

# **LA NUEVA NORMATIVA SOBRE LA FUNCION PUBLICA Y SUS DERIVACIONES EN EL AMBITO LOCAL (\*)**

por

**Vicente María González-Haba Guisado**

**SUMARIO: I. SIGNIFICACION Y PROTAGONISMO DE LAS BUROCRACIAS PUBLICAS EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORANEAS.—II. QUIEBRAS Y DISFUNCIONES DE LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA.—III. EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES EN EL AMBITO ADMINISTRATIVO Y BUROCRATICO: 1. CARÁCTER INSTRUMENTAL Y VICARIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DIFERENCIADAS, PERO ESTRUCTURADAS SOBRE BASES COMUNES. 3. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SERVIDAS POR PERSONAL SOMETIDO PREFERENTEMENTE A UN RÉGIMEN ESTATUTARIO. 4. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CADA VEZ MENOS DISTANCIADAS DEL CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DONDE CUMPLEN SUS RESPECTIVAS MISIONES Y, POR LO MISMO, MÁS PLENAMENTE INSCRITAS E INSERTAS EN DICHO CONTEXTO.—IV. LA LEY DE MEDIDAS, COMO INSTRUMENTO DE INNOVACION Y REFORMA: 1. ESTRATEGIA LEGISLATIVA. 2. PRINCIPIOS VERTEBRADORES. 3. VALORACIÓN CRÍTICA.—V. REPERCUSIONES EN LA FUNCION PUBLICA LOCAL: DELIMITACION Y ANALISIS DE LAS MAS**

---

(\*) Texto, debidamente adaptado para su publicación, de la conferencia-coloquio pronunciada por el autor en el Aula de la Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local de Granada el 22 de febrero de 1986.

IMPORTANTES: 1. PRINCIPIOS GENERALES. 2. ASPECTOS SUSTANTIVOS. 3. ASPECTOS INSTRUMENTALES. 4. OTROS ASPECTOS.—VI. CONCLUSIONES.

## I. SIGNIFICACION Y PROTAGONISMO DE LAS BUROCRACIAS PUBLICAS EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORANEAS

Lo primero que hay que subrayar es que las Administraciones públicas han adquirido en las sociedades contemporáneas un predominio y primacía crecientes, en una doble dirección. De una parte, *han expandido sus límites y fronteras* hasta extremos insospechados; es el fenómeno que, magistralmente, han denominado Jacques CHEVALLIER y Daniele LOSCHAK como «la dilatación del espacio administrativo», ya que «la Administración extiende sus ramificaciones al conjunto de la sociedad e interviene en todo el campo social». De otro, por cuanto las Administraciones públicas tienden a convertirse en un verdadero *poder administrativo* que se emancipa, de alguna forma, de los demás poderes, y trata de superarlos ubicándose en la cima del discurrir político y social. Sin olvidar que, dentro del nuevo poder administrativo, actúan unas *minorías burocráticas* que no sólo despliegan su influencia en la esfera administrativa propiamente dicha, sino que la extienden hasta el ámbito político, económico, financiero, parlamentario, etc., como tanto en nuestro país como en el extranjero han demostrado estos últimos años los expertos del Derecho administrativo, la Ciencia de la Administración y la Sociología de la Función Pública.

Pero en esta exposición no se trata de dibujar críticamente el protagonismo de dichas minorías funcionariales, sino más bien de analizar, siquiera sea con brevedad y sucintamente, el papel de las burocracias públicas en el seno de las sociedades modernas y más avanzadas. Papel que se justifica en una serie de concausas que podemos identificar, a efectos sistemáticos, como las siguientes:

— En el *orden cuantitativo*, el volumen de personal que presta servicios en los cuadros de las diversas Administraciones públicas va incrementándose de año en año. Por lo que se refiere a España, los datos disponibles, aunque nunca definitivamente fiables, señalan que alrededor de un millón y medio de personas trabajan en dichas Administraciones, y si a esta cifra, ya de por sí importante, le adicionamos los trabajadores del sector empresarial público de este

país, nos acercamos a la cota de los dos millones de individuos que, de una manera o de otra, dependen del sector público.

Si trasladamos la investigación a la vertiente presupuestaria, basta indicar que, según los Presupuestos Generales del Estado para 1986, en el *subsector Estado* los gastos de personal para dicho año (excluidas las pensiones) suman un billón ciento cuarenta mil pesetas, que representan, respecto a los gastos de funcionamiento del citado subsector, el 84 por 100; y respecto al total del Presupuesto, casi el 16 por 100.

Desde otra perspectiva, las burocracias públicas, precisamente en virtud de sus grandes dimensiones numéricas y cuantitativas; adquieren una extraordinaria relevancia en las *actuaciones laborales, de empleo y de regulación del mercado de trabajo* en los respectivos países.

El Estado y las demás instancias políticas y administrativas (como son, entre nosotros, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales) se convierten en un factor clave en la estrategia laboral de cada momento: primero, porque están en condiciones de incidir sobre el mercado de trabajo en un momento o coyuntura determinados; segundo, porque sus decisiones sobre política de salarios y retribuciones del personal público repercuten, inexorablemente, sobre las decisiones que, en el campo salarial, adopten las organizaciones empresariales y sindicales del sector privado, y tercero, porque, en definitiva, las Administraciones públicas, como primer empleador del país que son, influyen incesantemente sobre las variables diversas del mundo laboral y, quíerose o no, las condicionan.

— En el *plano educativo*, no puede tampoco minusvalorarse la presencia efectiva y condicionante de las burocracias públicas, por cuanto que la correlación existente entre sistema educacional y estructura funcional es, a todas luces, evidente. En un país, la conformación de su Función Pública es un dato insustituible e indispensable para montar la política educativa consiguiente, por cuanto que las Administraciones públicas son, para muchas profesiones y actividades laborales, su principal, por no decir exclusivo, punto de referencia en lo que concierne a posibilidades de colocación, exigencias de especialización, implantación de tecnologías de punta, alternativas de investigación en áreas muy singulares, etc., y porque las Administraciones públicas emplean personal educacionalmente cualificado en porcentajes muy elevados. Piénsese, por ejemplo, en

nuestra traída y llevada Seguridad Social, en cuyas instituciones sanitarias trabajan colectivos muy nutridos de profesionales, que cabe situar en alrededor de 250.000. Piénsese, también desde esta óptica, en la trascendencia cara al futuro del artículo 25 de la Ley de Medidas que, frente al criterio tradicional de utilizar como elemento de sistematización de la Función Pública la pertenencia a un Cuerpo determinado, consagra como principal criterio de sistematización en nuestra Función Pública la estratificación en grupos «de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso». Y piénsese también, porque no es, en mi opinión, un tema definitivamente cerrado en los años venideros, en la exigencia, tan controvertida en su momento, de la correspondiente titulación para la promoción interna, «consistente —como dice el artículo 22 de la Ley de Medidas— en el ascenso desde cuerpos o escalas de grupo inferior a otros correspondientes de grupo superior».

— Contemplando ahora el problema de las burocracias públicas *desde un prisma sociológico*, a nadie se le escapa el peso específico que, en nuestras sociedades, tienen los funcionarios en cuanto colectivo que practica unas peculiares pautas de comportamiento, posee unas determinadas convicciones políticas, ejerce ciertas actitudes convivenciales, etc. Nadie discutirá que, por ejemplo, España es un país marcadamente funcionarial, en el que parece como si cada español albergara dentro de sí mismo la definitiva esperanza de llegar a ser algún día funcionario público; lo que, por otra parte, no parece que haya servido para favorecer nuestro progreso industrial y mercantil, tecnológico y científico. Valga por todas la siguiente opinión de SEVILLA SEGURA, en el prólogo de su libro *Economía política de la crisis española*: «Nuestra sociedad no impulsa a los mejores cerebros hacia la empresa o la investigación, sino hacia la Notaría y el Registro, garantizándoles así un nivel de riqueza aceptable a cambio de una prematura inactividad».

Cuanto aquí acaba de decirse sobre las burocracias públicas *no puede desligarse, en ningún caso, de la ideología política dominante en cada país y de las concepciones partidarias que imperen y den orientación y sentido a la acción de gobierno*. En otras palabras, y utilizando la terminología del profesor GARCÍA PELAYO, «el grado de burocratización de un sistema político» varía de acuerdo con la concepción ideológica aceptada, que determinará que dicha burocratización se extienda, o reduzca, en función de los principios que impulsen la gestión del Estado.

En nuestro país, la ideología socialista, en cuanto defiende la tesis del «Estado como instrumento del cambio social», conlleva que las burocracias públicas se expansionen e incrementen su grado de intervención en todos los campos, y se hagan sentir en áreas que, desde otras concepciones políticas o ideológicas, no deben ser controladas, ni mucho menos gestionadas, por el Estado entendido en su más amplia acepción.

En este sentido, el ciudadano español de nuestros días está cada vez más incrustado en las mallas de las burocracias públicas y más sujeto que antes a las trabas crecientes de las instituciones y organismos públicos. Y los propios funcionarios advertimos que los gestores de personal nos estrechan cada vez más el cerco en lo relativo a horarios, incompatibilidades, retribuciones, derechos pasivos, etcétera. Todo ello, tanto a nivel personal como social, como consecuencia de un *proceso acelerado de burocratización*, que potencia la misión de las Administraciones públicas, y por lo mismo, multiplica y ensancha la actuación de los funcionarios.

## II. QUIEBRAS Y DISFUNCIONES DE LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA

La importancia que, como acaba de explicarse, tienen actualmente las burocracias públicas españolas obliga a investigar, con objetividad y serenidad de juicio, la situación de nuestra Función Pública para decidir si se encuentra en condiciones de afrontar el reto que tiene ante sí, y de cumplir con eficacia el protagonismo que le corresponde.

A mi juicio, el diagnóstico no puede ser ciertamente ni favorable ni esperanzador. Hay un consentimiento generalizado, una opinión unánimemente compartida, tanto entre los administrados como entre los propios funcionarios y poderes públicos, de que nuestra Función Pública, en su conjunto, no responde a las actuales expectativas sociales ni satisface las aspiraciones de la colectividad. Esto es así y debe asumirse como una de las más graves quiebras de nuestra sociedad, que, en lo administrativo y lo funcional, no acaba de encontrar un rumbo adecuado para la modernización de su aparato público en sus diversas manifestaciones.

Volviendo la mirada hacia atrás, durante muchos años la Función Pública de este país ha estado sometida a un acelerado e imparable proceso de deterioro y desmoralización, que la ha acabado

colocando en el umbral mismo de su desmoronamiento. El fenómeno ha provocado en sus componentes una crisis de identidad, y en la sociedad un progresivo recelo hacia las burocracias que, según el sentir popular, no son eficientes, se presentan altivas en sus relaciones con los ciudadanos y no se identifican con los nuevos modos de comportamiento inherentes a un contexto democrático y pluralista como el nuestro.

