

Publicación digital 1/2015

INFORME SOBRE LA INCIDENCIA DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE PUESTOS DE TRABAJO DEL PERSONAL EVENTUAL EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Dr. Alfredo Galán Galán

Profesor Catedrático acreditado de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

Barcelona, a 27 de enero de 2015

SUMARIO:

1. Objeto del informe.
2. Marco normativo.
3. Determinación del límite máximo de puestos de trabajo de personal eventual en las diputaciones provinciales.
 - 3.1. Determinación por remisión al límite legal establecido para los municipios.
 - 3.2. Consecuencias de la determinación legal por remisión.
 - 3.3. Problemas interpretativos de la determinación legal por remisión.
 - 3.3.1. Remisión a los supuestos en los que el municipio no puede tener personal eventual.
 - 3.3.2. Remisión a los supuestos en los que el criterio legal se traduce en la fijación de un número concreto.
 - 3.3.3. Remisión a los supuestos en los que el criterio legal toma como referencia el número de concejales.
 - 3.3.4. Remisión a los supuestos en los que el criterio legal toma como referencia un porcentaje de la plantilla.
4. Consideraciones complementarias a la determinación del límite máximo de puestos de trabajo de personal eventual en las diputaciones provinciales.
 - 4.1. La cifra de población a tomar como referencia.
 - 4.2. El número máximo de personal eventual constituye un límite legal absoluto.
 - 4.3. Momento de aplicación del límite legal.
5. Conclusiones.

1. OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene como objeto la realización de un estudio jurídico sobre la incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL) en relación con el número de puestos de trabajo del personal eventual de las diputaciones provinciales.

2. MARCO NORMATIVO

El art. 1.28 LRSAL introduce un nuevo art. 104 bis en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), bajo la rúbrica: “Personal eventual de las entidades locales”.

Uno de los principales contenidos del citado artículo es, atendiendo al tipo de entidad local de que se trate, el establecimiento de la prohibición o bien de un límite máximo al número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual.

En el caso de las provincias, el apartado segundo del art. 104.bis LBRL admite la existencia de personal eventual, pero con el siguiente límite:

“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”.

De la lectura de este precepto se deriva que la determinación legal del límite, en el caso de las provincias, se hace mediante una remisión al límite legal establecido respecto a los municipios. Esto último se lleva a cabo en el apartado primero del mismo art. 104.bis LBRL. En relación con los municipios, la admisión de personal

eventual y, cuando se admite, la fijación del número máximo de puestos de trabajo que puede cubrirse con este tipo de personal, es realizado por la ley atendiendo al dato de la población municipal, es decir, por tramos poblacionales:

“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”.

3. DETERMINACIÓN DEL LÍMITE MÁXIMO DE PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL EVENTUAL EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

3.1. Determinación por remisión al límite legal establecido para los municipios

El legislador de la reforma local ha decidido determinar el límite máximo de puestos de personal eventual en las diputaciones provinciales a través de una remisión al límite legal previamente establecido para los municipios. De esta manera, en efecto, se afirma, en el apartado segundo del art. 104 bis LBRL, que el número “será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia”.

La existencia de esta remisión nos obliga a analizar, como primer paso, la manera en que el legislador, en el apartado primero del art. 104 bis LBRL, ha determinado el límite máximo de personal eventual en los municipios. Para ello, ha atendido primeramente al dato de la población. De esta manera, se distinguen siete tramos poblacionales, al que habría que sumar un octavo que, aunque no está recogido expresamente, se deduce a contrario de la ley:

