

# El modelo de función pública local: algunas reflexiones sobre su presente y su futuro <sup>1</sup>

Alberto Palomar Olmeda  
Magistrado de los Contencioso-Administrativo  
Profesor de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. EL MODELO LOCAL DE FUNCIÓN PÚBLICA. 1. Breve apunte histórico sobre el modelo funcionarial. 2. Las funciones de los cuerpos estatales en el ámbito local. 3. La función pública local de carácter autóctono. 4. Una valoración genérica. II. LA LIMITACIÓN DE LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DESDE LAS POLÍTICAS DE GASTO. III. UN APUNTE SOBRE EL ESQUEMA DE FUENTES EN LA RELACIÓN JURÍDICA DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 1. Un apunte sobre el concepto constitucional de normativa básica. 2. La concreción de las normas básicas en materia de función pública. 2.1. Preceptos de la Ley 30/1984 y de la Ley 23/1988 expresamente declarados básicos. 2.2. Otros preceptos básicos, por naturaleza, no incluidos en la normas postconstitucionales y que se infieren por el papel que cumplen en la relación jurídica de funcionarios públicos. 2.3. Preceptos básicos en diversas leyes relativas a la función pública. IV. LA SITUACIÓN TRAS LA RECONCEPCIÓN DE LA NORMATIVA BÁSICA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. V. LA PROYECCIÓN FUTURA Y LA CONSISTENCIA DEL MODELO.

## I. EL MODELO LOCAL DE FUNCIÓN PÚBLICA <sup>2</sup>

Un análisis sobre el modelo legal de ordenación de los recursos humanos en el ámbito local puede comenzar por diversos puntos justificadores. Nuestra opción parte de un breve excursus de carácter histórico sobre el modelo burocrático local para, a partir de las conclusiones más o menos generales que pueden extraerse de aquella perspectiva, examinar la situación que en la actualidad tiene planteado un modelo de gestión de los intereses públicos locales.

Estos fundamentos históricos nos muestran un modelo de gestión de recursos humanos caracterizado por la propia posición institucional de la

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se escribe para el número especial de la Revista de Estudios de la Administración Local en memoria de D. Sebastián Martín-Retortillo que presidió el Tribunal que juzgó mi tesis doctoral, que tuvo la enorme magnanimidad de prologar el libro que escribí con Herminio LOSADA GONZÁLEZ, titulado *El procedimiento administrativo y la legalidad administrativa y su control*. Madrid. 1995 y que incorporó, posteriormente, a los *Fragmentos de Derecho Administrativo* que publicó el propio autor en el año 2000 (p. 35).

<sup>2</sup> A los efectos correspondientes se señala seguidamente la asignación numérica de los funcionarios al servicio del conjunto de Administraciones Locales.

Administración Local dentro del conjunto del Estado. De ahí que ante la falta de consolidación real de modelos burocráticos cerrados se haya optado, en esa perspectiva histórica, por un modelo de consolidación pero con una fuerte dependencia estatal y una amplia tutela organizativa sobre aquellas funciones de la Administración Local que pueden identificarse con las más representativas y en las que por ende podrían plantearse mayores dificultades en su realización sin una burocracia estable y estabilizada en el nivel local.

Al margen de estas breves consideraciones introductorias pero, en esta misma línea, podemos adelantar que se trata de una problemática con perfiles específicos dentro de lo que podríamos denominar un proceso general de transición hacia un modelo diferente de gestión de los recursos humanos dentro del ámbito público. Es evidente que esta problemática general trasciende del objetivo que se pretende en el presente artículo por lo que las referencias generales deben situarse en aquellos aspectos que son estrictamente necesarios para analizar esta problemática.