No debe sorprender, por tanto, que las críticas más duras y aceradas se hayan venido lanzando en estos últimos años contra las Administraciones públicas y contra sus funcionarios. No hay inconveniente en aceptar, como punto de partida para las siguientes disgresiones, lo que Joan PRAT I CATALÁ, ex presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), llama «hipótesis fundamental», según la cual «los verdaderos problemas de nuestras Administraciones son los derivados de su inadecuación a un momento histórico, a una situación económica, a una realidad política, a un nivel cultural, técnico y social determinados».

Si de alguna manera hubiera que sintetizar las causas determinantes de esta negativa situación, podríamos hacerlo de la forma siguiente:

— *Estructura de la Función Pública.* En este primer aspecto de conformación y configuración, los defectos son bien conocidos y bastará sólo con una simple enumeración recordatoria: atomización corporativa con multiplicidad de Cuerpos y Escalas en la Administración Civil del Estado; conversión de los Organismos Autónomos en cotos cerrados, cada uno con «su» personal propio inserto también en «sus» respectivas Escalas, Grupos o Plazas; similar panorama en las Corporaciones locales, con la sola excepción de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. El problema, sin embargo, no es sólo de número desmesurado de Cuerpos, sino que, a su vez, cada Cuerpo trata de aislarse y acorazarse frente a los demás defendiendo con admirable tenacidad el reducto de sus privilegios económicos, profesionales, selectivos, etc. En esta pugna, abierta unas veces y subterránea, pero no por ello menos enconada, otras, acaban ganando siempre los Cuerpos estratégicamente situados en los aledaños del poder, y que, por lo mismo, durante muchos años han sido los que han impuesto sus preferencias corporativas por encima incluso de las más altas instancias políticas.

Lógicamente, este estado de cosas no podía llevar más que a re-

sultados irracionales y aberrantes, con gravísimas repercusiones sobre la vertebración de nuestra Función Pública en lo que atañe a las oposiciones, las retribuciones, la movilidad, la promoción o carrera administrativa, las incompatibilidades, la distribución de los medios humanos, etc.

— *Gestión de la Función Pública.* Aquí los errores, los desvíos y las inoperancias no han sido menores que los de tipo estructural acabados de esbozar, aunque tal vez menos visibles y espectaculares. Todos ellos podrían resumirse en la comprometida afirmación de que en España no ha habido en los años pasados una auténtica política de personal en el sector público, si por tal entendemos una actuación gestora que responda a unas premisas de ordenación, programación, distribución y control del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Y no ha habido esta política de personal porque no ha habido interés en que la hubiera; porque han predominado otras urgencias y apremios nacionales; porque ha faltado el diseño de unos órganos bien concebidos con competencias efectivas en materia de personal, etcétera. Pueden quizá adicionarse a estas causas otras más, pero la resultante última a que, en todo caso, se llega es que nuestra Función Pública ha venido navegando a la deriva sin que nadie se decidiera a tomar el timón para conducirla con mano al mismo tiempo imaginativa y firme, flexible y rigurosa.

Como demostraciones más clamorosas de esta situación, se pueden recordar aquí la permanente disociación Ministerio de la Presidencia-Ministerio de Hacienda, que ha llevado a algún autor a decir que nuestra Función Pública es estructuralmente bicéfala; la debilidad orgánica y competencial con que se crearon y han venido funcionando el Ministerio de la Presidencia, la Dirección General de la Función Pública y la Comisión Superior de Personal; la abdicación progresiva y ascendente de los Subsecretarios y, no digamos, de los Ministros en lo que se refiere a sus atribuciones en la materia; el aislamiento institucional en que durante mucho tiempo ha estado la Dirección General de Administración Local; el comportamiento independiente de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, etc.

Estos factores disfuncionales y disgregadores han provocado, como un resultado cantado y pronosticado, el que la Función Pública se haya desenvuelto desordenadamente. Han faltado las grandes directrices orientadas a lograr la coherencia y el acoplamiento

entre los diferentes bloques funcionariales, que por ello han optado por la vía más fácil, pero al mismo tiempo más peligrosa, de auto-gestionarse con arreglo a sus exclusivos intereses particulares.

— *Actuación de la Función Pública.* Este tercero y último aspecto a considerar, como complemento de los dos anteriores, trata de valorar con escueta precisión el quehacer de nuestras burocracias en estos últimos años. Y no es difícil adelantar un juicio poco alentador, ya que dicho quehacer está inexcusablemente condicionado tanto por la estructura como por la gestión, que dadas sus grandes limitaciones y sus notables deficiencias inciden perjudicialmente sobre el modo y forma de actuar de los funcionarios.

La actuación de los servidores públicos necesariamente tiene que ser defectuosa y poco brillante si sacamos a la superficie algunas causas y razonamientos que contribuyen a ello: unos funcionarios escasa por no decir nulamente motivados en sus tareas profesionales y laborales; una Administración acostumbrada a mandar imperativamente, más que a asociar a sus empleados a la toma de decisiones; unas organizaciones e instituciones públicas mínimamente sensibilizadas hacia la problemática de la formación permanente de sus miembros; unos organigramas, tanto de las grandes unidades como de las medianas y pequeñas, complicados e ininteligibles no sólo para el hombre de la calle, sino para el propio funcionario; unos procedimientos que rinden, sobre todo, culto excelso al papeleo, a la rutina, a la repetición de trámites y más trámites, etc.

Los fallos apuntados en el triple frente de la estructura, la gestión y la actuación han determinado conjuntamente que, en definitiva, nuestra Función Pública globalmente contemplada, y salvadas las excepciones que inevitablemente se dan siempre, no haya respondido bien a su última razón de ser, que es trabajar bien e ilusionadamente en favor del progreso social con la debida dedicación, eficacia y responsabilidad.

La convergencia de todas las circunstancias y realidades expuestas han acabado colocando, empleando un lenguaje deportivo, a los funcionarios contra las cuerdas, sin que a ellos deban atribuírseles los orígenes de los males descritos, y ello aunque ciertas demagogias devastadoras e irresponsables, con cíclica insistencia, traten de convertirnos en los chivos expiatorios de un estado de cosas cuyos verdaderos artífices están, sin duda, por encima de nosotros mismos. Por ello, respecto a nuestra Función Pública, son aplicables las si-

güentes palabras de Heinrich SIEDEMTOPF al reflejar la situación actual en la República Federal Alemana: «Ante la consciencia contradictoria de su papel y de un contorno crítico, ante la complejidad creciente de sus misiones públicas y de su ejecución, la Función Pública se encuentra, desde hace algunos años, encerrada en el dilema, de una parte, de las exigencias y esperanzas que se han puesto en ella y, de otra, del peso de las realidades existentes».

### III. EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES EN EL AMBITO ADMINISTRATIVO Y BUROCRATICO

Sobre el panorama, nada luminoso ni optimista, de una Función Pública como la que se acaba de describir, disgregada, frustrada profesionalmente y atrapada en sus propias limitaciones y contradicciones, va a aparecer en 1978 el texto constitucional, de cuyos artículos vamos a extraer seguidamente los principios, los mandatos y los postulados que, de algún modo, deberán influir sobre la conformación de nuestras Administraciones y burocracias públicas.

Este empeño intelectual de aislar conceptualmente tales directrices, como las más determinantes y significativas, se presenta apasionante para cuantos, de alguna forma, nos dedicamos a este tipo de ocupaciones; al mismo tiempo que se hace imprescindible para que, entre todos, insinuemos primero y perfilemos después el modelo de una nueva Función Pública en armonía con el modelo de Estado que ha diseñado la vigente Constitución.

La doctrina ha resaltado, con más o menos énfasis según los autores, que la Constitución ha sido poco explícita a la hora de regular tanto las Administraciones públicas como las funciones públicas de ellas dependientes. Sin embargo, pese a esta parquedad del constituyente, es preciso detenerse en aquellos artículos que, de alguna forma, tocan esta clase de temas con la finalidad de construir una teoría de unas y otras, cimentada sobre las grandes coordenadas constitucionales.

A mi juicio, con la guía necesaria de los autores que tanto desde el horizonte político-constitucional como administrativo se han enfrentado a este magno problema, es posible formular estas caracterizaciones constitucionales de las diferentes Administraciones públicas y de sus correspondientes funciones públicas:

## 1. CARÁCTER INSTRUMENTAL Y VICARIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Esta primera cualificación es de un extraordinario interés, por cuanto que en ella se apunta el papel subordinado y condicionado que, respecto a la Política con mayúscula, ocupan las diversas Administraciones públicas.

El apoyo constitucional lo encontramos, de un lado, en el siempre citado artículo 103, según el cual «la Administración sirve con objetividad los intereses generales», y de otro, en el artículo 97, que establece que «el Gobierno dirige... la Administración civil y militar».

La lectura armonizada y simultánea de ambos artículos permite deducir dos ideas relevantes: la primera, referida a que, como ha afirmado Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, la «idea de servicio» ayuda a configurar una Administración de marcado sentido instrumental y que «asume así una valoración eminentemente dinámica», sobre todo si profundizamos en el artículo 9, 2, del texto constitucional; y la segunda, que incide sobre la ubicación subordinada, aunque diferenciada de alguna forma, de la Administración respecto al Gobierno.

Las consecuencias que, en el plano funcional, produce este planteamiento son ciertamente notables y esclarecedoras. Pensemos en la necesidad de no politizar la Función Pública; de trazar fronteras entre los puestos políticos y funcionariales; de asegurar la presencia de un funcionariado no sometido a los vaivenes partidistas del momento; de simplificar los esquemas burocráticos para que la Administración sea realmente eficaz; de acoplar los intereses profesionales de los funcionarios con los de su respectiva Administración, pensando al tiempo en las aspiraciones generales de la comunidad; de no hacer política de partido en la gestión de los medios humanos y materiales del sector público, etc. Todo un programa, pues, de comportamientos y actitudes que no siempre aceptan y cumplen quienes, antes y ahora, disponen de las riendas del poder en los estratos estatales, autonómicos y locales.

## 2. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DIFERENCIADAS, PERO ESTRUCTURADAS SOBRE BASES COMUNES

El mero enunciado de esta segunda característica supone que nos situamos frente a uno de los grandes retos que nos hace la Constitución.

Partiendo de que el texto constitucional ha implantado, como novedad máxima en el doble frente administrativo y político, el denominado Estado de las Autonomías, la cuestión a dirimir es cómo se montan y articulan dentro del mismo las diversas Administraciones públicas. O, en otras palabras, cómo se conjugan, en evitación de tensiones y conflictos innecesarios y que bloqueen la buena marcha del Estado en su conjunto, los dos principios claves, que son, de un lado, el de unidad y, de otro, el de autonomía, cobijados ambos por el artículo 2 de nuestra actual Constitución y «sobre los que pivota —en frase de MUÑOZ MACHADO— todo el orden nuevo» que proviene del texto fundamental.

El Tribunal Constitucional se ha referido a «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado» (sentencia de 5 de agosto de 1983); de manera que ambos principios, debidamente ensamblados entre sí, posibiliten la construcción de un modelo de Estado y de unas Administraciones públicas sustentadas sobre cimientos comunes y compartidos.