- 1) Municipios con población inferior a 2.000 habitantes. Este supuesto no aparece recogido expresamente en el precepto. Hay que entender, sin embargo, que para ellos rige la prohibición de tener personal eventual.
- 2) Municipios de población entre 2.000 y 5.000 habitantes. Podrán tener 1 eventual. Pero esta posibilidad se recoge legalmente con un carácter excepcional, “cuando no haya miembros de la corporación local con dedicación exclusiva”.
- 3) Municipios con población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes. No pueden exceder de 1 eventual.
- 4) Municipios con población superior 10.000 y no superior a 20.000 habitantes. No pueden exceder de 2 eventuales.
- 5) Municipios con población superior a 20.000 y no superior a 50.000 habitantes. No pueden exceder de 7 eventuales.
- 6) Municipios con población superior a 50.000 y no superior a 75.000 habitantes. El número de eventuales no puede exceder de la mitad de concejales de la corporación local.
- 7) Municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes. El número de eventuales no puede exceder el número de concejales de la corporación local.
- 8) Municipios con población superior a 500.000 habitantes. El número de eventuales “no podrá exceder al 0,7 % 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”.

De la exposición hecha de los tramos poblacionales, y en relación con los municipios que pueden tener personal eventual, resulta que el legislador ha utilizado hasta tres criterios distintos para la determinación del límite:

- 1) Primer criterio legal: la fijación directa de un número que opera como máximo. En concreto, puede ser 1 (excepcionalmente en municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes y con normalidad en los municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes), 2 (municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes) o 7 (municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes).
- 2) Segundo criterio legal: la fijación por remisión al número de cargos electos del municipio. En concreto, puede ser como máximo la mitad del número de concejales (municipios entre 50.000 y 75.000 habitantes) o bien el número total de concejales de la corporación municipal (municipios entre 75.000 y 500.000 habitantes).
- 3) Tercer criterio legal: la fijación por remisión al número total de puestos de trabajo de la plantilla. En concreto, como máximo el 0,7% 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 (municipios de más de 500.000 habitantes).

3.2. Consecuencias de la determinación legal por remisión

Recordamos que, según reza el apartado segundo del art. 104 bis LBRL, el número máximo de personal eventual de la diputación “será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia”. Pues bien, de lo dicho podemos extraer las siguientes consecuencias:

- 1) El legislador no determina directa, sino indirectamente el número máximo de puestos de trabajo de personal eventual en las diputaciones provinciales. En otras palabras, y según el tenor literal del precepto transcrito, la determinación legal del límite no se hace de manera

específica y diferenciada para las provincias, sino que, al contrario, se reenvía al límite propio de otro tipo de entidad local, el municipio: en concreto, al municipio más poblado del término provincial.

Esta determinación indirecta constituye un hecho diferencial en el caso de las provincias. Efectivamente, en el resto de tipos de entidad local en los que se admite la existencia de personal eventual, la determinación es directa. Así, de entrada, el apartado primero del art. 104. bis LBRL se ocupa de fijar directamente el límite de personal eventual para los municipios, por tramos, atendiendo a su tamaño poblacional. Y, además, el último inciso de su apartado segundo sigue este modelo de determinación directa con las islas. El número máximo de eventuales en los consejos y cabildos insulares no se fija mediante una remisión al límite fijado para los municipios de las islas, sino mediante una combinación de los criterios de población y número de cargos electos: “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”.

- 2) La remisión que hace el apartado segundo del art. 104 bis LBRL debe entenderse efectuada a la totalidad de los tramos poblacionales de los municipios, es decir, a todas las letras del apartado primero de ese mismo artículo.

En efecto, para saber cual es el límite de una provincia hemos de realizar dos operaciones previas. Primera: averiguar cual es el municipio más poblado dentro de ese término provincial. Lo habitual es que sea el municipio capital de provincia, pero no necesariamente debe coincidir. Y segunda: acudir al tramo poblacional que corresponda de los enumerados en el apartado primero del art. 104 bis LBRL. En el bien entendido de que, en principio, y según sea el mapa municipal de la provincia en cuestión, la remisión puede conducirnos a cualquiera de los

tramos, aunque lo habitual será que nos lleve a los tramos poblacionales superiores.

- 3) El legislador ha decidido homogeneizar para todas las provincias la forma de determinación del límite máximo de personal eventual: el mecanismo para hacerlo es común y, además, se establece en una norma que tiene carácter básico.

