

LA LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN: CLON HUÉRFANO

A. CALONGE VELÁZQUEZ
Prof. Titular de Derecho Administrativo

J.A. GARCÍA DE COCA
Prof. Ayudante de Derecho Administrativo

Sumario: 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA NECESIDAD DE SERVIDORES PROPIOS. 3.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE SEGUNDO GRADO, EN CONCRETO CASTILLA Y LEÓN. 3.1.- **La dudosa competencia normativa sobre función pública**. 3.2.- **La Ley normativa sobre función pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y su modificación por la Ley 6/1990**. 3.2.1.- *Ambito de aplicación de la Ley*. 3.2.2.- *Sistema de función pública por el que opta la Ley Autonómica 7/1985*. 4.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 99/1987: REPERCUSIONES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA CASTELLANO-LEONESA. 5.- ALGUNOS DESARROLLOS REGLAMENTARIOS DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN. 6.- LA REALIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN CASTILLA Y LEÓN.

1.- INTRODUCCIÓN.

Al abordar muchos de los aspectos jurídicos del llamado «Estado de las Autonomías» se acostumbra a clamar, con razón, sobre el excesivo mimetismo en que incurrieron las Comunidades Autónomas. Se perdió una oportunidad casi única para ensayar nuevas fórmulas, nuevos modelos y modos de satisfacer los intereses públicos. Esta uniformidad tan poco enriquecedora ha desembocado en una trasposición de estructuras estatales sobre los brotes de Poderes Públicos, sin sopesar si las viejas estructuras servían a los moldes de las Comunidades Autónomas. Este espíritu imitador no discrimina entre los modelos que alcanzaron el éxito y los que acabaron en fracaso. La «heredopatía», en consecuencia, amenaza con manifestarse en cualquier momento.

La función pública autonómica, la necesidad de disponer de sus propios servidores es una de las realidades en que la capacidad imitadora del legislador autonómico se mostró en su plenitud y, por contra, su imaginación eclipsada casi por completo.

La Ley de Ordenación de la función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Ley 7/1985, es un texto normativo que hemos etiquetado de «clon huérfano». «Clon», porque reproduce la Ley 30/1984, de 2 de agosto, como la mayoría de las Leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas de régimen común -a excepción del texto de la Comunidad valenciana-. «Huérfano», porque no encontramos

título que habilite a este tipo de autonomías para dictar normas relativas a la ordenación de su función pública. Ni el artículo 149.1.18, ni los artículos 26.1.1 y 31.2 del Estatuto castellano-leonés, ni el 11 de la Ley 30/1984, son títulos habilitantes para que nuestra Comunidad Autónoma regule sobre su función pública.

Sin embargo, no dudamos que estos nuevos Poderes Públicos necesiten sus propios servidores, pero sí que la vía jurídica utilizada sea la correcta desde la óptica constitucional. Estas consideraciones sobre la función pública de Castilla y León pueden trasladarse al resto de «clones huérfanos» de las Comunidades Autónomas de segundo grado.

Señalábamos más arriba que la Ley 7/1985 de nuestra Comunidad responde al mismo esquema, a los mismos moldes jurídicos que la Ley 30/1984. Los elementos propios del sistema adoptado por la Ley estatal han sido traspuestos: los conceptos, los Grupos, Cuerpos, Escalas, modos de acceso, provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa, tipos de vinculación jurídica del servidor de la administración pública, retribuciones, ...

En virtud de los pretendidos títulos competenciales, la emulación de los legisladores autonómicos favoreció la aparición de «heredopatías», y, por tanto, las reformas forzadas a raíz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en su sentencia 99/1987, de 11 de junio.

El estudio de la función pública castellano-leonesa también suscita inquietud por el escaso desarrollo reglamentario y el incumplimiento de algunos mandatos legislativos por los sucesivos gobiernos de la Junta de Castilla y León y, que la actual se ha propuesto resolver, aunque a costa de posibles desajustes y riesgos para los funcionarios e intereses públicos.

De todos estos puntos pretendemos dar cuenta en las páginas siguientes.

2.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA NECESIDAD DE SERVIDORES PROPIOS.

A nadie se le pudo escapar que la gran novedad de la Constitución española de 1978 -la creación del llamado por muchos «Estado de las Autonomías»- iba a plantear numerosos interrogantes y problemas, suscitar cuestiones y necesidades que debían ser resueltas o atendidas poco después de la configuración general que de la organización territorial del poder establecía el texto constitucional.

Una de estas necesidades y uno de estos problemas era la posible creación de la función pública autonómica. La creación de diecisiete instancias territoriales de poder, el surgimiento de diecisiete Comunidades Autónomas y, por tanto, de sus correspondientes

Administraciones Públicas precisaba la creación de una función pública que las sirviese.

La asunción de competencias en muy diversas materias y la prestación de servicios al ciudadano por parte de estos nuevos entes territoriales demandaban una organización burocrática y unos medios materiales y personales que hicieran reales y efectivas las competencias, primero, transferidas y, después, asumidas y los servicios que debían prestarse de una manera eficaz.

Porello, nadie se opuso a la creación de la función pública autonómica. Ahora bien, se precisaba de la regulación de la misma, pues eran distintas las soluciones, diversos los caminos que podían seguirse para alcanzar un mismo objetivo.

Es cierto, como ha manifestado el profesor Parada Vázquez (1), que la regulación constitucional fue en esta materia demasiado parca. Pero algunas cosas dijo o, expresado de otra manera, de lo poco que dijo algunos parámetros de actuación pueden obtenerse.

La primera, y la única que aquí y ahora nos interesa, es conocer si la función pública debía ser única o si, por el contrario, a la pluralidad de instancias territoriales debe corresponder pluralidad de organizaciones burocráticas. O, como dice el profesor Tornos Mas (2), es preciso determinar previamente si la Constitución reconoce la existencia de una función pública propia de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, siguiendo a este autor, cuatro eran las posibles soluciones: Un modelo unitario en el que la función pública sería una, dependiente del Estado y adscrita funcionalmente a los servicios de las Comunidades Autónomas. Otra solución, permite reconocer una función pública de las Comunidades Autónomas, es decir, con dependencia orgánica y funcional de las mismas, pero regulada unitariamente para todo el estado por las Cortes Generales. Una tercera solución podría ser una función pública de las Comunidades Autónomas y regulada parcialmente por la propia Comunidad. a la que sirve, regulación sometida a unos principios o reglas básicas dictadas por el estado. Y, por último, cabría pensar en un sistema de total autonomía en el que, respetando tan sólo algunas reglas derivadas directamente de la Constitución, la Comunidad Autónoma definiera el régimen de su funcionario sin vinculación a norma estatal previa (3).

(1).- Parada Vázquez, José Ramón. Derecho Administrativo (organización y empleo público), Marcial Pons, Madrid, 1986, p. 282.

(2).- Tornos Mas, Joaquín, «La función pública en las Comunidades Autónomas (Condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica)», R.V.A.P., nº 7, septiembre-diciembre, 1983, p. 199.

(3).- *Ibidem.* p. 120.

De estas cuatro soluciones que acabamos de exponer, la Constitución se decanta, en nuestra opinión (4), por la enumerada en tercer lugar, esto es, una función pública propia de las Comunidades Autónomas y regulada parcialmente por las mismas, pero sometida a unas reglas básicas dictadas por el Estado, por el Parlamento Nacional. Ello se desprende con claridad de lo preceptuado por el artículo 149.1,18 del texto constitucional, al reservar al Estado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatuario de sus funcionarios...», pudiendo corresponder, por tanto, a las Comunidades Autónomas que así lo asuman el desarrollo de esas bases. Es decir, las Comunidades Autónomas podrán regular su función pública propia, pero sometida a las bases estatales.