Tal es, en definitiva, la última razón de ser del artículo 149, 1, 18, según el cual es competencia exclusiva del Estado establecer «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios». Por ello, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 28 de julio de 1981, ha precisado el alcance de dicho precepto afirmando que «corresponde al Estado la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado», y añadiendo que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las Entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario», pudiendo las Comunidades Autónomas «legislar libremente» respetando dichas «condiciones básicas».

Se trata, por tanto, de alcanzar un razonable equilibrio entre la

unidad organizativa y burocrática del Estado y las diversidades administrativas, organizativas y funcionariales de las Administraciones públicas. La cuestión no es ciertamente sencilla, sino, por el contrario, problemática y cargada de interrogantes; proyectándose inevitablemente este problematismo y esta dubitación sobre la normativa de la Función Pública, que es el punto que más interesa analizar.

Esta dialéctica unidad-diversidad genera una larga lista de cuestiones que ahora sólo cabe enunciar con brevedad: elaboración del Estatuto de la Función Pública; competencias de las Comunidades Autónomas en materia funcional; competencias de las Corporaciones locales en idéntico campo. Si el Estado como tal se extralimita en sus competencias, hay el riesgo de recortar las competencias de los otros Entes territoriales; pero, a la inversa, si son éstos los que desbordan sus límites competenciales e invaden los estatales, se acabará resintiendo la unidad proclamada en la Constitución con el peligro de crear un Estado de las Autonomías desajustado en sus variadas piezas, carente de la más elemental sincronización y dislocado en sus múltiples engranajes.

### 3. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SERVIDAS POR PERSONAL SOMETIDO PREFERENTEMENTE A UN RÉGIMEN ESTATUTARIO

Otro aspecto de indudable trascendencia es la determinación del régimen jurídico a que debe estar sometido el personal al servicio de las Administraciones públicas.

Sobre este extremo, las opciones disponibles parecen claras y bien definidas: dicho personal puede estar sometido a un régimen administrativo o a un régimen laboral. Las derivaciones, caso de optar por uno u otro, son decisivas en todos los órdenes; de ahí la necesidad de interpretar los preceptos constitucionales a fin de identificar la postura del constituyente sobre el particular.

El artículo 103 de la Constitución hace una meridiana y explícita referencia al funcionariado, tanto porque utiliza las palabras «funcionarios públicos» como porque los temas que aborda (acceso a la función pública, incompatibilidades e imparcialidad) pertenecen típicamente al *status* funcional o burocrático, mientras que la referencia al derecho a la sindicación queda condicionada por la palabra «peculiaridades». No es de extrañar, pues, que Tomás-Ramón FERNÁNDEZ haya escrito que una de las «ideas fundamentales» del artículo 103, 3, es «la opción clara por el funcionariado», precisando

que «el texto constitucional parece haber optado decididamente por el mantenimiento de la situación legal y reglamentaria tradicional», frente a otras concepciones defensoras de una progresiva laboralización de la Función Pública.

Más matizada, sin embargo, se nos ofrece la posición de BAENA DEL ALCÁZAR, ya que, en su opinión, si bien el artículo 103 y concordantes «se refieren a una relación estatutaria de Derecho público», «desde luego —puntualiza este autor— no todos los empleados públicos tienen que ser funcionarios», por lo que hay que aceptar como «una opción abierta» «la exclusión de este régimen público de ciertos colectivos».

En mi criterio, el constituyente se inclina por una concepción estatutaria con carácter preferencial, pero en ningún caso exclusivo. Por tanto, deja al legislador ordinario la libertad de adelantar o retroceder la frontera reservada a los funcionarios propiamente dichos, según las tendencias organizativas imperantes en cada circunstancia y según la ideología dominante en cada coyuntura política. Pero, en todo caso, el núcleo más representativo de la Función Pública, lo mismo en el plano cuantitativo que cualitativo, debe estar integrado por los funcionarios en el estricto y tradicional sentido del término.

Con las consideraciones acabadas de reflejar sale a la superficie uno de los grandes problemas de nuestra Función Pública, como es el de prefijar, según orientaciones objetivas y válidas, el grado de laboralización que debe alcanzar la Función Pública en su conjunto y en cada una de las áreas que la componen a nivel estatal, autonómico y local. En la actualidad, el asunto, de indudable envergadura, está sobre el tapete en todas las Administraciones y, por supuesto, la local, sin que en realidad sepamos muy bien por qué unas veces el personal aparece revestido de la condición funcional y por qué otras el personal queda sometido a las normas del Derecho laboral. Los titubeos y discrepancias en este punto son palmarios, y es difícil pronosticar si el horizonte se despejará o, por el contrario, se consolidará una situación cargada de contradicciones y ambigüedades.

4. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CADA VEZ MENOS DISTANCIADAS DEL CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DONDE CUMPLEN SUS RESPECTIVAS MISIONES Y, POR LO MISMO, MÁS PLENAMENTE INSCRITAS E INSERTAS EN DICHO CONTEXTO

Con este enunciado estamos aludiendo al proceso irreversible que se está desarrollando en todas las sociedades democráticas y en virtud del cual las Administraciones públicas experimentan hoy una doble y paralela transformación: de una parte, tienden a renunciar a su tradicional sentido mayestático para situarse en plano de igualdad con los demás agentes sociales con los que negocian, dialogan, conciertan, abdicando de sus tradicionales poderes de coacción e imposición a la hora de tomar decisiones; y de otra, tratan de conseguir para sus empleados y servidores un régimen jurídico y legal que no suponga discriminación de los trabajadores del sector privado y, por supuesto, del que disfrutaban la generalidad de los ciudadanos.

En base a estos postulados que se acaban de proponer, hay que subrayar primero las ideas de participación que recoge la Constitución en alguno de sus artículos para romper el clásico hermetismo de las Administraciones públicas y para asociar a sus tareas a los administrados, contribuyentes, usuarios, ciudadanos, vecinos, etc., de manera que las barreras que desde siempre se han alzado entre el hombre de la calle y su respectiva organización pública, grande o pequeña, vayan cayendo para dejar paso a la colaboración recíproca en todos los ámbitos de la vida social. Y segundo, por lo que atañe al funcionariado como colectivo, el reconocimiento de un cuadro de derechos, libertades, deberes y responsabilidades que sean los de los demás ciudadanos y trabajadores, con las lógicas matizaciones en algunos de aquéllos o aquéllas (sindicación, huelga, incompatibilidades).

El Tribunal Constitucional ha acertado a esbozar esta evolución en su sentencia de 10 de octubre de 1983 cuando dice que en la actualidad diversos factores «contribuyen a esbozar una situación del funcionario en orden a la libertad de opinión y a la de sindicación mucho más próxima a la del simple ciudadano»; aun reconociendo que el funcionario, comparado con aquél, se encuentra «con otros límites derivados de su condición de tal», aparte de los límites con que el ciudadano se enfrenta a la hora de ejercitar «sus derechos fundamentales y libertades públicas».

Resumiendo, diríamos que asistimos a un fenómeno de doble

vertiente: la compenetración o aproximación sociedad-Administraciones públicas, en virtud de la cual éstas descienden de sus pedestales para situarse a la misma altura de los otros interlocutores sociales, y la compenetración o aproximación ciudadanos-funcionarios, gracias a la cual éstos ensanchan su repertorio de derechos y libertades en busca de una identificación creciente con los trabajadores del sector privado y, por supuesto, de los demás compatriotas, hombres y mujeres. Siempre con el distintivo diferenciador en cuanto a algunos derechos y libertades que reclaman, en su propia esencialidad, ciertas peculiaridades para el personal del sector público.

El mejor ejemplo de cuanto se acaba de expresar lo tenemos en el reciente proyecto de Ley sobre órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, ahora en el tramo inicial de su tramitación parlamentaria, que trae su causa del párrafo segundo de la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. A nuestros efectos, es significativo el artículo 1 de esta Ley, según el cual, en cuanto a su aplicación, «se consideran trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas». Precepto, sin duda alguna, de extraordinaria relevancia en cuanto prosigue una línea, ya iniciada por otras normas, de aproximación entre el mundo laboral y el mundo funcional.

#### IV. LA LEY DE MEDIDAS, COMO INSTRUMENTO DE INNOVACION Y REFORMA

Explicadas las exigencias constitucionales sobre las Administraciones públicas, el paso siguiente de este itinerario expositivo que estamos recorriendo en común es el de indagar críticamente cómo dichas exigencias y mandatos han ido cristalizando desde 1978 hasta nuestros días. Porque no hay que olvidar que, como ha afirmado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA con singular contundencia, la Constitución «es, esencialmente, una norma jurídica, parámetro de validez de todas las demás normas de ordenamiento y, a la vez, determinante de toda su interpretación y aplicación».

La Constitución, pues, pasa a erigirse en el supremo punto de

referencia de la nueva situación y ello en virtud de dos circunstancias fácilmente comprensibles: la implantación del Estado de las Autonomías, con todo lo que este fenómeno conlleva de alteración en la distribución territorial del poder político y administrativo, y el pluralismo democrático de la sociedad española, que reclama, tanto en el campo administrativo, que ahora nos ocupa, como en otros, una legislación progresiva y avanzada que supere la obsolescencia e inactualidad de la anterior.

No es este el momento oportuno de remontarnos a anteriores intentos reformadores, patrocinados por la UCD, que acabaron en fracasos y que, por lo mismo, no sirvieron para frenar el proceso de desorganización y degradación de la Función Pública. Cuando se produce la irrupción del partido socialista en octubre de 1982, va a gozar de dos ventajas envidiables para emprender una reforma que otros partidos, por incapacidad o impotencia, no llevaron a cabo en los años precedentes: su hegemonía parlamentaria frente a otros partidos y su propia estabilidad y cohesión internas, dos condiciones necesarias para afrontar con éxito su programa de cambios y reformas, en especial las que se centran en el ámbito que venimos contemplando.

Prescindiendo de modificaciones menos importantes, como las relativas al horario (la llamada «reforma del reloj»), retoques en el sistema de retribuciones, publicidad de vacantes para su provisión, atisbos de negociación en la fijación de las retribuciones, etc., hay que detenerse en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto, que marca el punto de partida de una singladura normativa cuyo puerto final hay que contemplar con expectación, porque se encuentra cargado de interrogantes cuya respuesta sólo se desvelará cuando la Ley vaya culminando su aplicación con la prudencia y tacto que requiere una norma tan compleja como ésta.

A efectos de una exposición más sistemática conviene aludir, si quiera sea con rapidez, a la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1985 y 1986, que además de preceptos sobre salarios y retribuciones del personal público, han rectificado en su totalidad la anacrónica legislación de clases pasivas. Con estas Leyes y la de Medidas, se ha configurado un nuevo marco jurídico de la Función Pública en sus perfiles fundamentales, sin olvidar otras normas reglamentarias sobre ingreso en la Función

Pública, provisión de vacantes y régimen disciplinario, también dignas de ser recordadas aquí.