Lo afirmado en el párrafo anterior, no obstante, debe ser comprendido en sus justos términos. Lo que se unifica es el criterio a seguir y no la cifra resultante. En función del diferente mapa municipal existente en cada término provincial y, en concreto, del tamaño poblacional del mayor de sus municipios, variará el número máximo posible de personal eventual de la diputación. De este modo la reforma ha buscado el siempre difícil equilibrio entre unidad y diversidad, también dentro del nivel provincial.

3.3. Problemas interpretativos derivados de la determinación legal por remisión

La aplicación a las diputaciones de los criterios legales para determinar el personal eventual en los municipios, por la remisión hecha al tramo poblacional que corresponda según el tamaño del municipio más poblado del término provincial, puede plantear, aunque no siempre, algunas dudas interpretativas. Veámoslo.

3.3.1. Remisión a los supuestos en los que el municipio no puede tener personal eventual

La primera hipótesis consiste en que la remisión del apartado segundo del art. 104 bis LBRL conduzca a los supuestos en los que el municipio no puede tener personal eventual (municipios de menos de 2.000 habitantes o bien con población entre 2.000 y 5.000 habitantes cuando haya miembros de la corporación local con

dedicación exclusiva). Si el municipio más poblado de la provincia se encontrara aquí incluido, la consecuencia es que la diputación tampoco podría tener personal eventual. Esta hipótesis, sin embargo, no se da en la actualidad y no es previsible que pueda tener lugar en el futuro.

3.3.2. Remisión a los supuestos en los que el criterio legal se traduce en la fijación de un número concreto

La segunda hipótesis consiste en la remisión a los supuestos en los que el criterio legal se traduce en la fijación de un número concreto como máximo posible de puestos de trabajo de personal eventual del municipio (1, 2 o 7, según la población municipal). Si el municipio más poblado de la provincia está situado dentro de uno de estos tramos, la consecuencia es que ese mismo número (1, 2 o 7) operará como máximo de personal eventual de la diputación correspondiente.

3.3.3. Remisión a los supuestos en los que el criterio legal toma como referencia el número de concejales

La tercer hipótesis consiste en la remisión a los supuestos en los que el criterio legal toma como referencia el número de concejales del municipio (los eventuales pueden ser como máximo la mitad, en el caso de municipios con población entre 50.000 y 75.000 habitantes; o bien ese mismo número, si el municipio cuenta entre 75.000 y 500.000 habitantes). Si el municipio más poblado de la provincia está situado en uno de esos dos tramos, la consecuencia es que el mismo número máximo de eventuales de ese municipio (calculado en atención a su número de concejales) operará también como límite al personal eventual posible de la diputación a la que pertenezca.

En nuestra opinión, y al margen de lo acertada o no que sea esta decisión en términos políticos o de técnica normativa, no cabe duda de que la voluntad del legislador ha sido establecer el límite de personal eventual de las diputaciones provinciales utilizando como referencia el número de cargos electos no de la propia provincia, sino de su municipio más poblado. En otras palabras, el número

relevante es el de concejales de dicho ayuntamiento y no el de diputados de la diputación. Son varios los argumentos que se pueden esgrimir para fundamentar esta interpretación:

- 1) Así resulta, de entrada y sin mayor dificultad, de la remisión efectuada por el apartado segundo del art. 104 bis LBRL y de una interpretación literal de las letras e) y f) del primer apartado de ese mismo artículo.
- 2) Se refuerza esta conclusión si acudimos a las versiones que, en este punto concreto, se contenían en algunos de los muchos borradores que se redactaron de la ley:
 - a) En la versión de 22 de diciembre de 2012, se afirmaba lo siguiente: “El número máximo de personal eventual de cada entidad local no podrá exceder de su número de concejales, diputados provinciales o, en general, electos, según corresponda” (disposición adicional novena de este borrador).
 - b) Por su parte, en la posterior versión de 4 de febrero de 2013, se sostenía: “El número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares no podrá superar la mitad del número de diputados o miembros electos de las citadas entidades” (apartado segundo de la disposición adicional décima de este otro borrador).