Cualesquiera de las otras tres posibles soluciones ofrecidas pudieran ser, a nuestro juicio, contrarias o bien al principio de autonomía o bien al principio de unidad proclamados tan solemnemente en nuestra norma fundamental (artículos 1º y 2º, entre otros). Así es, una función pública dependiente del Estado y adscrita funcionalmente a las Comunidades Autónomas o regulada unitariamente por el Estado pudiera ser poco respetuosa con el principio de autonomía política, mientras que una función pública propia de las Comunidades Autónomas son completa autonomía normativa del Estado pudiera ser incompatible con el principio de unidad.

Por ello, la solución que, según hemos dicho, a nuestro juicio se deriva del texto constitucional del actual Estado autonómico; un Estado que, como uno de nosotros ha escrito en otro lugar (5), está basado en una profunda descentralización política y administrativa. Un Estado que utiliza todos los elementos propios de esta técnica, ya sean de los utilizados predominantemente por los Estados de tipo federal o, ya sean de los utilizados por los Estados de tipo regional. Y nos parece la solución más correcta, más adecuada, más conforme con el texto constitucional porque respeta los principios de unidad y autonomía sobre los que se asienta la arquitectura entera del Estado, del «Estado de las Autonomías».

(4).- Es también la opinión generalizada en la doctrina. Vid., además del propio Tornos Mas, J., *ibidem*, p. 120, Castells Arceche, José Manuel, *Proceso de construcción y desarrollo de la función Pública Autonómica*, I.N.A.P., Madrid, 1987, nota 37 citando al profesor Tornos, p.39 y Ballesteros, Angel, «La función pública de las Comunidades Autónomas, dirigido por Sebastián Martín-Retortillo, I.E.E., Madrid, 1989, p.174.

(5).- Calonge Velázquez, Antonio, *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978*, Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y M.P. de Salamanca, Valladolid, 1988, p. 64.

3.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE SEGUNDO GRADO EN CONCRETO CASTILLA Y LEÓN.

3.1. **La dudosa competencia normativa sobre función pública**

Debemos comenzar, en primer término, cuestionándonos la competencia normativa de las Comunidades Autónomas de segundo grado en materia de función pública; aunque partimos de una realidad que es la siguiente: casi todas las Comunidades Autónomas han promulgado su correspondiente Ley de Función Pública (6) y, por ello, la cuestión parece pacífica. No obstante, pensamos que el jurista no debe conformarse con la realidad sin discutirla, sino, al contrario, debe analizarse en profundidad cuantas cuestiones puedan suscitarse para extraer, fundadamente, sus propias conclusiones.

Las Comunidades Autónomas de régimen común, que son las que en este momento nos interesan, han promulgado, como acabamos de manifestar, con la excepción de la Rioja, sus leyes de función pública basándose en distintos posibles títulos competenciales. Unas, porque en sus propios Estatutos de Autonomía han asumido esta materia entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución; así puede verse: artículos 52 del Estatuto de Murcia, 8.10 del de Extremadura, 32.2 del valenciano y 33.2 del de Canarias, aunque por lo que respecta a estas dos últimas Comunidades Autónomas citadas deben tenerse presente las famosas LOTRAVA y LOTRACA. Otras, han regulado la función pública en virtud de lo que el autor ha denominado «competencias para estructurar la Administración Pública Autonómica» (7); así, artículos 35 del Estatuto de Cantabria, 25 del de Rioja, 41 del de Aragón, 41 del de

(6).- Han sido aprobadas las Leyes de función Pública en las siguientes Comunidades Autónomas:

- Navarra: Ley 13/1983, de 30 de marzo.
- Castilla-La Mancha: Ley 17/1985, de 23 de julio.
- Cataluña: Ley 17/1985, de 31 de julio.
- Valencia: Ley 10/1985, de 31 de julio.
- Andalucía: Ley 6/1985, de 28 de noviembre, modificada por la Ley 6/1988, de 17 de octubre.

- Asturias: Ley 3/1985, de 26 de diciembre.
- Castilla y León: Ley 7/1985, de 27 de diciembre, modificada por Ley 6/1990, de 18 de mayo.
- Aragón: Ley 1/1986, de 20 de febrero.
- Murcia: Ley 3/1986, de 19 de marzo.
- Madrid: Ley 1/1986, de 10 de abril.
- Extremadura: Ley 2/1986, de 23 de marzo.
- Cantábrica: Ley de 7 de julio de 1986.
- Canarias: Ley 2/1987, de 30 de marzo.
- Galicia: Ley 4/1988, de 26 de mayo.
- Baleares: Ley 2/1989, de 2 de febrero.

(7).- Ballesteros, A., «La función pública...», cit., p. 198.

Baleares, 38 del de Madrid y 31.2 del de Castilla y León. Y, por último, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en cuya «norma institucional básica» no se contiene referencia alguna a la función pública, ha dictado también su Ley de función Pública en base a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública que dice: «Las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia...» (8).

De otro lado, la doctrina no se ha planteado excesivamente esta cuestión porque, como se dice en la propia Exposición de Motivos de la Ley de la Comunidad de Madrid, «El debate doctrinal ha quedado cerrado, tanto por la práctica seguida en el proceso autonómico general, como por la rotundidad del artículo de la Ley 30/1984...». Es más, algunos autores se han pronunciado en este mismo sentido (9), aunque no ha faltado quien ha cuestionado las posibles competencias normativas de las Comunidades Autónomas que han accedido por la vía del artículo 143 del texto constitucional sobre esta materia (10).

Pues bien, nosotros también tenemos nuestras serias dudas sobre la constitucionalidad de la práctica seguida por las Comunidades Autónomas de segundo grado en esta materia. Y las mismas dudas nos surgen con respecto a la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 30/1984. Expongámosla.

No parece necesario que nos detengamos en algo ya por todos conocidos como es el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que ha pergeñado nuestra norma fundamental, pero sí que recordemos algunos puntos de interés.

Las Comunidades Autónomas de régimen general tan sólo puedan asumir competencias, en un primer momento, sobre las materias relacionadas en el artículo 148 de la Constitución, el cual constituye, como en otro lugar uno de nosotros ha dicho, «el contenido inicial máximo de las autonomías ordinarias, esto es, las que han seguido la vía

(8).- Así, el artículo 1.1 de la Ley 3/1985, de 23 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública del Principado de Asturias es del siguiente tenor literal: «La presente Ley tiene por finalidad la ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias..., en desarrollo de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Asturias y del mandato contenido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública». Es curioso que mencione el Estatuto cuando éste, como hemos dicho en el texto, para nada menciona a la Función Pública.

(9).- Vid., por todos, Piñar Mañas, José Luis. «El nuevo sistema retributivo de los funcionarios y su aplicación», R.A.P., nº 111, septiembre-diciembre, 1986, pp.365-366.

(10) .- El profesor Tornos Mas en op. cit., p. 133 escribe: «Los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143 carecen de competencia para asumir la materia relativa a la función pública, pues la misma no se comprende en el artículo 148 y no cabe entender que se deduce implícitamente de lo dispuesto en el nº 1 del párrafo 1º».

de la artículo 143 de la Constitución» (11). Es decir, hasta transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos o mediante alguna de las vías señaladas en los apartados 1º y 2º del artículo 150 del texto constitucional no pueden asumir más competencias que sobre las materias que parecen relacionadas en el artículo 148 de la Constitución.