## 1. ESTRATEGIA LEGISLATIVA

Hay que afirmar primeramente que la Ley de Medidas no figuraba en el programa electoral socialista y que fue anunciada, con cierta sonoridad publicitaria, con el carácter de «urgente» apenas el primer Gobierno de Felipe González quedó constituido, si bien dicho calificativo se acabó cayendo del rótulo inicial, ya que con el paso del tiempo fue esfumándose y desvirtuándose su naturaleza de Ley portadora de «medidas urgentes». La generalidad del funcionario, por no decir la totalidad, aguardó con indudable interés las prometidas medidas «urgentes», consideradas como inaplazables para apuntalar el régimen legal de la Función Pública en alguna de sus parcelas más erosionadas con el paso del tiempo; y, por lo mismo, más necesitadas de revisión hasta tanto se decidiera la elaboración del definitivo Estatuto de Funcionarios previsto en la Constitución. Sin embargo, los titubeos del Gobierno, cierta inseguridad en los planteamientos y definición de las cuestiones a abordar, la convicción creciente de que los problemas eran más profundos de lo que en principio se pensó, retrasaron la presentación del proyecto de Ley ante las Cortes Generales hasta noviembre de 1983; y su aprobación definitiva, por el Congreso de los Diputados, hasta el 26 de julio de 1984.

Mucho se ha discutido sobre las verdaderas razones por las que el Gobierno se inclinó por una Ley de Medidas, como la definitivamente aprobada, y no por el verdadero Estatuto. Desde las esferas gubernamentales se argumentó, en su momento, apelando a justificaciones diversas. Así, se dijo que la Ley era necesaria para ordenar el proceso autonómico en su faceta burocrática o funcional; que la estrategia más eficaz era primero desbrozar el camino hacia la definitiva reforma y luego, allanado el mismo, presentar el Estatuto; que las posibilidades de éxito se incrementarían si la reforma se atacaba por etapas, y no de una manera global y de un solo golpe; que era conveniente actuar primero a título experimental y después, a la vista de los resultados, dar el paso final y definitivo. En frase muy expresiva del Ministro de la Presidencia, Javier Moscoso, se trataba de «invertir el ciclo histórico» y de seguir la estrategia contraria a la seguida en oportunidades anteriores.

Cada uno de los aquí presentes tiene derecho a ejercitar la libertad de opinar sobre la batería de razonamientos acabados de enumerar sin ánimo exhaustivo, o sobre lo que se ha dado en llamar la «teoría de los dos momentos» (el de las medidas, primero, y el de las normas, después), o el de la letra pequeña —lo cotidiano— y grande —lo general— (la primera sería la de la Ley de Medidas, y la segunda, la del previsto Estatuto), para tratar de explicar la estrategia desde el poder. Desde una visión personal del problema, sin embargo, tengo que decir que este tipo de argumentaciones y explicaciones, sean aisladas o en su conjunto, no han llegado nunca a convencerme, en cuanto que, desde mi punto de vista, esta clase de reformas reclaman un tratamiento global y total que soslaye los inconvenientes de la parcelación normativa, la discontinuidad en el tiempo y el desajuste entre la legislación anterior, que sigue en vigor en unas materias, y la legislación recién estrenada, que se aplica en otras. Algo de esta sensación de confusión legislativa y de solapamiento entre unas Leyes y otras, entre unos Reglamentos y otros, me parece a mí que se detecta entre nosotros poniendo en tela de juicio una estrategia discutible para muchos y discutida también por muchos.

La Ley de Medidas, tal como ha quedado plasmada en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*, viene a ser un repertorio de fórmulas legales instrumentadas con la finalidad «inmediata» de abordar aspectos específicos de la Función Pública y con la finalidad «mediata» de facilitar la vía hacia el Estatuto, si es que éste llega a ver la luz esperada de su publicación en los próximos años; propósito éste que resulta problemático y de difícil consecución, al menos en tiempo cercano, si tenemos en cuenta el gran desgaste que la Ley de Medidas supuso para el Gobierno y también, todo hay que decirlo, para la oposición conservadora. El plazo que, en alguna ocasión, se fijó del 30 de junio de 1984 para presentar el proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios, obviamente, ya ha sido rebasado con creces, y no parece probable que el Gobierno abrigue la idea de dar prioridad a dicho proyecto, máxime cuando hay otras urgencias apremiantes en la actividad gubernamental y parlamentaria y cuando la puesta en práctica de la Ley de Medidas encierra de por sí una carga, de desarrollo reglamentario y de dificultades aplicativas, muy absorbente para los gestores de la Función Pública. En consecuencia, la afirmación que se contiene en la Exposición de Motivos de la Ley de Medidas

de que el Gobierno «se propone sin tardanza» abordar la elaboración y envío de las bases del régimen estatutario de los funcionarios, es tan sólo una proclamación programática y la expresión de un loable deseo cuyo cumplimiento se dificulta a medida que corre el tiempo.

En frase gráfica del Ministro de la Presidencia, Javier Moscoso, la Ley de Medidas es un cuadro de medidas de urgencia para el mejor tratamiento curativo de los males de la Función Pública española. Pero también esta Ley, conviene precisarlo puntualmente, no es una norma que se limite a aplicar meras correcciones de oportunidad o simples soluciones terapéuticas de emergencia, sino que encierra, en muchos de sus preceptos, una concepción de la Función Pública que se aparta de la ahora imperante entre nosotros. Porque una Ley que apunta claramente hacia la laboralización progresiva del personal público, que replantea la funcionalidad de los Cuerpos y Escalas, que postula unas retribuciones pivotando sobre el puesto de trabajo, que ordena la dependencia orgánica de los Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado del Ministerio de la Presidencia, que defiende la adscripción indistinta de los puestos de trabajo para todos los funcionarios salvo contadas excepciones, que elimina la práctica de la contratación temporal del personal en régimen administrativo, etc., no se puede decir, sin incurrir en graves errores de perspectiva, que sea una Ley meramente coyuntural, adjetiva o instrumental. Hay que sostener, por el contrario, que no estamos ante una «Ley-puente», sino ante una «Ley-meta», de carácter sustantivo, cuyas consecuencias no se van a producir sólo en un espacio reducido de tiempo, más o menos próximo a nosotros, sino que se proyectarán hacia el futuro condicionando muy fuertemente la conformación de la Función Pública tal vez para largo tiempo. Por eso, en mi criterio, no estamos ante una Ley «para» la reforma, sino ante una Ley que «es» ya, para lo bueno y para lo malo, la reforma misma siquiera sea de manera sectorializada o inacabada.

## 2. PRINCIPIOS VERTEBRADORES

Buceando en las interioridades últimas de la Ley, y prescindiendo del examen de otros aspectos de interés, se trata ahora de perfilar, por encima de cualquier tentación ideológica o partidista, las orientaciones fundamentales que le sirven de guía, y que son éstas:

a) Nos enfrentamos ante una *laboralización creciente de la Función Pública*, como se deduce de la simple lectura de su articulado, y como lo están corroborando otros tipos de soluciones que se están manejando en todas nuestras Administraciones públicas a la hora de resolver determinados problemas de personal. El simple hecho de que la Ley se dedique simultáneamente al personal funcionario y al personal laboral, lo que sucede por vez primera en nuestra historia administrativa, es un significativo índice de lo que se acaba de decir.

No es momento ahora, en mi exposición, de entrar en el estudio de si es oportuno o no dicha laboralización. Me interesa dejar constancia clara del fenómeno por la importancia que tiene para el porvenir de los funcionarios de este país, y por el cambio profundo que han de experimentar sus relaciones con la Administración.

La laboralización puede entenderse en un doble sentido: el de que el personal laboral se incremente respecto al sometido al clásico régimen estatutario y el de que los funcionarios auténticamente tales se sometan a unos esquemas reguladores que se aproximan más y más a los de los trabajadores del sector privado. Ambas orientaciones se ven plasmadas en la Ley de Medidas en diversos preceptos; pero quizá el más significativo sea el artículo 15, según el cual las relaciones de puestos de trabajo especificarán «aquellos puestos de trabajo que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios». La palabra «reservar» es lo bastante indicativa como para pensar que el personal laboral tenderá a incrementarse y ocupará más puestos de trabajo, quedando tan sólo para los funcionarios aquellos que expresamente se les «reserven».

Otras manifestaciones laboralizadoras las tenemos en la terminología de la Ley, que, por ejemplo, habla no de «carrera administrativa», sino de «promoción profesional». Y, en cuanto a su contenido, la laboralización está presente en diversos preceptos: negociación con la representación sindical de los funcionarios de sus condiciones de empleo; complemento de productividad; concesión de permisos ateniéndose a lo que establece el Estatuto de los Trabajadores; autorización al Gobierno para reformar la MUFACE «en forma análoga a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social»; supresión del personal contratado en régimen administrativo para sustituirle por personal contratado con arreglo a la normativa laboral; inclusión de los funcionarios en prácticas y de nuevo ingreso de las Co-

municipalidades Autónomas en el Régimen General de la Seguridad Social, etc.

Para ratificar lo que se acaba de exponer es oportuno recordar lo manifestado en alguna ocasión por el Secretario de Estado para la Administración Pública, Francisco RAMOS, para quien el personal laboral «tiene una importancia numérica creciente y que debe, sin duda, tenerla más, porque gran cantidad de funciones pueden ser perfectamente desempeñadas por el mismo». Y buena prueba de ello es que, en la actualidad, la contratación laboral está a la orden del día en todas las Administraciones públicas, y lo mismo se contratan ordenanzas que técnicos superiores, gestores que asesores, personal cualificado que sin cualificar.

b) La segunda orientación, que estimo determinante, es la *tendencia anticorporativa, o descorporativizadora si se quiere*, que insufla toda la trama de la Ley. Ciertamente es éste el enfoque que mayores controversias ha desatado y el que más enfrentó en su día a los grupos políticos. Mientras que unos han atacado, hasta de forma despiadada e injusta, a los Cuerpos de funcionarios, considerándolos algo así como la raíz última de todos los males administrativos, y hasta de cualquier otra índole del país, desde la posición opuesta otros han defendido a ultranza el *statu quo* y han tratado de impedir que se produjera cualquier conato de cambio, pensando, equivocadamente, que el mero retoque de las estructuras corporativas iba a significar poco menos que el hundimiento de la Administración.

El resultado de estos choques dialécticos acabó incidiendo, como no podía ser menos, sobre el conjunto de la Ley. Por ello, el partido socialista presentó en el Senado las correspondientes enmiendas sobre refundición de Cuerpos y Escalas en un intento de clarificar, por la vía de la Ley formal, el difícil e intrincado camino de la simplificación burocrática.

En principio, a mi juicio, no hay nada que objetar a este tipo de operaciones reductoras, de las que, por cierto, bien necesitadas están nuestras Administraciones públicas, tan proclives siempre a frondosas y sorprendentes ramificaciones corporativas. Hay que alabar, pues, como se merece, la voluntad del Gobierno en este punto. Otra cosa, sin embargo, es que luego, en el terreno de los hechos, se haya obrado correctamente o no; que la energía gubernamental, superando obstáculos y dificultades de todo género, haya sido bien canalizada o no, y que las consecuencias del desplazamiento del actual

esquema corporativo lleguen a ser, en el futuro, más o menos beneficiosas.