Nótese que en estas versiones pasadas la determinación del número máximo de personal eventual se realizaba atendiendo al número de cargos electos existentes en cada entidad local en concreto. Incluyéndose expresa y específicamente a las provincias: el número máximo de eventuales no debía exceder del número de diputados provinciales. Esto demuestra que, de haberlo querido, el legislador habría podido vincular directamente el límite de personal eventual de las provincias al número de sus cargos electos. Pero, como sabemos, la versión finalmente aprobada de la ley no asumió

esta tesis, sino que, cambiando la redacción, apostó por otro sistema distinto de determinación, de carácter indirecto: la toma en consideración, como dato referencial, del número de cargos electos (concejales) del municipio más poblado del término provincial.

- 3) Por último, también refuerza nuestra tesis la comparación del tratamiento que el apartado segundo del art. 104 bis LBRL hace de las diputaciones provinciales, por un lado, y de los consejos y cabildos insulares, por el otro. En efecto, en la versión de ese precepto contenida en el Proyecto de ley presentado ante el Congreso, la regulación era unitaria para ambos tipos de entes supramunicipales -provincia e isla- conteniendo una misma remisión a lo que resulte del municipio más poblado:

“El número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia”.

Durante la tramitación parlamentaria de la iniciativa, sin embargo, el apartado segundo del artículo que estamos examinando sufrió un relevante cambio, al introducirse en él un trato diferenciado: la regulación ya existente se mantiene ahora solamente para las diputaciones, mientras que para consejos y cabildos insulares se modifica la solución legal:

“(…) 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 reducen en 2 respecto al número actual de miembros del cabildo, y, en las de menos de 800.000 habitantes, el 60% de los cargos electos en cada cabildo o consejo insular”.

En consecuencia, según la versión finalmente aprobada de la ley, la determinación del límite de personal eventual en el caso de las islas, a

diferencia del supuesto de las provincias, toma expresamente como referencia el número de cargos electos en cada cabildo o consejo insular y no el de concejales del municipio más poblado. En definitiva, para las islas la ley ofrece una solución específica y diferenciada, eliminando la remisión al apartado primero contenida en la versión del proyecto de ley. Pues bien, este cambio constituye una prueba más de que, para las provincias, la interpretación más adecuada es aquella que vincula la fijación de su límite de eventuales al número de concejales de su mayor municipio. Porque si el legislador hubiera querido otra cosa, en concreto, la vinculación con los propios cargos electos, esto es, con el número de diputados provinciales, lo habría establecido expresamente, como así hizo con los consejos y cabildos insulares.

3.3.4. Remisión a los supuestos en los que el criterio legal toma como referencia un porcentaje de la plantilla

La última hipótesis consiste en la remisión al último tramo de población, que toma como criterio legal un porcentaje del total de la plantilla en el supuesto de municipios de más de 500.000 habitantes [la letra g] del apartado primero del art. 104 bis LBRL): el número máximo de eventuales es “un número que no podrá exceder al 0,7 por ciento del 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”.

Es en este punto donde se han planteado las principales dudas interpretativas. En concreto, se trataría de averiguar a qué plantilla se refiere el 0,7 % mencionado en el precepto: a la plantilla propia de la diputación correspondiente o bien a la del municipio más poblado dentro del territorio de esa provincia. La relevancia práctica de la cuestión es evidente, habida cuenta que la cifra resultante, que opera como límite de eventuales de la diputación, no coincidirá en uno y otro caso. Exponemos a continuación la dos tesis interpretativas, adelantando ya nuestro posicionamiento a favor de la segunda de ellas:

a) Primera tesis interpretativa: el límite provincial se calcula aplicando el porcentaje del 0,7% a la plantilla de la propia diputación. Esta interpretación podría sustentarse en los siguientes argumentos:

- 1) Lo razonable es que los puestos de trabajo de personal eventual se calculen atendiendo al total de puestos de trabajo de la plantilla de esa concreta entidad local (la provincia) y no de otra distinta (el municipio más poblado de su territorio). Parece responder a la lógica, en efecto, que el límite legal al personal eventual se cifre como un porcentaje sobre el total del personal en plantilla de la entidad de que se trate. En otras palabras, el legislador ha decidido que el primer tipo de personal no puede superar el 0,7% del total de la plantilla.