Pues bien, en este reiterado artículo 148 no aparece expresamente la materia de función pública ni ninguna con la que pueda estar relacionada, ni siquiera con la señalada en el número 1º del apartado 1º de este precepto como algunos autores y los mismos legisladores autonómicos han pretendido ver (12). Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, sobre el famoso y polémico tema de la LOAPA, «la potestad que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de los elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene la competencia autonómica en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (artículo 152.1) y de los propios Estatutos - Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-, sino de la competencia asumida respecto de la organización de sus propias Administraciones...» (13). en definitiva, a nuestro juicio, el alto Tribunal está negando la posibilidad de que el nº 1 del apartado 1º del artículo 148 pueda ser considerado título habilitante para que las Comunidades Autónomas de segundo grado puedan legislar en materia de personal.

En resumen, al no estar relacionada la materia de función pública en el artículo 148 de la Constitución ni poderse desprender de ninguna de las materias allí relacionadas manifestamos nuestras dudas sobre la constitucionalidad de los estatutos de Autonomía que, elaboradas por el procedimiento del artículo 146 del texto constitucional, han asumido, bien directamente bien implícitamente, competencias sobre la materia que aquí tratamos.

Asimismo, nos plantea muy serias dudas la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, constitucionalidad que no fue puesta en tela de juicio ni por los diputados que promovieron el

(11).- Calonge Velázquez, A., op. cit., p. 73.

(12).- Además de los profesores Castells Arteché y Piñar Mañas en sus obras citadas y solamente a modo de ejemplo también los legisladores autonómicos han insistido en estos argumentos. A estos efectos, véase cualesquiera de las Leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas de segundo grado. La Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León tanto en la Exposición de Motivos como en su artículo 1.1 hace referencia a la competencia que ha asumido la Comunidad Autónoma en materia de «Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» (artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía) y al artículo 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, como títulos habilitantes de la competencia autonómica en materia de función pública.

(13).- El subrayado es nuestro.

recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley que se sustanció en la sentencia 99/1987, de 11 de junio, ni por el propio Tribunal Constitucional quien, como ha criticado Diego Cámara del Portillo (14), no hizo uso de los poderes de oficio que le confieren los artículos 39.2 y 84 de su Ley Orgánica, sino que se limitó a resolver exclusivamente las alegaciones formuladas por los recurrentes.

En efecto, opinamos que la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública no es ni Ley marco de las reguladas en el artículo 150.1 de la Constitución ni una Ley Orgánica de transferencia o delegación de las previstas en el apartado 2º de este mismo precepto constitucional, únicos instrumentos legislativos constitucionalmente válidos para poder ampliar el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas sin necesidad de acudir a la reforma estatutaria.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, es tan sólo una Ley básica dictada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución que, como hemos tenido ocasión de observar, reserva al Estado las bases sobre esta materia. La Ley de Medidas no es una Ley marco, no puede ser considerada una Ley marco porque ni fue dictada con tal carácter ni establece «principios, bases y directrices» en el sentido en que habla el apartado 1º del artículo 150 del texto constitucional, sino que lleva a cabo una regulación bastante completa y detallada de la materia. Tampoco es una Ley de transferencia o delegación porque, en primer término, carece del carácter orgánico que preceptúa el artículo 150.2 en relación con el 81.1 ambos de la norma fundamental y, en segundo lugar, y lo que es más importante, porque este tipo de leyes pueden transferir o delegar potestad legislativa, sino solamente ejecutiva (15).

Pues bien, como decimos, una Ley básica no puede ampliar el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas; antes, al contrario, lo que hace es, como ha manifestado el Tribunal Constitucional en la sentencia última citada, «...delimitar el campo legislativo autonómico, lo que no supone exclusión o vaciamiento de sus competencias, sino obligación de atenerse, en el ejercicio de éstas, al sentido, amplitud y fines de la materia básica, y sin que ello implique privar a las Comunidades de sus competencias estatutariamente asumidas...».

Manifestado ésto, opinamos que el referido artículo 11 de la Ley 30/1984 no puede considerarse título habilitante para que las Comunidades Autónomas de segundo grado ostenten competencias legislativas en materia de función pública.

(14).- Cámara del Portillo, Diego, «La Función Pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida», R.E.D.A., nº 57, enero-marzo, 1988, p. 102.

(15).- Calonge Velázquez, A., «Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación», R.E.D.A., nº 62, abril-junio, 1989, pp. 243-256.

De lo expuesto hasta ahora, y concretándose a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se desprende que los títulos competenciales invocados por el legislador castellano-leonés tanto en la Exposición de Motivos como en el artículo 1.1 de la Ley 7/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (artículos 26.1.1 y 31.2 del Estatuto de Autonomía y 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto) no son, en nuestra opinión, constitucionalmente válidos.

3.2.- La Ley 7/1985, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y su modificación por la Ley 6/1990

El estudio pormenorizado de la Ley autonómica castellano-no-leonesa de función Pública suscita, de modo previo, cuál debe ser el material de trabajo del jurista. Si éste debe ser el estudio de la legislación, o por el contrario, elevarse por encima del Derecho y bucear en la realidad, en ocasiones, disconforme con las disposiciones normativas. La realidad que viene a regular la Ley es, a veces, contumaz a los nuevos moldes normativos, ya por falta de voluntad política en la aplicación de la norma (en la disciplina del Derecho Administrativo tenemos ejemplos en la mente de todos), ya por desconexión del legislador de las exigencias sociales imperantes, o simplemente por tratarse de textos legislativos deficientes en su vertiente técnica. En efecto, la Ley de la Función Pública de nuestra Comunidad Autónoma ha tenido una aplicación defectuosa, a pesar de los cuatro muy largos de vigencia.

Dicho ésto, como advertencia, y que desarrollaremos en sucesivos epígrafes, nos ocupamos ahora de la estructura y extensión de la Ley.

En cuanto a su estructura, la Ley se distribuye en cinco Títulos (Título I: Objeto y ámbito de la Ley; Título II, relativo al personal; Título III, sobre los Organos superiores en materia de la Función Pública y el Título IV, acerca de la estructura y organización de la Función Pública y el Título V, concerniente a las siempre capitales retribuciones), cinco Disposiciones Adicionales, ocho Transitorias, la final y la Derogatoria. Una vez más, el legislador autonómico ha incurrido en el ya crónico error del estatal de volcar sobre las Disposiciones adicionales y Transitorias áreas normativas con un peso específico nada desdeñable.

Frente al Proyecto de Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (16), pocas novedades estructurales presenta, debido al espíritu de consenso (muy elogiable siempre en una Ley de la Función Pública) que presidió las discusiones

(16).-Cuyo texto puede consultarse en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, de 24 de octubre de 1985, nº 84, pp. 2117-2136.

parlamentarias. El Proyecto de Ley también constaba de los ya precitados cinco Títulos, además de tres Disposiciones Adicionales frente a las cinco de la Ley (17). En cuanto a las Disposiciones Transitorias, el Proyecto de Ley constaba de siete, agregándose en la Ley otra más (18).

