poder prestar ningún servicio, "transferido" o encomendado a otro sujeto público. Y ello, por supuesto, contando en plantilla con funcionarios y técnicos municipales perfectamente capacitados y cualificados. Parece que no sería la mejor situación para empezar a recuperar la confianza de la ciudadanía en los políticos, perdida según las últimas encuestas oficiales.

Pero creemos que lo que realmente habría que plantearse es la necesidad de esa cantidad de personal eventual. Aplicando las cifras previstas al número de Ayuntamientos habilitados para contratarlos (1319, según los datos del último censo de población), el resultado que aparece es de hasta 6489 posibles "asesores" en las Corporaciones españolas. ¿De verdad hacen falta tantos? Sobre todo, teniendo en cuenta que muchas veces estas contrataciones realmente sirven para enmascarar otro tipo de favores distintos al asesoramiento pretendido. Si lo que necesitan los electos locales es que esos asesores sean más de tipo político, (como suele ser lo habitual), tienen dos vías al efecto:

1) Incluir a esas personas en las listas electorales correspondientes, y por lo tanto desempeñar un cargo político a todos los efectos, retribuidos por ello, con lo que se ahorrarían los sueldos como asesores.

---

riguroso y por último favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

2) Que sean los partidos los que se hagan cargo de estos gastos, pues los ciudadanos pagan para recibir servicios y equipamientos y los gastos propios de quienes han elegido para llevarlos a cabo mediante el gobierno o la oposición, pero no para satisfacer gastos ajenos más propios de las formaciones políticas que del erario de una Administración pública.

La propia transitoriedad del sistema (Disposición Transitoria 10<sup>a</sup>)<sup>14</sup> evidencia que, en realidad, la existencia del personal eventual obedece a razones puramente políticas y no de necesidad. Recuérdese que, conforme a la misma, las Entidades Locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y además su período medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad, no les aplicará, con carácter excepcional, los límites previstos, pudiendo mantener el personal eventual de que dispusieren a la entrada en vigor de la LRSAL hasta el 30 de junio de 2015, en tanto sigan cumpliendo los requisitos mencionados. Esto es: hasta después de las elecciones locales y autonómicas del próximo

---

<sup>14</sup> No obstante si en algún momento del periodo comprendido entre la entrada en vigor de la LRSAL y el 30 de junio de 2015 dejaren de cumplir los repetidos requisitos , la excepción prevista en la disposición que comentamos ya no les sería de aplicación y deberían proceder a reducir el número de personal eventual hasta adecuarlo al límite correspondiente y, salvo que se prevea expresamente en el reglamento orgánico, quedar asignado exclusivamente a los servicios generales de la Entidad Local.

Tampoco esta excepción ampara la posibilidad de que las Entidades Locales que cumplan los requisitos incrementen el número de personal eventual por encima del límite que les corresponda en función de la población de su municipio. Así se deduce del apartado 4 de la misma disposición transitoria cuando establece que "en ningún caso, las Entidades Locales en las que concurran los requisitos a los que se refiere esta disposición, podrán incrementar el número total de puestos de trabajo de personal eventual, respecto al que disponían a 31 de diciembre de 2012.

año, lo que lleva a interpretar una especie de “premio graci able” a quienes hagan los “deberes económicos <sup>15</sup>”. Es decir, nada que ver con la necesidad de sus servicios reconociéndose así su intención

---

<sup>15</sup> Según la nota explicativa de la Reforma Local realizada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del 15 de enero de 2014, la Disposición transitoria décima de la LRSAL prevé un régimen transitorio para la aplicación de las limitaciones referidas al número de personal eventual y cargos públicos con dedicación exclusiva. I

Por lo que se refiere al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se deberá estar en las previsiones que, de forma fundada, las entidades locales tengan en relación con la liquidación de sus presupuestos del ejercicio 2013.

En cuanto al límite de deuda pública las operaciones a corto plazo no deberán superar el 30 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, el volumen total del capital vivo de las operaciones a crédito a corto y largo plazo no deberán superar el 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediato anterior.

En cuanto se publique la relación de entidades que cumplen los requisitos del apartado 1 de la disposición transitoria décima de la LRSAL las entidades locales que deseen acogerse a las excepciones que se recogen en la misma deberán acreditar que concurren los requisitos mencionados y comunicarlo.

La Secretaría General publicará la relación de las entidades locales que cumplen aquellos requisitos una vez haya recibido las liquidaciones de sus presupuestos del ejercicio 2013, haya publicado la deuda viva de dichas entidades previa comunicación de la Comisión Nacional de Administración Local y se haya aprobado la norma reguladora de la metodología de cálculo del período medio de pago a proveedores.