A pesar de lo convincente que pueda parecer este argumento, lo cierto es que, a nuestro juicio, adolece de no responder a la voluntad del legislador. Si hubiera querido tal cosa, lo habría establecido de manera clara, vinculando expresamente el porcentaje a la plantilla de la diputación. Pero no lo ha hecho. Conviene traer nuevamente aquí, a título comparativo, lo arriba dicho cuando la remisión legal se hace al número de concejales del municipio más poblado. Los borradores citados, de 22 de diciembre de 2012 y de 4 de febrero de 2013, de forma expresa y específica vinculaban el número máximo de eventuales de la provincia al número de diputados provinciales. Pero el texto definitivo rompió esa conexión directa, a favor de la indirecta que pasa por el número de electos municipales. Pues bien, algo similar ocurre en el caso que ahora nos ocupa: la ley tampoco vincula directamente el porcentaje de eventuales provinciales a la plantilla de la diputación, sino que lo hace a la del municipio más poblado de su territorio.

2) Como segundo argumento puede esgrimirse el empleo de la expresión “de las respectivas entidades locales” en la letra g) del apartado primero del art. 104 bis LBRL. Según el tenor literal del precepto, efectivamente, el 0,7% se aplica sobre el “número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas entidades locales”. Pues bien, podría entenderse que, a pesar de que este apartado primero se refiere únicamente a los municipios, la utilización de la expresión “respectivas entidades locales” se justifica porque, consciente de la existencia de una remisión hecha por el siguiente apartado segundo, el legislador ha querido señalar con ello que el porcentaje lo será de la plantilla del ayuntamiento o bien de la plantilla de la diputación, en atención a que estemos calculando el límite de eventuales del municipio (aplicando directamente esa letra g) del apartado primero) o bien de la provincia (aplicando esa misma letra pero por remisión del apartado segundo).

También tiene una indudable fuerza de convicción este argumento. No obstante, y de nuevo en nuestra opinión, otra interpretación nos parece más adecuada. Dejamos otra vez de lado los habituales problemas de técnica normativa que desgraciadamente jalonan todo el articulado de la ley. La alusión a la existencia de una pluralidad de entidades (“las respectivas entidades locales”) se justifica por la aclaración que expresamente se hace en el inciso final del mismo precepto: para el cálculo del total de puestos de trabajo de la plantilla del municipio deben tomarse en consideración sus entidades instrumentales, es decir, todos “los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas”.

- b) Segunda tesis interpretativa: el límite provincial se calcula aplicando el porcentaje del 0,7% a la plantilla del municipio más poblado de la provincia. Esta tesis se sustenta en los siguientes argumentos:

- 1) La interpretación literal del apartado segundo del art. 104 bis LBRL, en la parte en que se remite al primer apartado. En ese precepto se afirma que “el número” de eventuales de la diputación “será el mismo” que otro número, en concreto, “el del tramo correspondiente” al municipio más poblado del territorio provincial. Por lo tanto, la remisión del apartado segundo se hace a un “número”: el que resulte del tramo del apartado primero en que deba ubicarse el municipio más poblado que exista dentro de la provincia. En el caso de la letra g), que ahora nos ocupa, la remisión se hace igualmente al número que resulte de ese tramo y no únicamente al porcentaje (0,7%).
- 2) La remisión del apartado segundo se hace en bloque a todos los tramos del primer apartado. Se dice, en efecto, que la determinación del límite se hará acudiendo al “tramo correspondiente”. En consecuencia, la interpretación que hagamos debe ser coherente y homogénea con independencia del tramo al que nos conduzca la remisión. Como hemos visto, no hay duda interpretativa cuando el reenvío nos lleva a alguno de los tramos que determinan un número concreto (1, 2 o 7). Incluso hemos superado las dudas que pudieran existir cuando el tramo calcula el límite con base al número de cargos electos, entendiendo que se trata, en todo caso, del número de concejales del municipio y no de los diputados de la provincia. Pues bien, si en todos estos tramos ha quedado claro que el número máximo de eventuales de la diputación se calcula tomando como referencia datos relativos al municipio, esta misma regla deberá seguirse también en el último tramo, de la letra g), aplicando el

porcentaje a la plantilla del ayuntamiento y no –rompiendo la mencionada regla- a la plantilla de la diputación.