Antes de proseguir con la extensión de la Ley, sí queremos hacer mención a una proposición de Ley relativa a la Función Pública de Castilla y León, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, a la sazón oposición; decaída por Acuerdo de la Mesa de las Cortes adoptado el día 14 de octubre de 1985 (19). Este texto alternativo ofrecía notables diferencias estructurales y técnicas. en cuanto al aspecto formal, se distribuía la materia legislativa en trece capítulos, abandonando la división tradicional de Títulos, Capítulos y artículos. Desde la vertiente técnica, apreciamos y subrayamos como diferencias más notables, la inclusión en este texto alternativo del contenido de la relación funcional (adquisición y pérdida de la condición de funcionario, situaciones administrativas, derechos, deberes e incompatibilidades y el régimen disciplinario, adelantándose al régimen disciplinario de los funcionarios de Administración civil del Estado, Real Decreto 33/1986). Ese ánimo exhaustivo, llegaba incluso a la tipificación de los supuestos de faltas (muy graves, graves y leves), un distinto ámbito de aplicación y sobre todo (como indica su propia motivación) pretendiendo «una Administración imparcial, no partidista ni sectaria, al servicio de todos los ciudadanos de Castilla y León, lo que a nuestro juicio, no se consigue

(17).- Se añadieron en el texto definitivo la Disposición Adicional cuarta, sobre la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales y su sometimiento a la legislación de contratos del Estado y, la Disposición Adicional Quinta, atinente al desarrollo normativo por la Junta de Castilla y León de aquellos aspectos en que tenga atribuida competencia.

(18).- La Disposición Transitoria octava preceptúa la aplicación del Régimen General de la Seguridad Social a los funcionarios en prácticas, a los de nuevo ingreso y a los altos cargos que no sean funcionarios públicos. Resulta más que dudoso que éste deba ser el contenido de una Disposición Transitoria. De modo correcto, la Ley de 31 de julio de 1985, 10/1985, reguladora de la Función Pública Valenciana dedica el Capítulo VII (artículo 53) al Régimen de Seguridad Social de estos servidores públicos y, de forma adecuada, también, la Ley de 26 de junio de 1985, 5/1985, reguladora de la Función Pública de la Administración de Castilla -La Mancha, en su artículo 99, señala la aplicación del régimen de Seguridad Social a los funcionarios en práctica y de nuevo ingreso.

Como vemos, los clones legislativos autonómicos, tienen estructuras genéticas homogéneas, pero de diversa calidad.

(19).- La Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 77, de 2 de septiembre de 1985. Al declarar la Mesa la decaída de la Proposición de Ley, el Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda a la totalidad con texto alternativo al Proyecto de Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (B.O.C.C. y L. nº 90, de 30 de diciembre de 1985, pp. 2215-2227) y que fue desestimada por el Pleno de la Cámara (B.O.C.C. y L., id., p. 2228).

con el Proyecto de Ley presentado por la Junta».

Más abajo iremos haciendo referencia, siquiera con brevedad, a algunos aspectos concretos de este texto alternativo.

En cuanto a la extensión de la Ley, sesenta y dos artículos (frente a los sesenta y seis del texto alternativo), es un texto breve si lo comparamos con los cien artículos de la de 27 de diciembre de 1985, de la Función Pública de la Administración del Principado; o con los ciento diez de la Ley de 26 de junio de 1985, reguladora de la Función Pública de la Administración de la Junta de las Comunidades de Castilla-La Mancha. Sorprende la extensión de las Leyes de las comunidades Autónomas «lentas» o de régimen común, porque descansando -pretendidamente- su potestad legislativa sobre el artículo 149.1.18 de la Constitución y la Ley 30/1984, aquella se hallaba fuertemente encorsetada. No debemos olvidar que de los treinta y tres artículos que contiene la Ley de 1984, veintidós se consideran bases del régimen estatuario de los funcionarios públicos (amén de las Disposiciones Adicionales y Transitorias).

La Ley de la Función Pública de Castilla y León es, en nuestra opinión, un clon huérfano, como sus hermanas, y en palabras todavía más críticas del procurador centrista De Fernando Alonso «una mala copia de la Ley de Medidas Urgentes» (20). En cuanto innovación del ordenamiento jurídico su valor es nulo, aunque quizás tampoco pudiera ser de otra forma.

Como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, que declaró inconstitucionales varios preceptos de la Ley de medidas para la Reforma de la Función Pública, hubo que adaptar la legislación estatal a los mandatos del Constitucional. Al afectar la sentencia a algunos de los preceptos básicos, era obligado modificar las previsiones normativas del legislador autonómico sobre Función Pública. A esta necesidad responde la Ley de 18 de mayo de 1990, de modificación de la Ley 7/1985, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Esta Ley autonómica es, además, una Ley de delegación, en virtud de su Adicional sexta, al determinar que la Junta de Castilla y León promulgará un Decreto legislativo conteniendo el texto refundido de la Ley 7/1985, en un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley 6/1990.

La reforma ha sido importante, el legislador ha trascendido a las exigencias constitucionales y ha reformado un total de veintidós artículos (aunque algunas modificaciones se limitan a puras correcciones formales); cinco Disposiciones Adicionales (dando nuevo contenido a dos de ellas y añadiendo una nueva Adicional, la sexta) y a tres

(20).- Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla de León, nº 35, 1985, p. 1187.

Transitorias (dando una nueva redacción a dos de ellas y, dando nuevo contenido a la Transitoria sexta).

Como reconoce la propia Exposición de Motivos de la Ley, la exigencia del Constitucional se reducía a los artículos 25,48,49 y 51. Ahora bien, se estimó conveniente la necesidad de aprovechar la reforma para «mejorar la ordenación de la función pública de nuestra Comunidad».

Analizaremos más adelante la incidencia sustancial de la reforma, que síntesis se reduce a dos áreas.

3.2.1.- *Ambito de aplicación de la Ley*

El artículo 2º de la Ley autonómica regula el ámbito de aplicación de ésta señalando:

1. El ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y de los organismos dependientes de la misma, que perciba sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones presupuestarias.

2. En el ámbito de sus competencias, la Junta de Castilla y León, podrá dictar normas específicas para adecuarla a las peculiaridades del personal docente, investigador y sanitario.

El ámbito de aplicación de la Ley fue uno de los puntos más discutidos en la elaboración. Frente al Proyecto de Ley presentado en la elaboración. Frente al Proyecto de Ley presentado, el texto alternativo del grupo Popular y algunas enmiendas parciales propugnaban una zona de aplicación más vasta.

Se deduce del tenor literal del artículo 2º de la Ley y del título de ésta una evidente contradicción. el título, Ordenación de la función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, hace pensar que el legislador autonómico regula la función pública de las Administraciones de la Comunidad Autónoma (v. gr. Del título de la Ley se deduce que su ámbito también abraza a la Administración de las Cortes de Castilla y León). No es cierto, en realidad, la Ley 7/1985 acota su ámbito de aplicación a la Administración gubernativa.

Entendemos que sólo de modo supletorio es posible la extensión del radio de acción de la Ley a otros estatutos de personal y, siempre que la transposición no viole las específicas peculiaridades de su régimen.

El texto alternativo del Grupo Parlamentario Popular era más coherente con su contenido (21). La letra a) del artículo 1º señalaba, con mejor criterio, que la Ley se aplicaría al personal al servicio de la Junta

(21).- El Capítulo I del texto alternativo (artículos 1 a 3) disponía:

«La presente Ley será de aplicación al personal al servicio de:

a) La Junta de Castilla y León y organismos que dependan de la misma.

b) Las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos situados en el territorio de la Comunidad, así como de los organismos dependientes de los mismos».

de Castilla y León, a la Administración gubernativa. Por otro lado, el texto alternativo también se aplicaría al personal de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos (y a sus organismos dependientes) y, de modo supletorio respecto a los estatutos del profesorado, del personal investigador y del personal sanitario. En definitiva, repetimos postulaba un mayor radio de acción de la Ley.