Por último las entidades locales que no se encuentren en dicha relación y que, por haber considerado que cumplían los requisitos antes citados, se hubieren acogido a la excepción a la que se refiere la disposición transitoria décima de la LRSAL deberán aplicar las medidas previstas en los artículos 75 bis (Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las Entidades Locales) y ter (Limitación en el número de los cargos públicos de las Entidades Locales con dedicación exclusiva) y 104 bis (Personal eventual de las Entidades Locales) de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

mayoritaria (no siempre), ser una salida laboral para correligionarios políticos.

## **VI. Conclusiones a modo de recapitulación final.**

El objetivo de este trabajo ha sido el de confeccionar una exposición de la situación actual del personal eventual en la Administración local, a la luz de la importante reforma de la LBRL.

Este personal eventual constituye una tipología especial de empleado público que el vigente EBEP se limita a definir como “*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*” (artículo 13).

Sin embargo, y pese a la poca claridad normativa (la definición está sustentada en concepto jurídicos indeterminados), se trata de un tipo de empleado que debe distinguirse claramente no sólo del personal funcionario y del laboral, sino también del personal directivo, con el que frecuentemente se ha confundido. Hoy así lo aclara expresamente el citado artículo 13 del EBEP, al afirmar que el personal eventual no puede desempeñar ya funciones directivas (ni de gestión), como antes era relativamente habitual en la práctica, debiendo limitarse a realizar solo funciones de confianza o asesoramiento especial de los órganos de Gobierno de cada Administración.

Y será precisamente cada Administración, a la hora de designar este tipo de personal, la que identificará en qué acciones concretas se

materializará ese asesoramiento especial y esa confianza. Puede comprobarse que se abre aquí un amplio campo a la discrecionalidad administrativa que habrá de ejercerse con cuidado salvo riesgo de propiciar (como ha sido habitualmente) abusos administrativos.

Otra nota esencial de este tipo de personal es que su nombramiento y cese son enteramente libres, produciéndose en todo caso el cese cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento. Hay que notar, pues, que la libertad de este nombramiento implica el apartamiento de las fórmulas habituales de selección de personal (oposición, concurso-oposición), convirtiéndose la libre designación, de este modo, en el sistema de designación de este tipo de personal.

El posible abuso que posibilitan los condicionantes descritos justifica la imposición de algunos límites en torno al personal eventual, si bien claramente insuficiente. Por ejemplo, la condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna. Además, en las Relaciones o en los Catálogos de puestos de trabajo de cada Administración deberá determinarse necesariamente el número de puestos eventuales, con sus características y retribuciones, como es propio de estos instrumentos de ordenación. Cada uno de los puestos a cubrir por personal eventual habrá de gozar de la oportuna cobertura presupuestaria, en lo que parece un intento de poner luz sobre la figura.

En el caso de Aragón, el proyecto de nueva Ley de empleados públicos que se encuentra actualmente en tramitación ante las Cortes Autonómicas introduce asimismo cautelas adicionales. Por ejemplo

determina que órganos de Gobierno que pueden disponer de personal eventual (Presidente, Vicepresidente, Consejeros del Gobierno de Aragón, Alcaldes o Presidente de la Entidad local), dando a entender que ni Comarcas, ni Administraciones Públicas institucionales podrán contar con este tipo de personal. Se cierra así un campo importante al abuso de eventuales, como han sido en las comarcas.

Igualmente, plantea un número máximo previo, eliminando la libertad que antes había, y exige titulación universitaria acorde con las funciones de asesoramiento que vaya a realizar el empleado eventual. En cuanto a sus sueldos, el personal eventual percibirá las retribuciones básicas, excluidos los trienios, correspondientes al Subgrupo o Grupo profesional equivalente al de los funcionarios públicos del Subgrupo A1 del grupo de clasificación profesional A, así como las pagas extraordinarias y el complemento del puesto de trabajo que desempeñe, fijándose así también límites retributivos.

Se trata todas ellas de medidas razonables, que es de esperar que finalmente se consoliden en el texto aprobado.

Por lo que se refiere al tratamiento del personal eventual en la normativa de régimen local, se recuerda en este trabajo que del conjunto de regulación pre-constitucional del personal eventual llevada a cabo desde el ordenamiento local, se pueden extraer una serie de notas:

- El personal eventual no podía desempeñar puestos reservados a los funcionarios de carrera, si bien no se destacaba su papel asesor (dando entrada así al ejercicio de funciones más allá de esta labor)

- Su nombramiento correspondía al Pleno municipal o provincial, previa designación en su caso por el Alcalde.
- En el caso de ir a desempeñar funciones que pudieran estar dentro del llamado asesoramiento especial, debía contar con la titulación adecuada para ello
  - Era preciso además concretar la duración de su desempeño (que no tenía carácter indefinido), cesando en todo caso cuando se renovaba la Corporación. Se establecían, por último, limitaciones retributivas.