3) Debe recordarse el tratamiento diferenciado que el apartado segundo del art. 104 bis LBRL ofrece a diputaciones provinciales, por un lado, y a consejos y cabildos insulares, por el otro. Como ya hemos indicado, en el momento inicial, el Proyecto de ley daba una misma solución a ambos tipos de entidad supramunicipal – provincia e isla-, consistente en la remisión a lo que resulte del municipio más poblado. Durante la tramitación parlamentaria, sin embargo, esta vinculación con el apartado primero del artículo y, por tanto, con los datos relativos al mayor municipio del territorio, se rompió en el caso de los consejos y cabildos insulares. Para ellos, en efecto, la determinación de su límite de personal eventual ya no dependerá de lo establecido para los municipios ordenados por tramos de población, sino únicamente de datos propios de cada isla (sobre la base del número de cargos electos de cada cabildo o consejo insular). Pues bien, esto mismo no se ha hecho respecto a la provincia. Dicho de otro modo, a diferencia de lo sucedido con los consejos y cabildos insulares, el legislador ha decidido no romper el vínculo entre diputación provincial y municipio más poblado de su territorio, manteniéndose la remisión del apartado segundo a las letras del primer apartado del art. 104 bis LBRL. Esta vinculación explica que, en el caso de la letra g), la conexión del porcentaje allí fijado (0,7%) deba hacerse con la plantilla del municipio y no de la propia diputación.

4) Esta parece ser la interpretación sostenida por el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en su “Nota explicativa de la reforma local”, de 5 de marzo de 2014. En la página 24 se pregunta: “¿Cuál es el número máximo de personal eventual que puede prestar servicios en la entidad local?”. Y en lo

que aquí nos interesa, responde: “Para las diputaciones provinciales el límite del número de puestos eventuales será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia”. Como puede observarse, la respuesta reproduce la redacción del apartado segundo del art. 104 bis LBRL, en una demostración de que, al menos para el Ministerio, es suficientemente clara, bastando su interpretación literal.

Cabe advertir que, contribuyendo a generar todavía más confusión, el citado Ministerio aprobó dos notas informativas, hechas públicas con un día de diferencia. La segunda corrigió algunos aspectos de la primera. Y, entre ellos, uno que precisamente afecta al objeto de este informe. En efecto, en la página 28 de la primera nota, de 4 de marzo de 2014, al párrafo arriba transcrito sumaba un segundo del siguiente tenor: “Cuando se trate de diputaciones provinciales cuyas provincias tengan más de 500.000 habitantes, el límite de eventuales no podrá exceder del 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla de la diputación de que se trate”. Esta afirmación es, cuanto menos, sorprendente. Y ello porque se introduce una distinción entre provincias por población (mayores y menores de 500.000 habitantes) que no aparece en el apartado segundo del art. 104 bis LBRL. Quizá se tratase de un error, facilitado por la remisión que ese apartado hace al primero del mismo artículo, que se estructura por tramos de población municipal, y en cuya letra g) se refiere específicamente a aquellos superiores a los 500.000 habitantes. Pero hay que subrayar el hecho de que, al margen de ese error, la nota vincula el porcentaje directamente a la plantilla de la diputación y no del municipio más poblado de su territorio. No obstante, la segunda nota explicativa, como decimos hecha pública al día siguiente, suprimió este párrafo en su totalidad. Lo que se puede entender como una corrección del

error indicado y, también, de la interpretación que vincula el 0,7% a la plantilla de la diputación. Así se entiende también en las páginas 59 y 60 de la “Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, de abril de 2014, publicada por la Fundación Democracia y Gobierno Local.