Del debate de la Ley de la función Pública castellano-leonesa se deduce cuáles eran las diversas posiciones de los Grupos Parlamentarios en relación al perímetro normativo del texto. Las discusiones son semejantes a las que se sostuvieron en otras Comunidades Autónomas. De la naturaleza «clónica» de las leyes de la función Pública autonómicas se extrae una importante ventaja -quizás la única- pues estudiar una de ellas equivale a recorrer las otras.

Cinco son los puntos sobre los que el debate de los procuradores y, en general la polémica doctrinal en relación a la función Pública autonómica, se centró: Si la Ley debía extender sus contornos al Personal de la Administración de las Cortes; si debía abrazar a los servidores de las Empresas públicas; si abarcar los estatutos específicos del personal docente, sanitario e investigador; si contener al personal de las Corporaciones locales y lo relativo al personal de los Organismos autónomos o dependientes.

Entre las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sólo una, la parcial, número 9 (22), del procurador burgalés del Grupo Mixto, D. Francisco Montoya Ramos proponía la extensión del perímetro de aplicación, al personal al servicio de las Cortes de Castilla y León. Sin embargo, la enmienda fue retirada por el procurador enmendante, «gracias al asesoramiento de los buenos letrados de estas Cortes me han hecho ver la inconveniencia de esta enmienda de incluir al personal al servicio de las Cortes de Castilla y León...».

Resulta curioso el argumento esgrimido por el procurador para retirar la enmienda, «anularía un poco la independencia del personal al servicio de las Cortes...». Este argumento «defendido» por los propios Letrados (según confiesa el procurador) no tiene, a nuestro juicio, ningún fundamento. Precisamente, lo que se pretende con una Ley de la Función Pública es, como recuerda el profesor Martínez López-Muñiz,

(22).- Vid. B.C.C.C. y L., nº 95, de 15 de febrero de 1986, p. 2473. Literalmente la enmienda parcial propuesta decía:

Artículo 2º «...También será de aplicación la presente Ley al personal al servicio de las Cortes de Castilla y León y al personal al servicio de las Corporaciones Locales...». En cuanto a la justificación: «La Ley debe ampliar su ámbito de aplicación con el fin de dar homogeneidad al personal adscrito a las distintas Administraciones de Castilla y León, fundamentalmente por la movilidad de sus funcionarios prevista en la Ley 30/84».

«combinar la subordinación y obediencia a sus legítimos gobernantes con el servicio objetivo, imparcial, neutral y eficaz que debe a todos los ciudadanos y al interés general» (23). En fin, no entendemos que ese sea precisamente el argumento correcto, si es que debe haber alguno para excluir a este personal. Desde el punto de vista formal, teniendo presente el título de la Ley, nadie se hubiese opuesto a su inclusión. En aras de la homogeneidad y sencillez del sistema (si por algo se caracteriza el ordenamiento administrativo de la función Pública en España es, precisamente, por su complejidad), hubiese sido conveniente adoptar el sistema seguido en la comunidad Autónoma de Valencia. Este modelo incluye en el personal al servicio de la Generalidad valenciana al de las cortes y, después, las Cortes valencianas haciendo uso de su autonomía, desarrollarían la Ley (24). La homogeneidad del sistema, la aplicación de la Ley de la Función Pública de Castilla y León, al personal de las Cortes, hubiese asegurado una mayor corrección en el acceso, un desenvolvimiento de sus tareas más perfectos, etc., y no habría anulado para nada ni la independencia de las Cortes ni la de sus Letrados.

Por lo que a la Empresa pública se refiere, recuerda Ballesteros (25), que sólo la Ley de 10 de abril de 1986, de regulación de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (B.O.C.A. de Madrid, nº 96, de 24 de abril de 1986) hace referencia a ella. La singularidad tan marcada de la Empresa pública requiere, a nuestro juicio, que la cuestión se trate en el correspondiente Estatuto de la Empresa pública de la Comunidad Autónoma en cuestión. Este ha sido el criterio seguido por la legislación autonómica catalana que no hace ningún tipo de referencia en la Ley de 23 de julio de 1985 (Norma reguladora de la Función Pública de la Administración) y sí en su Estatuto de la Empresa Pública (Ley de 29 de marzo de 1985, B.O.E., de 11 de junio).

En cuanto al personal de la Administración local, fue uno de los posibles ámbitos de la Ley de la función Pública de Castilla y León, sobre el que se suscitó una encendida polémica. El texto alternativo del Grupo Popular señalaba, en su artículo 1º, que el ámbito de aplicación de la Ley debía extenderse a las «Diputaciones provinciales y Ayuntamientos situados en el territorio de la Comunidad». Por el contrario, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, alegaba que eran las Administraciones locales «en uso de su autonomía propia y reconocida por la Constitución y la Ley 7/1985...» quienes debían generar sus propias normas.

(23). Martínez López-Muñiz, José Luis, «La profesionalización de la Administración Pública: necesidad de revisión de algunos aspectos de la última reforma de la Función Pública», en Gobierno y Administración de la Constitución, vol. II, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, I.E.F., Madrid, 1988, p. 959.

(24).- Cfr. artículo 2º de la Ley de 31 de julio de 1985.

(25).- Ballesteros, A., «La Función Pública...», cit., p. 206.

A la opinión sostenida por el Grupo Parlamentario Popular, se unieron varias enmiendas parciales de análogo tenor. Pero el espíritu del consenso convirtió el deseo de extensión del ámbito subjetivo de la Ley de los enmendantes, en abstención.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local disciplinaba a sus servidores en el Título VII, disponiendo el artículo 92, que sus funcionarios se regirían de modo supletorio, por lo dispuesto en «... la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución». A la vista del precipitado precepto constitucional, se nos reproducen las dudas sobre la insuficiente habilitación de nuestro principal texto normativo para que las Comunidades Autónomas regulasen sobre personal al servicio de las Entidades locales.

En relación con los dos últimos puntos, la sustitución de la expresión Organismos autónomos, por la de Organismos dependientes, que postulaban con éxito el procurador Montoya Ramos y el Grupo Parlamentario Popular, nos parece errada, por no haber otros Organismos dependientes más que los Organismos autónomos.

Por último, sobre el personal docente, investigador y sanitario, el propio texto regulador de la Función Pública en nuestra Comunidad Autónoma, determina que podrá dictar normas «siempre en el ámbito de sus competencias». Es en el aspecto sanitario donde sí se disfrutaban de competencias, en virtud del artículo 148.1.19 de la Constitución y 26.1 del Estatuto. Sobre el personal docente e investigador, sus competencias son reducidas, limitándose a aspectos sectoriales de la educación (v. gr. conservatorios de música, con base en el 148.1.15. En ambos supuestos, por haber sido competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía en su artículo 27.1.1.

3.2.2.- Sistema de Función Pública por el que opta la Ley autonómica 7/1985

Con la expresión sistema de Función Pública, la doctrina hace referencia a un conjunto de caracteres referidos, la mayoría de los casos, al personal que sirve en y a las Administraciones Públicas. La opción por uno de los sistemas condiciona no sólo el aspecto burocrático de la Administración. La elección de uno u otro modelo condiciona, incluso la propia definición de Administración Pública. Los poderes públicos sirven de las personas físicas, en cuanto que únicas capaces de ofrecer efectividad y concreción a los objetivos y proyectos de la Administración. Son en definitiva, tomando a préstamo terminología de una disciplina hermana, cooperadoras necesarias de los Poderes Públicos. Por tal motivo, el estudio del modelo seguido en la Función Pública de nuestra Comunidad tiene tanta importancia.