En este contexto hay que poner un énfasis especial en el artículo 26 de la Ley, cuyo primer párrafo establece que «los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos», tratando así de desmonopolizar la atribución de ciertas funciones adjudicadas en exclusiva a Cuerpos y Escalas de funcionarios, por cuanto que, entre nosotros, «el Cuerpo se atribuye determinadas funciones que realmente no le corresponden al mismo, sino que, en todo caso, al órgano y a los funcionarios que sirven a éste» (Francisco RAMOS), y «nuestro espíritu —añade— es dejar bien claro que los Cuerpos no pueden tener asignadas funciones o facultades».

Junto al citado artículo 26, que es esencial para comprender la filosofía que subyace en la Ley de Medidas, hay que situar el artículo 25, también importante, por las consecuencias que arrastra a efectos de homogeneización de la Función Pública, al clasificar los Cuerpos, Escalas, Clases o Categorías de funcionarios de todas las Administraciones públicas en cinco grupos: A, B, C, D y E, según la titulación exigida para el ingreso; de tal suerte que dicha clasificación pasa a ser la más decisiva de todas, adquiriendo una significación de la que hasta ahora carecía, puesto que sólo era utilizada para fines retributivos. Por ello, el Secretario de Estado para la Administración Pública ha dicho que, en el futuro, «los funcionarios se definirán más por el grupo a que pertenezcan que por el Cuerpo», configurándose dicha clasificación «como la base, el esqueleto, el armazón nuevo de la Función Pública».

c) En tercer lugar, como nueva orientación caracterizadora, debe subrayarse la *dinamización de la gestión de personal* en las diversas Administraciones públicas, aun a riesgo de desprofesionalizar, en ocasiones, la Función Pública e incluso de privar de las adecuadas garantías y cautelas decisiones que afectan a cuestiones tan fundamentales como la provisión de puestos de trabajo, retribuciones, clasificación de puestos de trabajo, etc. Este es un aspecto que, en mi opinión, requiere una seria reflexión por parte de todos a fin de evitar que se incurra en desviaciones y ensayos peligrosos en aras de una gestión más «libre» y menos «sujeta» que la actual, y que el ancho campo de maniobra que se deja al Gobierno, a los Ministerios y, en general, a quienes se sitúan en instancias políticas,

se vea invadido por la arbitrariedad de signo ideológico o de otra índole.

No se discute que el poder político disponga de atribuciones suficientes para no encontrarse encorsetado, como sucede en ocasiones, a la hora de tomar decisiones en materia de personal. Debe gozar, y en ello todos estaremos de acuerdo, de agilidad, primacía ordenadora y capacidad de adaptación a las nuevas y cada vez más cambiantes situaciones. Pero ello debe hacerse sin lesionar los derechos de los funcionarios, respetando su marco estrictamente profesional y, sobre todo, evitando las interferencias entre los planos político y administrativo en las áreas en que tienen que estar bien delimitados.

Bajo estas perspectivas de luchar contra el anquilosamiento administrativo y contra el fraccionalismo orgánico imperante en nuestras Administraciones públicas, hay que subrayar la trascendencia del artículo 17 sobre la movilidad en los dos planos que establece, así como la del artículo 20 sobre provisión de puestos de trabajo, sobre todo en lo que concierne a la libre designación, regulada en la letra *b)* del apartado 1. Para erradicar la lentitud en los sistemas de selección, la Ley inventa la oferta de empleo en el artículo 18, mientras que, en este precepto y el 19, se trata de conseguir que las pruebas selectivas sean ágiles y menos lentas que en la actualidad, «sin perjuicio de su objetividad», como dice textualmente el apartado 2 del artículo 19. Para facilitar la gestión, se atribuyen competencias a los Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles en los servicios periféricos y provinciales. Y en una dirección simplificadora apunta el artículo 27, no sólo porque autoriza al Gobierno a convocar pruebas unitarias de selección o de traslado, sino porque, además, abre la vía hacia la unificación de Cuerpos y Escalas «de igual grupo», siempre que de ello «se deriven ventajas para la gestión de los servicios», y la Disposición Adicional Novena procede a integrar las muy numerosas Escalas de funcionarios de Organismos Autónomos de la Administración del Estado en Escalas de carácter interdepartamental o departamental.

Estas pretensiones de dinamización en la gestión del personal público son lícitas y válidas, si se respeta la objetividad y predomina el buen juicio y criterio de quienes tienen capacidad decisoria; pero si sirven, como en el caso paradigmático de la libre designación, para finalidades incorrectas o desviadas, entonces se está vulnerando el espíritu de la Ley y quebrantando los principios rectores de

una buena política de personal. El problema es, por tanto, instaurar un equilibrio entre las facultades gestoras de quienes dirigen la nave gigante de las Administraciones y el respeto debido a las expectativas y derechos de los empleados públicos. Porque si dichas facultades se incrementan desordenadamente en aras de una pretendida eficacia, que roza a veces con el abuso o exceso de poder, corremos entonces el riesgo de sembrar la inseguridad entre los funcionarios y de posibilitar el ejercicio de actos arbitrarios, injustos o simplemente desacertados.

d) Finalmente, como una directriz que alguien se ha atrevido a calificar como «revolucionaria», y que ha desencadenado reacciones muy sonadas entre las filas funcionariales, hay que citar la *implantación del nuevo sistema retributivo*, que se asienta no sobre el Cuerpo a que se pertenece, sino sobre el puesto de trabajo que se desempeña. Según declaró, en su momento, el Secretario de Estado de Hacienda, José BORRELL, «significa pasar de pagar en función del Cuerpo a que se pertenece a pagar conforme al puesto que se ejerce», al tiempo que precisa que «se trata, primero, de simplificar el sistema de retribuciones» y, luego, «de crear estímulos para que a más responsabilidades corresponda más sueldo».

El artículo clave es el 23, que clasifica las retribuciones en básicas y complementarias, mientras el 24 regula tanto la cuantía de las retribuciones básicas, que «serán iguales en todas las Administraciones públicas», como la expresión de los conceptos retributivos en los respectivos Presupuestos.

Sin duda, las discusiones se han polarizado alrededor del apartado 3 del artículo 23, que diferencia las retribuciones complementarias en complemento de destino, el llamado específico, el de productividad y las gratificaciones. Y dentro de esta enumeración, son los complementos específico y de productividad los que han generado mayor conflictividad, tanto en su aceptación a nivel teórico o legal, si se prefiere, como a la hora de su puesta en práctica.

### 3. VALORACIÓN CRÍTICA

No es empeño fácil hacer la valoración de una Ley tan compleja y problemática como la Ley de Medidas. De ella se han dicho o escrito afirmaciones muy severas, tanto desde la vertiente política como desde la consideración científica y más técnica. En general, hay una coincidencia generalizada de que no era la Ley esperada por los fun-

cionarios ni la Ley que reclama nuestra sociedad para asegurarse la presencia de una Función Pública renovada y actual. Ello no quiere decir que no encierre virtualidades positivas y beneficiosamente fecundas; pero, desde luego, no es posible elevarla hasta el nivel de las esperanzas de cuantos, por unos motivos u otros, confiábamos en un texto legal ni parcial ni provisional, sino, por el contrario, completo y definitivo, pensando, no hacía falta descubrirlo, en un verdadero Estatuto de la Función Pública, que, por lo demás, es lo que manda la Constitución.

Si, de algún modo, hubiera que sintetizar el verdadero signo distintivo y característico de esta Ley, diremos que estamos ante un instrumento jurídico que, dada su ambigüedad e inconcreción, puede ser utilizado de muy diversas formas y según muy diversos enfoques. Y esta peculiaridad de la Ley, en cuanto es capaz de cobijar en su articulado desde las más atrevidas reformas hasta la continuidad del *statu quo*, es lo que, a lo mejor, ha determinado que haya reunido en sí misma la extraña y difícil cualidad de dejar insatisfechos a todos, incluidos, por supuesto, sus propios defensores y patrocinadores.

## V. REPERCUSIONES EN LA FUNCION PUBLICA LOCAL: DELIMITACION Y ANALISIS DE LAS MAS IMPORTANTES

Expuesta ya la nueva normativa funcionarial, al menos en sus líneas maestras, analicemos cómo influye en la Función Pública local. Para ello es conveniente proceder a una sistematización de materias en la forma que lo hacemos a continuación:

### 1. PRINCIPIOS GENERALES

En los actuales momentos estamos asistiendo a un proceso que, respecto a la Función Pública española, presenta estas notas características:

#### a) *Homogeneización*

La orientación homogeneizadora es tan palmaria que basta con leerse las últimas Leyes para cerciorarse de que la dirección del proceso reformador apunta rotundamente a una creciente homogeneización de todas las Funciones Públicas.

Frente a previsiones normativas, en otros tiempos imperantes, en las que se pretendía crear regulaciones independientes entre sí, dirigidas a colectivos funcionariales más o menos extensos y con el objetivo de resaltar diferencias más que de originar similitudes y aproximaciones, hoy la política de personal ha tomado otros derroteros. Lo que, por encima de todo, se busca es asegurar la vigencia y aplicabilidad de normas de validez universal a través de un mecanismo doble: el primero, el de las Leyes básicas, con apoyo constitucional, que persiguen crear un entramado común y general para que sobre él se levanten y consoliden diferencias normativas, estructurales y organizativas, y el segundo, el de la supletoriedad de las normas en defecto de las propias, haciendo jugar a las cláusulas que consagren aquella para que ejerza su virtualidad con carácter expansivo.

El Tribunal Constitucional, en sentencia de 28 de enero de 1982, señala que «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada..., es que tales bases tengan 'una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación', con lo cual se asegura, en vías de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia».

Por tanto, se trata de generar una normativa común que, a su vez, permita a cada Comunidad Autónoma defender y potenciar sus propias peculiaridades, como luego se explicará, en un equilibrio dinámico y enriquecedor para ambas partes, Estado y Comunidades Autónomas. Filosofía subyacente, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley de 28 de diciembre de 1985, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, al afirmar que la Ley de Medidas, «tras fijar unos mínimos homogeneizadores, da expreso mandato de configurar una Función Pública propia de las Comunidades Autónomas».

El artículo 1 de la Ley de Medidas es bien significativo al respecto, en cuanto que tiene claros propósitos homogeneizadores, puesto que, en su apartado 3, considera básicos a determinados artículos, mientras que el apartado 5 contiene la correspondiente cláusula de supletoriedad.

### b) *Intercomunicación*

Como lógica consecuencia de lo anterior, es posible desde presupuestos homogeneizadores implantar la intercomunicación entre las diversas Funciones Públicas y conseguir que no sea un mero enunciado programático, sino una realidad efectiva y actuante.

El Tribunal Constitucional, en la famosa sentencia de la LOAPA, de 5 de agosto de 1982, al estudiar su artículo 37, que atribuye al Estado competencia para establecer programas y homologaciones, sostiene que el contenido de dicho artículo «no es sino el resultado de la opción legítima del legislador estatal por un modelo de burocracia inspirado en el principio de intercomunicación, tanto vertical como horizontal, de la función pública».