- 5) También parece ser la interpretación de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP), mantenida en su documento “El personal eventual en las entidades locales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En sus páginas 15 y 16 se sostiene lo siguiente: “Las diputaciones provinciales podrán tener tantos eventuales como el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia. En ese 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”. Y ya en el apartado de conclusiones, en la página 21, reitera la idea al afirmar que el número máximo de eventuales en las diputaciones “coincidirá con el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de la provincia”.

Como ya hemos avanzado, la segunda tesis interpretativa es preferible. La voluntad del legislador ha sido, en este caso, conectar la determinación del límite de eventuales de la diputación con la plantilla del municipio más poblado de su territorio. Es una decisión discutible, quizás, en términos políticos e, incluso, de técnica normativa. Pero no es ilegítima en términos constitucionales. En concreto, entendemos que no supone un quebranto de la autonomía provincial. Porque lo que aquí se discute no es el hecho de que se haya fijado por ley un límite máximo de personal eventual a los entes locales, punto este que se ha discutido por

tensionar globalmente la autonomía local, sino la concreta forma de determinarlo en el caso de las provincias. Lo que parece estar detrás de esta decisión legislativa es el establecimiento de una barrera a las provincias que coincide con la también puesta a su mayor municipio: el límite infranqueable es que la diputación nunca podrá tener más personal eventual que el mayor municipio de su territorio.

4. CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS A LA DETERMINACIÓN DEL LÍMITE MÁXIMO DE PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL EVENTUAL EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Entendemos de interés realizar las siguientes consideraciones con carácter complementario al examen hecho acerca de la determinación del límite máximo de puestos de trabajo de personal eventual en las diputaciones provinciales.

4.1. La cifra de población a tomar como referencia

Las cifras de población a tomar en consideración, a los efectos de calcular el límite máximo de personal eventual de las diputaciones, en aplicación del art. 104 bis LBRL, son las cifras oficiales de población que se aprueban con carácter anual. De esta manera, para el año 2014 son las cifras 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. Así se aclara en la página 24 de la “Nota explicativa de la reforma local” del Ministerio de Economía y Hacienda. Y así se recoge, fielmente, en las páginas 16 y 17 del documento “El personal eventual en las entidades locales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” de la FEMP.

4.2. El número máximo de personal eventual constituye un límite legal absoluto

El número de puestos de trabajo que pueden ser cubiertos por personal eventual en las diputaciones provinciales, en aplicación del apartado segundo del art. 104

bis LBRL, constituye un límite absoluto. Y lo es porque la cifra resultante opera como límite máximo con independencia de:

- 1) La cuantía que sea la retribución que se pague al personal eventual.
- 2) Que la retribución se abone por tener una dedicación a tiempo completo o a tiempo parcial.
- 3) El momento de creación del puesto de trabajo de personal eventual. En otras palabras, la limitación no opera solamente de cara al futuro: el límite del apartado segundo del art. 104 bis LBRL se aplica no únicamente a los puestos que se creen a partir del momento de entrada en vigor de la reforma, sino a todos los creados con anterioridad.

Las afirmaciones contenidas en este apartado son ratificadas por la FEMP en las páginas 16 y 17 de su documento “El personal eventual en las entidades locales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”.

4.3. Momento de aplicación del límite legal

Como regla general, el límite al personal eventual de las diputaciones provinciales establecido en el apartado segundo del art. 104 bis LBRL se aplica a todas las provincias desde el momento de entrada en vigor de la ley, cosa que ya tuvo lugar el 31 de diciembre de 2013 (disposición final sexta LRSAL: “La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOE”). En consecuencia, desde esa fecha, las citadas entidades locales tenían que haberse adaptado a ese mandato, para que los puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual ya existente no sobrepasen el límite legal.