Los autores (26) suelen diferenciar entre un modelo de carrera o cerrado y un sistema abierto o de empleo. Como señala el profesor Parada Vázquez (27), ambos modelos «no se dan siempre en estado puro», y así sucede en la Ley de la función Pública de Castilla y León, más por imitación que por opción del legislador autonómico. Ahora bien, si el sistema tiene caracteres de los dos modelos, es cierto, que la balanza se inclina por el sistema de carrera o cerrado.

Del sistema cerrado toma, por remisión a la legislación estatal, el concepto de estatuto del funcionario público. Adopta también, el concepto de Cuerpo, aunque desposeído de los privilegios que antes conlleva la adscripción a un Cuerpo o Escala determinado. Así se deduce de los debates parlamentarios, de la Exposición de Motivos («... los Cuerpos y las Escalas dejan de ser ámbito de privilegios para convertirse en lo que su propia naturaleza expresa, es decir, mero esquema clasificador a los efectos de homogeneización de títulos necesarios para el acceso, previsiones de formación específica, o de equiparación y homologación...») y del artículo 16 de la Ley. Y adopta, por último, una pieza básica del sistema, la carrera administrativa. Los Capítulos VIII y IX del Título IVC, se dedican en su integridad a ella, en total cinco artículos, todos ellos modificados por la Ley 6/1990, de 18 de mayo. El artículo 47 resume, con precisión, los instrumentos necesarios de la carrera administrativa: «La carrera administrativa se realizará a través del reconocimiento al funcionario de un grado personal, el ascenso dentro del intervalo de niveles asignado al Grupo de pertenencia, el pase a otro Cuerpo o Escala dentro del mismo Grupo y la promoción interna a otros del Grupo inmediato superior».

Del modelo abierto o de empleo, acoge los siguientes caracteres principales. Las relaciones de puestos de trabajo, que constituyen el mecanismo sobre el que se articula toda la función Pública, dando cumplimiento a los principios constitucionales de eficacia, mérito y capacidad. Son, además, la base de las retribuciones de la carrera administrativa. Hasta la sentencia del Tribunal Constitucional, tantas veces mencionada, nos permitía discernir si la Función Pública española descansaba sobre una base laboral o funcionarial. Las relaciones de puestos de trabajo, en definitiva, son un correlato del inventario de puestos de trabajo que todo sistema abierto de empleo exige.

Como es sabido, las personas físicas que sirven en y a la Administración, los «cooperadores necesarios», se vinculan a ella a

(26).- Vid. por ejemplo, Parada Vázquez, J.R., *Derecho Administrativo...*, cit., pp. 255 y ss.; Escuin Palop, V.M., «La consolidación de la función pública en las Comunidades Autónomas», R.A.P., nº 110, mayo-agosto, 1986, pp. 240 y ss.

(27).- *Ibidem*.

través de instrumentos jurídicos diversos. La sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987, a pesar de definir la vinculación jurídica del servidor con la Administración como «estatutaria», no ha excluido la vinculación -excepcional- de naturaleza jurídico-laboral. El nuevo artículo 4º de la función Pública de Castilla y León, ha definido qué tipo de puestos pueden ser desempeñados por personal laboral, lo que no excluye que el puesto sea cubierto por funcionarios. En concreto, se relacionan los siguientes puestos: 1) «Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como las de vigilancia, custodia, porteo y otras análogas»; 2) «Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores» y 3) «Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica y necesaria para su desempeño.

Además, el nuevo párrafo 2º del artículo 7º, determina: «también podrán desempeñarse por personal laboral los trabajos de naturaleza no permanente para la realización de actividades específicas de carácter ocasional o urgente, así como las dirigidas a satisfacer necesidades de carácter periódico o discontinuo». Como ha puesto de manifiesto la doctrina (28), los trabajos no permanentes, la realización de actividades de carácter ocasional, periódico o discontinuo, no se adecúan a la figura de colaborador temporal, ni tampoco a la situación de interinidad; por tal motivo se hace imprescindible una relación jurídico-laboral de carácter no permanente.

De todo lo expuesto, se deducen notas típicas del sistema de empleo abierto. En primer lugar, observamos determinados servidores públicos no se integran en una carrera, sino en un puesto de trabajo; que se reclutamiento viene determinado por una experiencia previa; que va a desarrollar una tarea completa propia de un oficio o profesión y, por último, desaparece la trascendental nota de la permanencia.

Como corolario de lo señalado más arriba, cabe concluir que la esencia del sistema es de carrera o cerrado, aunque determinadas necesidades exigen una respuesta que sólo la flexibilidad del sistema de empleo puede ofrecer.

(28).- Sainz Moreno, Fernando, «El estado de la función pública después de la Sentencia del Tribunal Constitucional y de la Ley 23/88», R.A.P., nº 117, septiembre-diciembre, 1988, p. 362.

4.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 99/1987: REPERCUSIONES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA CASTELLANO-LEONESA.

Según hemos venido señalando en anteriores epígrafes, la Ley de Ordenación de la Función Pública castellano-leonesa bien puede clasificarse en gran parte de mera transcripción o copia de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, por lo que al verse afectada ésta por la sentencia del Tribunal Constitucional que tantas veces hemos citado a aquélla la ha sucedido otro tanto, y por ello, al igual que el legislador estatal se ha visto obligado a dictar la Ley 23/1988, de 23 de julio, modificando la Ley de Medidas, el legislador autonómico se ha visto determinado, también a reformar su Ley, lo que ha llevado a cabo mediante la ya mencionada en otro lugar Ley 6/1990, de 18 de mayo.

No son muchos los preceptos sobre los que ha incidido el pronunciamiento del alto Tribunal, pero sí, a nuestro juicio, importantes. Como dice la Exposición de Motivos de la Ley 6/1990. «Este ajuste no alcanza, sin embargo, a muchos preceptos de la Ley de la Función Pública de Castilla y León, quedando reducida a los artículos 25, 48, 49 y 51». Otro asunto es, como ya hemos destacado que el legislador castellano-leonés haya aprovechado esta obligada reforma para introducir algunas modificaciones que perfeccionan la regulación de la función Pública de Castilla y León.

En lo que a nosotros nos afecta en este momento dos son las parcelas que, en nuestra opinión, merecen ser destacadas. De un lado, el problema del modelo de empleo público o, dicho de otra manera, la cuestión funcionarización versus laboralización del personal al servicio de la Administración Pública. Y, de otro, la infracción al principio de reserva de ley establecido en el artículo 103.3 de la Constitución, lo que permitía una más que amplia discrecionalidad en esta materia al Gobierno de la Nación o a la Junta de Castilla y León en nuestro caso. Son estos los puntos más importantes de la sentencia y a los que seguidamente vamos a dedicar nuestra atención.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, al modelo de empleo público, nuestra Ley tendía, como no podía ser de otra manera por imperativo de la Ley estatal, a un sistema de función pública de estructura abierta, según hemos explicado en epígrafes anteriores. De este modo, los funcionarios y el personal laboral fijo constituían el elemento básico sobre el que descansaría la Función Pública de la Administración autonómica. Ambas clases de servidores públicos desempeñarían puestos de trabajo permanentes y estarían sometidos a uno y otro régimen, en función de que el puesto de trabajo se clasificara como tal en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

Pues bien, el «intérprete supremo de la Constitución» en la sentencia precipitada ha expresado que nuestra norma fundamental (artículos 103.3 y 149.1.118) propugna, con carácter general, el desempeño por funcionarios públicos de los puestos de trabajo en la Administración pública y, por tanto, deduciendo implícitamente que, de modo excepcional, algunos puestos de trabajo podrán ser desempeñados por personal laboral fijo, aunque -como luego diremos- será la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones se puede reconocer esta vía para el acceso al servicio de la Administración Pública o, dicho en otros términos, es la Ley el instrumento válido para determinar la excepcionalidad y no el Gobierno o, en nuestro caso, la Junta de Castilla y León quienes lo determinarían al aprobar las relaciones de puestos de trabajo. Es decir, el Tribunal Constitucional ha interpretado, correctamente en nuestra opinión, que la Carta Magna establece un sistema, si se nos permite así decirlo, de funcionarización de la Función Pública; ha optado, con carácter general, un régimen estatuario, frente al legislador estatal y, en consecuencia, los autonómicos que pretendían introducir un sistema de laboralización de la Función Pública prácticamente en pie de igualdad con el de funcionarización. Todo ello dependería de las relaciones de puestos de trabajo.