No es descabellado pronosticar que, en el futuro, la intercomunicación burocrática será de extraordinaria utilización como vehículo que ensamble mejor las diversas Administraciones públicas, cobijadas bajo el rótulo del Estado de las Autonomías. Conseguir, en beneficio de dichas Administraciones y de los propios funcionarios, que se tiendan puentes anchos y transitables de comunicabilidad es uno de los mayores retos que tenemos ante nosotros. De ahí, el formidable valor, teórico y práctico, que encierra el artículo 17 de la Ley de Medidas sobre la movilidad de los funcionarios.

Afortunadamente, este tema, un tanto complicado e inexplorado todavía, de la movilidad funcional empieza a preocupar ya a la doctrina, como lo demuestran recientes trabajos, entre otros, de Carmen VILA MIRANDA y María Luisa FLORENSA PALAU.

### c) *Descorporativización*

Como tercer rasgo definitorio, que incide de un modo muy intenso sobre el ámbito local, tenemos el de la descorporativización, que, desde la óptica ideológica del partido gubernamental, se destaca cada vez más como uno de los pilares de la reforma en marcha.

Los intentos descorporativizadores se dirigen a un logro que ofrece dos vertientes. La primera es la relativa al simple desguace de determinados Cuerpos que dejan de existir como tales (caso de los Cuerpos Nacionales de Administración Local). Y la segunda afecta a la cuestión, nuclear y capital por motivos tanto políticos como meramente administrativos, de que si bien los Cuerpos se mantienen, o son rebajados en sus tradicionales atribuciones o son radi-

calmente privados de las mismas, en cuanto que se entiende que las funciones y atribuciones no les pertenecen a ellos, sino a los órganos o instituciones a que dichos Cuerpos figuran incorporados.

d) *Peculiarización*

Aunque esta cuarta característica puede, de algún modo, resultar contraria a la homogeneización ya proclamada en párrafos precedentes, no lo es si pensamos que, en el ámbito autonómico y local, es preciso que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales regulen la Función Pública teniendo muy a la vista sus respectivas peculiaridades en orden a conseguir unas burocracias armonizadas con el contexto en el que van a moverse y actuar.

Conviene, pues, insistir en que la homogeneización es necesaria; pero también lo es la peculiarización de nuestra Función Pública a través de una regulación, en cada caso, modulada según necesidades, especificidades y singularidades de cada Comunidad Autónoma y de cada Corporación local. Como dice la Exposición de Motivos de la Ley de la Función Pública andaluza, dicha Ley es «un instrumento normativo de partida, desde el que se configura, con sus características propias, la estructura de los medios personales al servicio de la Junta de Andalucía». Y, como ha escrito LLISSET BORRELL, «pese al grado de uniformidad que el artículo 149, 1, 18, de la Constitución impone en materia de Función Pública en todas las Administraciones públicas», por medio de la Ley de Medidas, «la Ley de Bases de Régimen local recoge, por lo pronto, esas peculiaridades, que habrán de ser desarrolladas [art. 5, c), LBRL] por las respectivas legislaciones autonómicas».

Quede, pues, tan sólo insinuado el tema de la peculiarización de la Función Pública, en cada territorio autonómico o local, porque no hay tiempo para más; pero es importante subrayar la idea, ya que estamos muy habituados, quizá por una mentalidad centralista o madrileña, a enfatizar las tendencias homogeneizadoras y a infravalorar las tendencias singularizadoras de las Administraciones públicas y de sus respectivas burocracias. No caigamos en una especie de mimetismo automático que nos lleve a hacer, sin más, lo que hace la Administración Central, copiándolo todo irreflexivamente. Es, a mi juicio, un camino erróneo, que, aunque más cómodo, acabará frustrando muchas de las mejores posibilidades y ventajas de un verdadero Estado de las Autonomías.

## 2. ASPECTOS SUSTANTIVOS

Si nos fijamos en el Título VII de la nueva Ley Reguladora de las Bases del Régimen local, descubrimos que sus artículos tocan una temática breve, pero sustancial, como veremos seguidamente.

### a) *Clases de personal*

Uno de los propósitos de la Ley de Medidas ha sido el de simplificar las clases de personal público, a efectos de despejar en lo posible un panorama que se presentaba confuso, heterogéneo y de no fácil comprensión. La Ley de Régimen Local, en su artículo 89, habla de funcionarios de carrera, personal laboral y personal eventual «que desempeñe puestos de confianza o asesoramiento especial». Esta enumeración puede ser sistematizada y completada en la manera que se expone a continuación:

— Funcionarios de carrera, que, a su vez, son los que tienen una habilitación de carácter nacional; y los que son propios de cada Corporación.

— Personal laboral, regulado en el artículo 103 en cuanto a sus sistemas de selección que antes no tenían, respecto al mismo, plasmación legal.

— Personal eventual, para el cual la Ley en ocasiones utiliza la palabra «funcionario», mientras otras habla simplemente de «personal eventual». Esta última terminología parece más correcta y es la que acepta la Ley de Medidas en su artículo 20. El régimen de este personal está trazado en el artículo 104 de la nueva Ley, con referencia a dos puntos más importantes, como son su nombramiento y cese, y sus retribuciones y dedicación.

Junto a estas tres categorías de personal, que podríamos bautizar como «principales», hay otras dos, que son, de una parte, el personal contratado en régimen administrativo que todavía subsista en las Corporaciones locales, y de otra, lo que LLISSET BORRELL ha denominado «el rebrotar de los funcionarios interinos».

Tras esta sistematización, puramente descriptiva, se ocultan algunos problemas que merecen una simple cita, al menos, como aportación para posteriores o ulteriores precisiones:

— La supresión de los Cuerpos Nacionales y su sustitución por los funcionarios con habilitación de carácter nacional, tema tremendamente polémico y controvertido, en torno al cual me permito

transcribir unas recientes palabras del Director General de Administración Local, tomadas de una entrevista en la Revista *CUNAL* del pasado mes de diciembre, y que, en mi opinión, transparentan a la perfección la posición gubernamental. Para el Director General, la nueva Ley «en vez de hablar de Cuerpos Nacionales, de mantenerlos como Cuerpos de la Administración del Estado, se ha preocupado más bien de los Secretarios, Interventores y Depositarios desde la óptica de las Corporaciones locales», añadiendo que «la polémica sobre Cuerpos sí/Cuerpos no es estéril» y que «lo que debería quedar claro es que las funciones públicas corresponden a los puestos de trabajo y no corresponden a los funcionarios».

— El deslinde, no siempre sencillo y satisfactorio, entre el funcionario de carrera y el personal eventual para que no se produzcan interferencias peligrosas y se originen invasiones recíprocas entre uno y otro. La existencia del personal eventual es legítima y correcta, con una sola condición no siempre cumplida: la de que no constituya una especie de Administración y Función Públicas paralelas, que acaba atrayendo hacia sí todos los resortes del poder local a costa de los miembros de la Corporación y de los funcionarios profesionales.

— La problemática, ya apuntada, de hasta dónde deben llegar las fronteras delimitadoras del personal laboral, y hasta dónde deben llegar las del personal funcionario.

— La oportunidad o no de haber resucitado la figura del funcionario interino, que en su aparente simplicidad siempre ha arrasado un cúmulo permanente de tensiones, reivindicaciones y conflictos dada su deficiente configuración jurídico-legal.

— Por último, la supresión de la contratación administrativa, que, en compensación, ha abierto el camino hacia la potenciación de la contratación laboral en sus modalidades y variedades previstas en la legislación vigente.

## b) *Acceso a la Función Pública*

En armonía con la Ley de Medidas, la legislación local establece, en su artículo 91, que «la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública», utilizando los sistemas del concurso, oposición o concurso-oposición libre, debiéndose garanti-

zar, «en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad» y el principio de publicidad.

En cuanto a este artículo, formularemos las siguientes acotaciones críticas y valorativas que son aplicables a otros de la Ley que se refieren al tema de la selección, la formación y el perfeccionamiento:

— La trascendencia que, en la Vida local, adquiere el postulado del mérito y la capacidad, así como el de la igualdad, en cuanto contribuyen a garantizar una selección objetiva y justa que supere las circunstancias ambientales y presionantes que, de modo más inmediato que a nivel estatal, tratan de quebrantar dicha objetividad en favor de intereses particulares, grupales, clientelares, etc.

— Los sistemas de selección que se recogen son los tradicionales entre nosotros, sin que se adviertan innovaciones de especial resonancia.

— La selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional son tratadas de una manera muy matizada, abriendo vías de colaboración con los Institutos y Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas para la formación, que no para la selección, reservada al Instituto de Estudios de Administración Local, según el artículo 98.

— La selección de los funcionarios propios de cada Corporación corresponde a ésta, pero dentro de unas limitaciones que compete fijar al Estado, sin duda para conseguir cierta e indispensable igualdad en todo el territorio nacional.

— La Ley tiene el excelente detalle, conviene recordarlo, de regular la misión del Instituto de Estudios de Administración Local enfocada a los cursos de perfeccionamiento, especialización y promoción de los funcionarios locales en su artículo 96, con perspectivas de una colaboración con otros centros, bien de las Comunidades Autónomas, bien de las Corporaciones locales. Antes utilicé el calificativo «excelente» no por razones de pleitesía al Instituto, sino porque me parece que la tarea de perfeccionamiento y formación permanente de nuestros funcionarios es, hoy por hoy, importantísima, si bien, hay que decirlo con todas las consecuencias, ha sido una de las tareas más abandonadas por nuestras Administraciones públicas, y muy especialmente en la Administración Central.

Como síntesis de lo expresado sobre el acceso a la Función Pública, debo decir que seguramente esta parcela de la política de personal es una de las que, en los años próximos, va a experimentar

unos cambios más profundos. Hay síntomas en el horizonte que así lo anuncian, y, por tanto, no hay que sentirse demasiado profeta para adelantar acontecimientos, cuyos primeros gérmenes e indicios tenemos ya ante nuestros ojos.

c) *Derechos*

Se pueden clasificar en la forma siguiente:

— *Retribuciones:*

El artículo 93 de la nueva Ley habla de retribuciones básicas y complementarias, en concordancia con los artículos 23 y 24 de la Ley de Medidas.

Sobre las básicas, el artículo 93 dice que «tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la Función Pública». Y referente a las complementarias, tan sólo preceptúa que «se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos», siendo competencia del Pleno fijar «su cuantía global», pero «dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado».

Como sucede en la Administración Central, son las retribuciones complementarias las que plantean mayores interrogantes en su definición y aplicación. Y, dentro de ellas, son los complementos específico y de productividad los que, en mayor grado, aparecen revestidos de una inconcreción que dificulta su objetiva aplicación entre nosotros.

Es interesante también aludir a la exigencia de la publicidad de las retribuciones a través de los Presupuestos anuales «en los términos previstos en la legislación básica sobre Función Pública», tal como reza el artículo 93 en su último apartado.