No obstante, como excepción, la disposición transitoria décima LRSAL ha establecido un régimen transitorio que demora la aplicación de la limitación de

personal eventual para aquellas entidades locales –incluidas las provincias- que satisfagan determinados requisitos:

- 1) Que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- 2) Que su período medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad.

Pues bien, a las provincias que cumplan estas dos condiciones no se les aplicará, con carácter excepcional, el límite previsto en el apartado segundo del art. 104 bis LBRL, hasta el 30 de junio de 2015. En el bien entendido, eso sí, de que la excepción solamente estará vigente hasta esa fecha tope y siempre y cuando la entidad local siga cumpliendo en todo momento los requisitos indicados. Por lo demás, del último apartado de la disposición transitoria décima citada se deriva la advertencia de que, durante este período, la provincia no podrá incrementar el número de su personal eventual por encima del límite que le corresponda en atención a la población de su mayor municipio.

Las dudas que la interpretación de esta disposición transitoria décima LRSAL pueda plantear han intentado ser disipadas en las páginas 18 a 20 de la “Nota explicativa de la reforma local” del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Así como en la “Nota relativa a la aplicación de la disposición transitoria décima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, de 15 de enero de 2014, emitida por ese mismo Ministerio. Con la misma finalidad aclaratoria se aborda la cuestión en las páginas 17 a 19 del documento de la FEMP “El personal eventual en las entidades locales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”.

5. CONCLUSIONES

Una vez realizado el estudio encargado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- 1) La redacción del art. 104 bis LBRL, especialmente en sus apartados primero y segundo, como es habitual en otros muchos preceptos legales afectados por la reforma, es el resultado del empleo de una deficiente técnica normativa. Por esta razón, se suscitan relevantes dudas interpretativas en el punto relativo a la determinación del límite máximo de puestos de trabajo de personal eventual en las diputaciones provinciales.
- 2) La determinación del límite máximo de puestos de trabajo de personal eventual en las diputaciones provinciales con el criterio del número de cargos electos locales, a través de la remisión que hace el apartado segundo del art. 104 bis LBRL a las letras e) y f) de su apartado primero, no debe entenderse referida al número de diputados de la provincia en cuestión, sino al de concejales del municipio más poblado de su territorio.
- 3) La determinación del límite máximo de puestos de trabajo de personal eventual en las diputaciones provinciales con el criterio del porcentaje (0,7%) del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas entidades locales, a través de la remisión que hace el apartado segundo del art. 104 bis LBRL a la letra g) de su apartado primero, no debe entenderse referida a la plantilla de la propia provincia, sino a la del municipio más poblado de su territorio.
- 4) Las cifras de población a tomar en consideración, a los efectos de calcular el límite máximo de personal eventual de las diputaciones provinciales, en aplicación del art. 104 bis LBRL, son las cifras oficiales de población que se aprueban con carácter anual. Para el año 2014, son las cifras 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.

- 5) El número máximo de puestos de trabajo que pueden ser cubiertos por personal eventual en las diputaciones provinciales, en aplicación del apartado segundo del art. 104 bis LBRL, constituye un límite absoluto, en el sentido de que la cifra resultante opera como barrera infranqueable con independencia de: la cuantía de la retribución; que se abone por tener una dedicación a tiempo completo o a tiempo parcial; y el momento de creación del puesto de trabajo de personal eventual (anterior o posterior a la entrada en vigor de la reforma).
- 6) Como regla general, el límite al personal eventual de las diputaciones provinciales establecido en el apartado segundo del art. 104 bis LBRL se aplica a todas las provincias desde el momento de entrada en vigor de la ley, cosa que ya tuvo lugar el 31 de diciembre de 2013. En consecuencia, desde esa fecha, las citadas entidades locales tenían que haberse adaptado a ese mandato legal. Como excepción, la disposición transitoria décima LRSAL, establece que las provincias que cumplan y mantengan el cumplimiento de los dos requisitos allí fijados, gozan de una moratoria hasta el 30 de junio de 2015. Esta excepción no les habilita durante ese período, sin embargo, a incrementar el número de su personal eventual por encima del límite que les corresponda en atención a la población de su mayor municipio.