Por lo expuesto, nuestra Ley 6/1990, de 18 de mayo, ha introducido un apartado 2º al artículo 4º de la Ley de Ordenación de la Función Pública donde expresamente se señala que «Con carácter general los puestos de trabajo de la Administración de Castilla y León serán desempeñados por funcionarios...» y exceptuando de esta regla general de modo expreso al personal laboral a que nos hemos referido en epígrafes anteriores. Algún ejemplo más podríamos comentar.

Pero, como vemos, esa idea de funcionarización-laboralización de la Función Pública castellano-leonesa casi en pie de igualdad dependiendo de lo que se determinara en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo ha desaparecido, definitivamente, en favor del régimen estatuario.

En cuanto al segundo asunto principal que plantea la sentencia 99/1987, de 11 de junio, el problema del principio de reserva de ley, el Tribunal Constitucional ha señalado en su pronunciamiento que en el artículo 103.3 de la Constitución se establece una reserva para la regulación de diversos ámbitos de la Función Pública, entre los que se cuenta el «Estatuto de los funcionarios públicos» quedando, así, sustraída a la normación reglamentaria, y añadiendo que en este ámbito habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución. Por Estatuto de los funcionarios públicos o «régimen estatuario» habrá de entenderse, pese a que sea una materia cuyos contornos no pueden definirse en abstracta y a priori, comprendida, en

principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario; así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas.

Pues bien, después de lo que manifiesta y analizando los distintos preceptos de la Ley de Medidas declarará no conformes con el texto constitucional por infracción del principio de reserva legal los artículos 15.1 último inciso; 21.2, d); 22.2 y 3 y 27.3 y 4, lo que obligaría al legislador estatal y, en consecuencia, al autonómico castellano-leonés a modificar las declaradas inconstitucionales.

De este modo, en cuanto a las formas de provisión de puestos de trabajo (artículo 25 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León) los procedimientos de concurso y libre designación han debido ser regulados de modo más detallado de lo que lo estaban por el legislador, reduciendo la potestad reglamentaria del Gobierno regional, potestad ésta cuyo peso específico supera cualquiera otra, como es bien sabido. Así, por ejemplo, con respecto al concurso se decía que «... en él se tendrá en nuestra únicamente los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria», mientras que ahora se precisan una serie de requisitos que preceptivamente deberán contener las convocatorias de concursos. Esto es, se restringe la potestad del Ejecutivo, el ámbito de discrecionalidad que le otorgaba la Ley.

Lo mismo podemos decir con referencia al sistema de libre designación, antes se señalaba que serían las relaciones de puestos de trabajo que determinarían los puestos que podrían proveerse por este sistema; ahora bien en la redacción dada al artículo 25.1, b) de la Ley se establecen expresamente cuáles son esos puestos de trabajo que se cubrirán por el sistema de libre designación: puestos superiores a Jefes de Servicio y los de Secretaría de Altos Cargos, así como aquellos otros que, por la importancia especial de su carácter directivo o la índole de su responsabilidad, se determine en las relaciones de puestos de trabajo. También, como vemos, es aquí la Ley el instrumento válido para regular esta cuestión y no la norma reglamentaria del Gobierno autonómico.

La misma idea, el mismo criterio persigue la reforma de los artículos 48 y 49 de la Ley 7/1985, regladores de la carrera administrativa (adquisición del grado personal) o el 51 que versa sobre la promoción interna. Se acaba o se reduce toda remisión a las normas reglamentarias de la Junta de Castilla y León y se especifican en la Ley toda una serie de requisitos, de circunstancias, de reglas más conformes con el régimen estatuario por el que optó el constituyente y que aseguran, en nuestra

opinión, la objetividad, imparcialidad y profesionalidad que deben presidir la Función Pública castellano-leonesa.

5.- ALGUNOS DESARROLLOS REGLAMENTARIOS DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CASTILLA Y LEÓN.

El desarrollo reglamentario de la Ley de la Función Pública castellano-leonesa ha sido, hasta el momento presente, muy escaso, quizás debido, en primer término, al recurso de inconstitucionalidad pendiente contra la Ley 30/1984 y, después, a la necesidad de dictar una Ley modificando la primitiva Ley de la Función Pública como consecuencia del pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Además de los correspondientes Decretos anuales aprobando las ofertas de Empleo Público de nuestra Administración autonómica de que habla el artículo 30 de la Ley y los, casi también anuales, Decretos de la Junta aprobando las relaciones de puestos de trabajo de las distintas Consejerías, únicamente podemos enumerar tres Reglamentos, a saber: el Decreto 209/1988, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el régimen retributivo previsto en el Título V de la Ley (B.O.C. y L., de 11 de noviembre), el Decreto 222/1988, de 1 de diciembre, por el que se aprueban las bases que han de regir los concursos para la provisión de puestos de trabajo, correspondientes a funcionarios, de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (B.O.C. y L., de 9 de diciembre) y el Decreto 39/1990, de 15 de marzo, por el que se regula la Integración de los Funcionarios al Servicio de la Comunidad de Castilla y León, en los Cuerpos y Escalas de esta Administración (B.O.C. y L., de 21 de marzo). A nuestro juicio, estos son los únicos dignos de ser mencionados.

No es objeto de este epígrafe analizar detalladamente los Decretos que acabamos de reseñar, pero sí, al menos, dar cuenta brevemente de los mismos.

Por lo que se refiere al primero de los Decretos, ha sido dictado por la Junta de Castilla y León en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria primera, párrafo 2º de la Ley 12/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de nuestra Comunidad Autónoma y de lo previsto en los artículos 57 y 58 de la Ley de la Función Pública.

Nada hay que objetar a lo establecido en esta normam que sigue de todo punto a la Ley, distinguiendo entre retribuciones básicas (sueldo, trienios y pagas extraordinarias) y retribuciones complementarias (complementos de destino y específico y complemento de productividad).

Muchos más problemas y conflictos plantea el segundo de los Decretos mencionados, el referido a las bases que regirán los concursos para la provisión de puestos de trabajo. Debido a su actualidad nos ocuparemos de él en el epígrafe siguiente, pero vaya por delante ya nuestra más que serias duddas sobre la legalidad del citado Decreto.

Y, finalmente, sobre el Decreto 39/1990, de 15 de marzo, por el que se regula la Integración de los Funcionarios al Servicio de la Comunidad de Castilla y León, manifestemos tan sólo que ha sido dictado en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley. Téngase presente que su ámbito de aplicación es relativamente reducido, pues va destinado a los funcionarios transferidos del Estado.