— *Participación:*

El artículo 95 se refiere a este tema, estableciendo que «la participación de los funcionarios» para «la determinación de sus condiciones de empleo» se efectuará «a través de sus organizaciones sindicales» y será la que, «con carácter general», se regule «para todas las Administraciones públicas en el Estatuto básico de la Función

Pública». Precepto que parece perseguir tres objetivos: equiparar la participación de los funcionarios locales a la de los demás funcionarios; acotar dicha participación a la fijación de las «condiciones de empleo», y atribuir su regulación al Estado dentro de la legislación básica a que hace referencia el artículo 149, 1, 18, de la Constitución. Tesis esta última defendida por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 29 de julio de 1985, al afirmar que «no ofrece duda que la determinación de los procedimientos, en virtud de los cuales los funcionarios participen en la fijación de sus condiciones de trabajo, constituye una de las bases del régimen estatutario de los funcionarios, cuya regulación compete al Estado, según el artículo 149, 1, 18, de la Constitución, tanto atendiendo a su propio contenido y función en dicho régimen como a la necesidad de garantizar en este punto una elemental igualdad de todos los funcionarios en cuanto al ejercicio de sus derechos fundamentales».

Como he recordado ya, el Gobierno ha enviado recientemente a las Cortes un proyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, que será básica del régimen estatutario de los funcionarios cuando sea definitivamente aprobada y publicada.

#### — Promoción:

Entre las aspiraciones profesionales más apremiantes de los funcionarios españoles, en estos últimos años, sobresale la de contar con una bien trazada carrera administrativa. Porque es un hecho fácilmente demostrable que, pese a muchas promesas lanzadas para hacer realidad tal aspiración, de hecho poco o muy poco se ha conseguido en favor de una promoción funcional que no sea la de pasar de unos Cuerpos a otros de superior titulación.

La nueva Ley de Régimen local, sorprendentemente, apenas si de modo indirecto toca la cuestión al hablar de los cursos de perfeccionamiento, especialización y promoción en el artículo 96, y también al precisar las formas de provisión de puestos de trabajo en el artículo 101, mientras que el artículo 90 atribuye al Estado dictar «las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores». En todo caso, no parece fácilmente aplicable, aunque sea con carácter supletorio, el reciente Decreto sobre provisión de

puestos de trabajo y promoción de los funcionarios de la Administración del Estado.

En la Ley de Medidas, según su Exposición de Motivos, se afronta «de manera realista el problema de la carrera administrativa». Mientras el artículo 21 regula la llamada «promoción profesional» implantando el grado personal y garantizando de alguna manera el nivel del puesto de trabajo, en el artículo 22 se diseña la llamada promoción interna en sentido vertical para pasar de Cuerpos o Escalas de un grupo inferior a otro superior, bien en sentido horizontal para la integración en Cuerpos o Escalas del mismo grupo.

El artículo 21 es básico en su totalidad y el 22 lo es en su apartado primero, relativo al pase de Cuerpos o Escalas inferiores a otras superiores. Por tanto, son de aplicación a la Función Pública local, según los propios artículos de la Ley de Medidas, las respectivas Leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas y los acuerdos de los órganos locales correspondientes.

En un intento de síntesis de los problemas más específicos en cuanto a la conformación de una auténtica carrera funcionarial, se pueden relacionar los siguientes:

— Fijación del intervalo que corresponde a cada Cuerpo y Escala.

— Garantía de un nivel del puesto de trabajo, de modo y manera que el funcionario no se vea de pronto gravemente perjudicado porque se le descende de nivel sin ninguna clase de tope. Según la Ley de Medidas, los topes fijados son dos niveles hacia arriba en evitación de carreras administrativas meteóricas no siempre objetivamente justificadas, y dos niveles hacia abajo para que el funcionario no sea «degradado», por decirlo de alguna forma, sin que se den unos topes imprescindibles que sirvan para frenar su caída o descenso profesional.

— Exigencia o no de la titulación para la promoción interna.

— Necesidad de contar con unas relaciones de puestos de trabajo que sean operativas y estén permanentemente actualizadas, ya que en ellas, si nos atenemos a la reciente Orden de 15 de enero de 1986, se deben recoger y plasmar una serie de datos indispensables para la instrumentación de la carrera administrativa.

— *Seguridad Social:*

A ella se refiere la Disposición Final Segunda de la Ley de abril de 1985 en unos términos que insisten, de modo especial, en dos ex-

tremos: el de que los funcionarios locales gozarán de «la misma protección social, en extensión e intensidad», que los funcionarios de la Administración del Estado, y el de que dicha protección deberá integrarse en el Sistema español de Seguridad Social, para lo que se configura a la MUNPAL como una Entidad Gestora de la Seguridad Social, si bien dependiente del Ministerio de Administración Territorial, «al que corresponde su superior dirección y tutela».

El asunto de la Seguridad Social de los funcionarios públicos es tan complejo que no es fácil resumir aquí su problematismo actual. Sin embargo, no debemos silenciar dos aspectos que son, al menos para los funcionarios estatales y de algún modo también para los locales, los más candentes en la actualidad: el de la asistencia sanitaria y la forma de prestación de la misma y el de los derechos pasivos. Respecto a la primera, el Proyecto de Ley General de Sanidad, ahora en el Senado, establece que el Gobierno, en el plazo de dieciocho meses, procederá a «la armonización y refundición», entre otras, de la asistencia sanitaria del Sistema general de Seguridad Social en el Régimen General y en los Especiales, incluido el de los funcionarios civiles del Estado y de la asistencia médico-farmacéutica de los funcionarios y empleados de la Administración local.

#### d) *Provisión de puestos de trabajo*

La Ley de Medidas, en su siempre citado artículo 20, que es de carácter básico, dice que los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se habrán de proveer por concurso, como «sistema normal de provisión», o por libre designación acompañada de convocatoria pública, cubriéndose por este sistema «los puestos de trabajo que se determinen en la relación de puestos de trabajo», que así se convierte en el mecanismo en el que se deben perfilar las fronteras, siempre cambiantes y siempre discutidas, de la libre designación y del concurso de méritos.

El artículo 101 de la Ley de Régimen local habla, asimismo, del concurso de méritos «entre funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas», lo que es tanto como abrir la puerta a funcionarios estatales o autonómicos sin que se dé la posibilidad inversa con idéntica amplitud, y de la libre designación en convocatoria pública «asimismo entre funcionarios».

La Orden de 15 de enero de 1986, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado, dice expresamente que el

procedimiento de provisión por concurso «deberá ser el propuesto normalmente, reservándose el de libre designación, con carácter restringido, para puestos con nivel de complemento de destino comprendido entre 26 (inclusive) y 30 en que así estrictamente se considere necesario; y, excepcionalmente, en supuestos debidamente justificados, para los puestos de nivel inferior a 26».

En todas las Administraciones públicas está vivamente planteado el dilema concurso-libre designación; dilema de excepcional trascendencia para una buena vertebración de la Función Pública cimentada sobre la profesionalidad, la objetividad y la neutralidad política de sus componentes. Entran en colisión las reivindicaciones funcionariales que demandan la máxima pureza y transparencia en los nombramientos, y los deseos de los jefes y los políticos que prefieren gozar de una maniobrabilidad creciente a la hora de nombrar funcionarios y adjudicar destinos y puestos de trabajo.

Actualmente, la expansión de la libre designación hasta extremos poco justificables provoca en los funcionarios un sentimiento natural de inseguridad y de inquietud, y ello aunque se trate de amortiguar posibles excesos o arbitrariedades apelando a la convocatoria pública, que, en mi opinión, no es una garantía adecuada y suficiente. Por tanto, nada positivo se logrará mientras que la libre designación no quede reducida a estrechos límites y no desborde los jalones que la acoten para supuestos sólo cualificados y merecidamente justificados. Lo demás será introducir en las Administraciones públicas un factor de distorsión y desarreglo, contra el cual nada podrán otras medidas de saneamiento y mejora administrativa.

#### e) *Movilidad*

La Ley de Medidas, en su artículo 17, regula la movilidad funcional en un doble plano. Los funcionarios estatales y autonómicos, «de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo», podrán cubrir los que pertenezcan a una u otra de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. Por lo que afecta a los funcionarios locales, «podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones locales distintas de las de procedencia y en la Administración de su Comunidad Autónoma».

No fue ésta la redacción inicial del precepto, ya que en la misma se implantaba la movilidad en igualdad de condiciones para los funcionarios de las tres Administraciones públicas: estatal, autonómica

y local. Por razones diversas, el texto inicial se modificó hasta llegar a su versión final, en la que es preciso hacer estas matizaciones: los funcionarios locales pueden desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones que no sean la de su procedencia, con lo que se rompe la vinculación antes existente que unía al funcionario de por vida con la Entidad local en la que ingresó por primera vez, y se les permite prestar servicios en la Administración de «su», atención al posesivo, Comunidad Autónoma. Se configura así lo que se ha denominado la teoría del «doble salto» que debe superar el funcionario local si aspira a un destino estatal, ya que primero debe pasar a su Comunidad Autónoma y luego a la Administración estatal.

Posiblemente, el legislador para superar estas limitaciones ha buscado unas vías de flexibilidad en cuanto que, en la Disposición Final Cuarta, se dice que «el Gobierno podrá adscribir a sus servicios funcionarios de las Corporaciones locales», cuando se trate de cumplir y realizar competencias atribuidas a la Administración del Estado en relación con las Entidades locales. Y en cumplimiento de dicha Disposición, en la Orden de 15 de enero de 1986 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado, su Disposición Final Primera establece que el Gobierno «podrá adscribir, en su caso, con carácter indistinto a Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado y de la Administración local, puestos de trabajo dependientes de las Direcciones Generales de Coordinación con las Haciendas Territoriales, de Administración Local y de Cooperación Local».

La movilidad, como tesis, es de gran utilidad para asegurar la permeabilidad entre las Administraciones públicas y nadie puede discutirla; antes, al contrario, hay que potenciarla cada vez más. Pero, como realidad, es de difícil y compleja implantación, puesto que hay que resolver problemas previos importantes de normativa aplicable en cada supuesto, personal que se puede cambiar de una Administración a otra, su situación administrativa, cuadro de derechos y deberes que le corresponden, etc. De ahí el interés del informe elaborado por la Comisión de Coordinación de la Función Pública, en su reunión de 24 de julio de 1985, sobre «movilidad de funcionarios entre distintas Administraciones públicas» y reproducido en el número 204 de la Revista *Documentación Administrativa*.

### 3. ASPECTOS INSTRUMENTALES

Dentro de ellos se engloban los siguientes:

#### a) *Registro de Personal*

Frente al anterior Registro, radicado en la Comisión Superior de Personal, el que se diseña en la Ley de Medidas como Registro Central, ubicado en la Dirección General de la Función Pública, y los que, por su parte, deberán implantar las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, a tenor del artículo 13 de la citada Ley, habrán de ser más operativos, a fin de que se conviertan en instrumentos de coordinación y previsión.