Obvia decir que, en la práctica, algunas de estas determinaciones no se cumplían.

La LBRL, primera norma básica sobre régimen local aprobada en el marco de la CE de 1978, también se refiere al personal eventual local. Como notas fundamentales cabe destacar:

- El Alcalde pierde el control de designar personal eventual, y pasa a ser el Pleno el que está capacitado para ello.
- El cese se realiza no sólo con la renovación de la Corporación sino también con el cese de la autoridad a que asesora.
- Se elimina la vinculación entre retribución y titulación, lo que es criticable.
- Es obligatorio la publicación de nombramiento, del régimen de retribuciones y dedicación.

Dentro de esta órbita normativa local, existe un debate abierto en nuestro país desde hace muchos años sobre la necesidad de reformar el régimen local en España. La crisis en la que estamos aceleró el debate, pero se reorientó hacia la planta local. Se habló así de la necesidad de reducir el número de Municipios existentes y sobre

todo, se incidió en un especial cuestionamiento del nivel provincial de Gobierno (supresión de Diputaciones provinciales). Aunque este intento de reducción de la planta local no se ha llevado finalmente a la práctica, sí se ha procedido a redefinir las competencias que Municipios y Provincias pueden ejercer.

Sin duda, la reforma es producto o fruto de un contexto económico-financiero muy determinado, utilizado como excusa aparente para proceder no a una reforma sino a un “ajuste institucional” y un cambio de modelo local vestido de “reforma” que se alinea con las tendencias centralizadoras propias del Gobierno bajo cuyo impulso se ha elaborado.

Los objetivos generales de la actual reforma local, según se deduce de la lectura de su Exposición de motivos, son varios:

- Aclarar la distribución de competencias municipales.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, dotando de mayor fortaleza a las Diputaciones provinciales. En coherencia con esta idea, la LRSAL ofrece incentivos a la fusión de Municipios.
- Garantizar un control financiero y presupuestario de las entidades locales.

También contiene un conjunto de previsiones específicas relacionadas con el personal eventual. Así, el artículo 104 bis de la LRBRL establece unos límites máximos a las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a este tipo de personal en las Entidades Locales:

- Solo los Ayuntamientos de más de 2.000 habitantes, las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos insulares podrán incluir, en sus respectivas plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual.

- El personal eventual solo podrá estar asignado a los servicios generales de la Entidad Local en cuya plantilla aparezca consignado, realizando funciones de confianza o de asesoramiento especial, sin que puedan, en ningún caso ejercer funciones directivas.
- El número de puestos a cubrir por este personal no podrá exceder de los límites que, para Ayuntamientos y Cabildos y Consejos insulares, se establece en función de su población del municipio o de la isla y, para las Diputaciones Provinciales, coincidirá con el del tramo correspondiente a la Corporación del municipio más poblado de la provincia.

Las limitaciones establecidas en el artículo 104 bis de la LRBRL son de aplicación no sólo a los puestos de trabajo de personal eventual que se creen a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, sino también a todos los creados con anterioridad.

Las Entidades Locales deberán hacer las adaptaciones precisas para que los puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual existentes no sobrepasen los límites previstos en el mencionado artículo, límites que se deberán tener en cuenta también a la hora de crear nuevos puestos después de la entrada en vigor de la LRSAL. No obstante, las Entidades Locales que cumplan los criterios establecidos en la Disposición Transitoria Décima de la LRSAL (estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad) no tendrán la obligación de aplicar esas limitaciones hasta el 30 de junio de 2015, siempre que en todo ese periodo no dejen de cumplir tales requisitos, y sin que se pueda aumentar el número de ese personal sobre el que se tenía a 31 de diciembre de 2012.

A la vista de estas previsiones, se realizan en el trabajo una serie de críticas jurídicas sobre las mismas.

La primera de ellas consiste en afirmar que la regla cuantitativa detallada rebasa el marco competencial estatal, limitado a lo básico. Efectivamente el Estado no puede agotar la materia, debiendo reservar un ámbito sustancial para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus propias competencias normativas, consistentes precisamente en el desarrollo de lo básico. Sin embargo, el legislador básico estatal de régimen local, en la reforma de la LBRL, ha excedido esa competencia propia sobre lo básico invadiendo claramente las competencias autonómicas de desarrollo, que quedan anuladas y reducidas a la nada. Ante la exhaustividad de la norma estatal, ¿qué desarrollo autonómico cabe? Este hecho lleva necesariamente a defender su inconstitucionalidad por vulnerar lo establecido en el artículo 149.1.18 CE: el Estado tiene competencia para aprobar la legislación básica sobre régimen local, y solo para eso.