Cuando estamos cerrando estas páginas hemos tenido noticias por la prensa que la Junta de Castilla y León ha aprobado un Decreto que regula la organización y funcionamiento del Registro General del personal de la Administración autonómica de Castilla y León, sin embargo hasta el momento no ha sido publicado en el Boletín Oficial por lo que desconocemos su contenido.

6.- LA REALIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN CASTILLA Y LEÓN.

Cuando este trabajo está a punto de terminar, quizás pueda sorprender el título del epígrafe. La realidad, en teoría, no puede ser otra que la señalada por los diversos textos normativos, con lo cual el epígrafe podría, cuando menos, calificarse de redundante.

Lo cierto es que la realidad de la Función Pública en Castilla y León es bien diferente. Al escaso desarrollo reglamentario ya señalado, se une la situación de provisionalidad, en la adscripción del puesto, de un buen número de funcionarios (29). Esta situación de provisionalidad, ya heredada de la anterior Junta de Castilla y León, quiere ser superada por la Orden de 15 de marzo de 1990, por la que se convoca concurso general (el primero) de méritos para la provisión de puestos de trabajo a funcionarios en las diferentes Consejerías.

El Ejecutivo de la Comunidad Autónoma ha incumplido el mandato legislativo del artículo 28 de la Ley 7/1985, que dispone la obligatoriedad anual de la convocatoria, para la provisión entre funcionarios de los puestos de trabajo vacantes. Esta es la razón inmediata de la provisionalidad reinante. En la motivación de la Orden mencionada se explicitan los obstáculos que se debieron superar para la celebración de este concurso. Siete obstáculos. Hubo que aprobar y publicar las relaciones de puestos de trabajo; dictar las bases generales que habían de regir los concursos, por el polémico Decreto 222/1988; el desarrollo reglamentario de la Disposición Adicional tercera de la Ley de la Función

(29).- Más de tres mil ochocientos funcionarios se hayan afectados por esta situación de provisionalidad, según cifras aportadas por María Pincia de León (nombre adoptado por un colectivo de funcionarios de la Administración Pública castellano-leonesa). Vid. Diario Alerta (Ed. Valladolid), de 23 de mayo de 1990, «Concurso para el baile de funcionarios».

Pública autonómica; la concreción de puestos a proveer con carácter definitivo por vía de concurso; la individualización de la situación de los funcionarios respecto a su participación (potestativa u obligatoria) en el proceso de provisión por concurso; delimitación de las «áreas funcionales» y, en fin, el debate con los representantes sindicales, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 9/1987. Todos estos impedimentos, pensamos, que han sido causa suficiente para el retraso de la convocatoria del concurso, aunque ello no puede servir de excusa para el incumplimiento de la Ley.

La ausencia de este concurso general ha tenido y puede tener consecuencias gravísimas. En primer lugar, la fecha a quo de 1 de enero de 1985, como inicio del cómputo -a los efectos de consolidación de grado de los funcionarios transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León- es una fuente de discriminación, frente al funcionariado «provisional». Este funcionariado, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, no puede computar «a efectos de consolidación del grado personal», el desempeño del puesto de trabajo adscrito de modo provisional. La discriminación se agrava, si tenemos en cuenta que el «provisional» concursa con el nivel mínimo de su grupo (descenso abismal para algunos funcionarios), de conformidad con la Base 6 1-1.1 del Decreto 222/1988. Tampoco se computan los seis primeros meses de adscripción en «Áreas funcionales». Cuando nos consta que -en algunos casos- ni siquiera existió como tal período de prácticas (30).

De lo anterior pueden extraerse consecuencias prácticas curiosas, así por ejemplo, un auxiliar «definitivo» puede «quitar la plaza» a un administrativo por nivel y antigüedad y, un administrativo provisional, con cuatro años de antigüedad le puede «quitar la plaza» un funcionario de gestión que acaba de ingresar.

Debiera, a nuestro juicio, «premiarse» de algún modo, el nivel del puesto ocupado en la actualidad, que se supone se disfruta en virtud del trabajo y rendimiento ofrecido.

De esta «pesadilla» escapan los libredesignados, auténtico cáncer para el principio de profesionalidad y objetividad de la Función Pública (31), aunque en nuestra Comunidad Autónoma, esta técnica sólo se ha utilizado para cubrir Jefaturas de Servicio y Secretarías de Añltos Cargos; limitación que ya recoge, con muy buen criterio, la nueva redacción de la letra b) del artículo 25, según ya hemos expuesto.

(30).- Señala el colectivo «María Pincia de León»: «Lógicamente con dos años de antigüedad y con experiencia en igual nivel, resulta más meritorio haber trabajado para el estado, en cualquiera de sus organismos, que para la Comunidad de Castilla y León».

(31).- Vid. Martínez López-Muñiz, J.L., «La profesionalización...», cit., pp. 967 y ss.

La Base Cuarta, número 5, párrafo segundo, de la Orden de 15 de marzo, dispone que, «...cuando se trate de acceder a un puesto de trabajo con complemento específico y con nivel de complemento de destino superior en tres o más puntos al mínimo del grupo funcional de pertenencia del concursante, éste, además de acreditar tales méritos, habrá de presentar una sucinta memoria explicativa de la correlación entre tales méritos específicos y las características y funciones del puesto de trabajo a que se aspira...». Es inimaginable, por tanto, el número de memorias a presentar y que deberá tratar (informáticamente, imaginamos) la Comisión de Valoración (con los Expertos asesores, imprescindibles en su valiosa labor de apoyo) (32). Lo cierto es que la Base séptima, párrafo segundo, ya ha previsto una posible alternativa: «Si la magnitud del volumen de información a tratar ha de suponer que la resolución por una única orden para todos los puestos convocados se demora excesivamente, o si la garantía de la buena funcionalidad de los servicios demanda un escalonamiento temporal en el cambio de los funcionarios que vienen desempeñando los puestos de trabajo de este concurso general, el Consejero de Presidencia y Administración Territorial podrá resolver el concurso mediante sucesivas Ordenes que contemplen bloques homogéneos de puestos».

El concurso puede suponer, caso de resolverse «en bloque» la paralización de la actividad administrativa (33), durante algunos días, y una defectuosa administración de los intereses públicos durante algún tiempo.

La situación de «provisionalidad», en definitiva, ha supuesto que el principio básico de un sistema de carrera o cerrado no se pueda cumplir. El principio de la carrera administrativa se ha solapado, y más que promoción profesional estamos ante «despromoción». La situación al observador le produce desazón e inquietud, al funcionario pánico.

Otra cuestión que merece nuestra atención, es la situación de los interinos. Aunque el artículo 6º de la Ley 7/1985, señala que ocupa provisionalmente puestos de trabajo mediante nombramiento por plazo no superior a un año, el plazo se ha superado con creces y, de nuevo, la Ley se ve incumplida.

Esta es, en definitiva, la realidad de la Función Pública castellano-leonesa; una realidad, como han podido constatar a lo largo de la lectura de estas páginas, bastante alejada de lo que las normas preceptúan.

(32).- En palabras del Colectivo: ¿Cuántas memorias cree la Comisión de Valoración que deberán hacer los funcionarios que aspiren a 200 o 300 plazas?

(33).- La Base Séptima, párrafo segundo, contempla un plazo de tres días o de quince (si el nuevo destino obtenido comporta el cambio de municipio o el reingreso al servicio activo) para la toma de posesión.

III. JURISPRUDENCIA