La Ley de Régimen local se refiere al Registro en su artículo 90, 3, indicando que los que se constituyan en las Corporaciones locales se coordinarán «con los de las demás Administraciones públicas, según las normas aprobadas por el Gobierno». Y, por su parte, el artículo 99, 5, preceptúa que, en la Administración del Estado, «se llevará un Registro relativo a los funcionarios locales con habilitación nacional», en el que se inscribirán «todas las incidencias y situaciones» de los mismos.

#### b) *Oferta de empleo público*

Pasa por ser una de las más fecundas novedades de la Ley de Medidas, regulada en su artículo 18, mientras que en la Ley de Régimen local se hace referencia a ella en el artículo 91, 1.

La oferta trata de poner orden en una parcela como la de selección del personal público, caracterizada desde siempre por su anarquía, falta de control, imprevisión, anacronismo, etc.

El Real Decreto de 6 de febrero de 1985, que aprobó, en el ámbito estatal, la oferta de empleo público para el pasado año, la define con exactitud al afirmar que cumple finalidades diversas: ser un «instrumento indispensable para programar y ordenar el acceso a la Función Pública y para introducir técnicas nuevas de reclutamiento y selección»; ser el cauce mediante el cual el Gobierno da cumplimiento a sus compromisos adquiridos en el AES de crear empleo en el sector público; ser el medio propicio para de algún modo resolver el problema de la incorporación del personal no permanente (contratados e interinos), y, por último, ser un dispositivo apto para

actuar «en la corrección de los actuales desequilibrios, tanto funcionales como geográficos, en materia de distribución de efectivos».

El simple enunciado de estos propósitos revela la importancia de la oferta de empleo público. Si, en el plano local, no puede sostenerse que cada Ayuntamiento o Diputación vaya a conseguir todas y cada una de las finalidades enumeradas, al menos se podrá lograr una razonable y útil ordenación del proceso selectivo en cada Entidad local.

### c) *Relaciones de puestos de trabajo*

A partir de la Ley de Medidas, en su artículo 16 surge la obligación para las Comunidades Autónomas y la «Administración local» (como, erróneamente, reza el texto legal) de elaborar «la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización», con inclusión de los datos que se expresan y de la consiguiente publicidad. Artículo que tiene su correspondencia en el artículo 90, 2, de la Ley de Régimen local que, de una parte, ordena la formación de las relaciones de «todos» (es importante la palabra acabada de citar) los puestos de trabajo, con remisión a la legislación básica del Estado, y, de otra, la atribución a éste de la competencia de dictar normas para su confección.

A todos se nos alcanza a comprender la trascendencia que tiene, en la actualidad, la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, sin las cuales es imposible conseguir alguno de los objetivos más ambiciosos de la Ley de Medidas relacionados con pruebas selectivas, provisión de puestos de trabajo, movilidad, promoción profesional, etc. Conviene, no obstante, llamar la atención sobre la dificultad que encierra esta tarea racionalizadora de nuestra Función Pública, y que determinó, allá por los años setenta, el fracaso estrepitoso y espectacular de las plantillas orgánicas a confeccionar arrancando de la clasificación de puestos de trabajo, prevista en la Ley de Funcionarios de 1964.

La reciente Orden de 15 de enero de 1986 contiene un conjunto de reglas o instrucciones para la confección de las relaciones de puestos de trabajo en la Administración del Estado. En su introducción se señala que estas relaciones no se pueden reducir a cumplir «una mera función informativa sobre la estructura de la Función Pública», limitándose a fotografiar, por decirlo de modo más comprensible, la composición de las organizaciones afectadas. Ade-

más de esta misión informativa, las relaciones han de convertirse en un instrumento esencial de la política de personal en cuanto que en ellas se deben hacer constar datos y extremos de máximo interés, por lo que, como se lee en la introducción de la citada Orden ministerial, las relaciones sirven en amplia medida «para la renovación, racionalización y modernización de la Función Pública».

Conceptos distintos, aunque próximos, al de relación de puestos son el de «plantilla presupuestaria», mera expresión numérica de las plazas dotadas en los Presupuestos y debidamente sistematizadas, y el nuevo de «catálogo de puestos de trabajo», utilizado en la Administración del Estado y Organismos Autónomos para fijar los complementos de destino y, en su caso, el específico correspondiente a los puestos de trabajo de cada Centro gestor y que debe ser aprobado por el Consejo de Ministros.

#### 4. OTROS ASPECTOS

Quedaría incompleta esta visión panorámica que vengo haciendo de la Función Pública local si no tocara otros aspectos especialmente significativos y que, ciertamente, repercuten sobre los aspectos sustantivos e instrumentales ya desarrollados.

##### a) *Primacía de la política*

En la nueva concepción de la Administración local, que late en su Ley y que es derivación lógica de la ideología socialista, se detecta una creciente superioridad de la acción política sobre la administrativa. Se estima, en consecuencia, que la dirección de la Vida local corresponde a los políticos, lo que conlleva la pérdida de determinadas funciones y atribuciones por parte de los funcionarios del más alto nivel profesional.

Este planteamiento es correcto y aceptable, siempre que la política quede acotada en su campo y no invada otros que le deben ser ajenos. La dinámica local se resiente y el engranaje burocrático de nuestras Corporaciones locales se desajusta siempre que se introducen interferencias extrañas que lo único que hacen es detener o, al menos, ralentizar la actividad de Ayuntamientos y Diputaciones.

### b) *Ambito de las Leyes autonómicas*

Otro tema capital, ahora sobre el tapete de nuestras Comunidades Autónomas, es el del ámbito de aplicación de las Leyes autonómicas sobre Función Pública ya aprobadas o en fase de aprobación.

Mientras, por ejemplo, la Ley de la Función Pública de la Administración de la Generalidad, de 23 de julio de 1985, excluye expresamente de su ámbito de aplicación «el personal al servicio de las Corporaciones locales situado en el territorio de Cataluña [artículo 2, 3, b)], la Ley de la Función Pública Valenciana, de 31 de julio de 1985, opta por la solución contraria, ya que en su artículo 1, b), se establece que se aplicará «al personal de la Administración local que no sean habilitados de carácter nacional», pudiendo los Entes locales optar por el sistema de selección de su personal a través del Instituto Valenciano de Administración Pública.

La Comunidad Autónoma de Andalucía se ha inclinado, a su vez, por la solución catalana, desde el momento en que, en la Disposición Adicional Primera de su Ley de la Función Pública, se afirma textualmente que «una vez aprobada la Ley en que se regula el régimen del personal de las Corporaciones locales de la Comunidad Autónoma andaluza», lo que, con claridad, significa que se elaborará una Ley independiente para los funcionarios locales.

El problema descrito es, en principio, de cierta trascendencia porque supone seguir una u otra alternativa de las dos existentes. Dependerá de diversas circunstancias el seguir una vía u otra; pero, sobre todo, intervendrá la concepción que se tenga de la Función Pública y de si ésta debe ser más o menos unitaria.

### c) *Inserción en la política de personal*

La larga ausencia de las Corporaciones locales de las instancias y centros de poder en que se han venido tomando decisiones sobre la política de personal ha sido superada en la Ley de Medidas, en la que se rompe el tradicional aislamiento de la Dirección General de Administración Local y, en general, de los Ministerios competentes en cuestiones de naturaleza local. En el Consejo Superior de la Función Pública, cuya composición se recoge en el artículo 7 de la Ley de Medidas, actúan como miembros el Subsecretario del Ministerio, 17 representantes de las Corporaciones locales e idéntico número de representantes del personal designados por las organizaciones sindicales.

## VI. CONCLUSIONES

A la hora final de rematar esta larga exposición, y en la que he pretendido suscitar cuestiones y enunciar problemas pendientes más que defender posiciones dogmáticas, quiero formular algunas conclusiones que sean como la quintaesencia de mis palabras:

a) Toda la Función Pública española está inmersa en un proceso de cambio cuyo arranque conocemos, pero cuyo destino final no es fácil descifrar ni desvelar.

b) La Ley de Medidas no ha llegado a diseñar un verdadero modelo de Función Pública, alrededor del cual giren y adquieran sentido otras normas de rango inferior y las resoluciones a adoptar sobre la marcha en torno a cuestiones pendientes.

c) La Función Pública española, en sintonía con la Constitución y el nuevo Estado de las Autonomías, se está haciendo y gestando con evidentes dificultades. Hay, pues, que pedir a los políticos que miren más allá de lo inmediato y dirijan su mirada hacia el futuro para que no hipotequen el porvenir de los empleados públicos mediante decisiones y posturas escasamente meditadas.

d) Está por perfilar el protagonismo de las Comunidades Autónomas en la configuración de la Función Pública local. Es preciso conseguir un equilibrio entre afanes de unidad normativa por parte de aquéllas y el necesario respeto a la autonomía local cuando se trate de elaborar el marco jurídico-legal de los funcionarios locales.

e) Es urgente delimitar el campo que corresponde al funcionariado y el que corresponde al personal laboral. Si la urgencia es trasladable a la Administración del Estado y a sus Organismos Autónomos, todavía lo es más si pensamos en las Corporaciones locales que, cada vez con más intensidad, vuelcan sus esfuerzos hacia áreas sociales, económicas, mercantiles, industriales, etc., en las que posiblemente sea más conveniente contar con trabajadores propiamente dichos.

f) A nivel local, es imprescindible defender a ultranza la profesionalidad de los funcionarios con la finalidad de que vean garantizada su situación como tales, y no se vean sometidos a las presiones de partido, de grupo o de clientela.

g) Los funcionarios locales están llamados a una participación más responsable y abierta en la gestión de la política de personal de su respectiva Entidad. Por tanto, los derechos de participación deben ser regulados y actualizados con amplitud y sin restricciones

artificiales, como contrapeso natural a una gestión unilateral e impositiva por parte de las instancias rectoras de cada Corporación.

*h)* Se hace preciso desmontar la concepción de que las Corporaciones locales deben de alguna manera ser «controladas» y «dirigidas» por la Administración del Estado en su tarea configuradora de la Función Pública. Desde la perspectiva del Estado de las Autonomías, la Administración estatal dicta las bases que luego libremente son aplicadas y desarrolladas por las demás Administraciones públicas sin ningún tipo de vigilancia o imposición más o menos encubierta.

*i)* En el momento presente, la Función Pública local atraviesa una situación de incertidumbre normativa, que sólo empezará a ser superada cuando se publiquen varias disposiciones, en fase actual de elaboración o de próxima aparición, sobre relaciones de puestos de trabajo, oferta de empleo público, movilidad, habilitados de carácter nacional, retribuciones, etc.

*j)* El objetivo último, en definitiva, es conseguir que la Función Pública local adquiera entre nosotros el peso específico que le corresponde, rebasando las viejas concepciones tendentes a creer que el funcionario local es un funcionario relegado y marginado. Se trata, pues, de acercarnos a Europa en este tema como en tantos otros, ya que en los países democráticos de Occidente la Vida local, en todos los órdenes, goza de un prestigio, de una importancia y una significación que a nosotros nos falta todavía.