Se critica también en el trabajo que la LRSAL opte por limitar los puestos que puedan desempeñar los eventuales en función de la población municipal, desdeñando otras posibilidades como podría ser la fijación de una cantidad máxima en el Presupuesto del Ayuntamiento destinada a estas contrataciones. Se destaca sobre todo la imposibilidad de que los Municipios menores de 2.000 habitantes puedan incluir en sus plantillas puestos de trabajo cuya cobertura corresponda al personal eventual, y aunque es bien cierto que muy posiblemente muchos de ellos no necesiten ningún tipo de asesor, excepciones puede haber. Algunos Municipios de esta envergadura cuentan con grandes tradiciones turísticas o culturales que pudieran requerir por ello contar con este tipo de personal, lo que ahora imposibilita la Ley.

A la vista de estas insuficiencias, se proponen en el trabajo algunas regulaciones alternativas que aparecerían como más ventajosas para lo que pretendía la reforma legal. Así:

- La opción por el criterio presupuestario, acorde además con lo dispuesto en el artículo 12.1 del EBEP (último párrafo). Es decir el establecimiento de una cantidad límite para la contratación de este personal en el presupuesto municipal, que respete la facultad de organización municipal y deje a la misma la decisión de su distribución entre el personal eventual que necesite.
- Definición y regulación de las funciones que pueden ser ejercidas por estos asesores para, por un lado, evitar encubrir a este personal bajo otra modalidad de contratos laborales, y por otro lado impedir que puedan realizar funciones reservadas, por supuesto, a funcionarios, pero también al personal laboral de la plantilla municipal.

Una apreciación personal es la referida a la limitación de la contratación de este tipo de personal cuando la prestación de los servicios municipales sea asumida por otra Administración Pública, singularmente la Diputación provincial. Es de todos conocidos que una de las novedades de esta reforma es el rediseño del reparto competencial por razones económicas. Pues bien: la existencia de personal eventual en Ayuntamientos en que la competencia entorno a la que actual el mismo ha sido asumida por otra Administración Pública sería difícilmente justificable, por pérdida del objeto material del contrato.

Asimismo, creemos que lo que realmente habría que plantearse es la necesidad de esa cantidad de personal eventual. Aplicando las cifras previstas al número de Ayuntamientos habilitados para contratarlos (1319, según los datos del último censo de población), el resultado que aparece es de hasta 6489 posibles “asesores” en las Corporaciones españolas. ¿De verdad hacen falta tantos? Sobre todo, teniendo en cuenta que muchas veces estas contrataciones realmente sirven para enmascarar otro tipo de favores distintos al asesoramiento pretendido.

Por último, una apreciación un tanto subjetiva: la propia transitoriedad del sistema (Disposición Transitoria 10<sup>a</sup>) evidencia que, en realidad, la existencia del personal eventual obedece a razones puramente políticas, y no de necesidad. Recuérdese que conforme a la misma las Entidades Locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública no les aplicará, con carácter excepcional, los límites previstos



## BIBLIOGRAFÍA

- Carrasco Canals, C. "Los funcionarios propios y otros empleados locales", en la obra colectiva dirigida por Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*, tomo III, Thomson-Civitas, Madrid, 2003
- Colom Piazuelo, E, "Empleados públicos", en Embid Irujo, A. (Director), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014, 5ª edición.
- Cosculluela Montaner, L., *Manual de Derecho Administrativo parte general*, Aranzadi, 2013
- Del Rey Guarter, S. (Director), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2008
- Fuentetaja Pastor, J.A y Fernández Rodriguez, C (Codirectores), *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2011
- Gosálvez Pequeño, H., Mellado Ruiz, L. y Roca Fernández-Castanys, M.L., *Manual básico de derecho del empleo público*, Tecnos. 2013
- Jiménez Asensio, R. y Castillo Blanco, F., *Informe sobre el empleo público local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009
- Ortega Álvarez, L. (Director), *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley/ El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2007.
- Pérez Luque, A., *La estructura de personal de las Corporaciones locales*, Comares, Granada, 1999
- Palomar Olmeda, A., *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dyckinson, Madrid. 2013
- Palomar Olmeda, A., *Empleo público local*, Bosch, Barcelona. 2012

- Parada Vázquez, R., *Derecho administrativo (tomo I): Introducción, organización administrativa y empleo público*, Open ediciones, Madrid. 2013
- Parada Vázquez, R. y Fuentelaja Pastor, J., *Derecho de la función pública*, Open ediciones. 2013
- Sanchez Morón, M (Dir), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleo Público*, Lex Nova, Valladolid. 2007
- Serrano Pascual, A. y Teruel Melero, Mª.P., *Las funciones directivas en las entidades locales*, Bayer Hnos. 2000
- Sospedra Navas, F., "Tipo de empleados públicos", QDL, 19 febrero 2009, págs. 36-41.