En último término, podemos indicar que las peculiaridades del ámbito local que parten del propio hecho de que sus cúpulas de gestión se encuentran legitimados por la elección democrática y que, por tanto, y frente a lo que ocurre en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, para ésta, no existe una reserva profesional para la cúpula organizativa y directiva de las entidades locales. Esta circunstancia no puede considerarse *a priori* como un elemento de degradación de la calidad de la gestión pública en dichas organizaciones, ya que esto estará en función de las características personales y profesionales de los que adquieran pero es cierto que significa una peculiaridad organizativa frente al conjunto de las Administraciones Territoriales.<sup>3</sup> La estructura organizativa peculiar se completa con el estableci-

**PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES/ CABILDOS/CONSEJOS INSULARES \* (1 de julio de 2002)**

	N.º de efectivos	%
PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL		
<b>FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN NACIONAL</b>	<b>5.639</b>	<b>1,1</b>
<b>RESTO DE PERSONAL</b>	<b>527.635</b>	<b>98,9</b>
<b>TOTAL</b> .....	<b>533.274</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Web oficial del Ministerio de Administraciones Públicas.

<sup>3</sup> En relación con el ámbito general organizativo puede verse el trabajo de A.M. MORENO MOLINA. «Las Entidades Locales territoriales: organización y competencias». En la obra colectiva dirigida por J. RODRÍGUEZ-ARANA. *La Administración Pública Española*. Madrid. 2002.

miento de un nivel de gerencia (directores de servicios) que pueden no reunir la condición de funcionarios.<sup>4</sup>

Se trata realmente de una peculiar forma de organización tanto por la presencia en el primer nivel de gestión de quienes tienen la legitimación democrática de su elección como por la inexistencia real, fuera del anterior ámbito, de un nivel directivo claro en este ámbito.

## 1. Breve apunte histórico sobre el modelo funcional

Podemos iniciar las referencias históricas con una finalidad específica o, simplemente y, como se pretende aquí, analizar algunos elementos de la historia reciente en relación con la organización de la Administración Local de nuestros días. Este análisis limitado nos indica como necesario el análisis de lo que podríamos denominar antecedentes más remotos que pasamos a indicar.

A) Algunas referencias a las grandes reformas normativas del siglo XIX y primeros años del siglo XX.

Podemos comenzar estas referencias históricas recordando con PAREJO que << la evolución histórica del régimen local español está muy estrechamente ligado a las luchas políticas que atravesaron todo el siglo XIX en España. La gran clave del debate la constituye el binomio centralización-descentralización, el cual será uno de los cuatro grandes debates de todo el siglo junto a los relativos a la opción entre Monarquía y República; Estado confesional-Estado laico y en antagonismo entre la burguesía y clase obrera...>><sup>5</sup>.

De este esquema lo que resulta más evidente, a los efectos de lo que aquí se analiza, es la existencia constante de una tensión entre procesos de

<sup>4</sup> Señala A. FANLO LORAS en relación con el modelo de personal y organización italiano que << resulta igualmente importante e innovador en relación con la legislación anterior, destacar en cuanto a la distribución de funciones entre los diversos órganos de gobierno y el personal directivo, la distinción sancionada por el legislador entre la responsabilidad político-administrativa que corresponde siempre a los órganos electivos y la responsabilidad de la gestión administrativa, que corresponde a los funcionarios directivos (los Directores de Servicios)...>>. En «La organización local italiana tras la reforma de 1990». *Documentación Administrativa* núm. 228- Octubre-diciembre 1991, p. 311.

<sup>5</sup> L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid. 1998, p. 389.

Sobre los fundamentos históricos puede verse el libro de L. PAREJO ALFONSO *Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)*. Madrid 1982 y, posteriormente, en el *Derecho básico de la Administración Local*. Barcelona. 1988.

centralización-descentralización en la organización y diseño de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Locales y, en concreto, la referencia a si el personal al servicio de las corporaciones locales era libremente designado por éstas o existe alguna regulación general por parte del Estado que limite aquella capacidad. Adelantemos que existen pocas referencias históricas al modelo local de recursos humanos y que las que pueden encontrarse más fácilmente son las que se refieren a la figura de los secretarios que pasamos a relatar.<sup>6</sup>

Desde una perspectiva histórica<sup>7</sup> podemos indicar que el Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino, dedicaba el título X a la regulación del secretariado del ayuntamiento indicando que el mismo es nombrado por éste y dotado de fondos del Común<sup>8</sup>. Posteriormente, el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843, mandando que se ponga en ejecución la ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamiento sancionado en Barcelona contiene, igualmente, un título, el XIII, dedicado a las funciones del secretario a los que se reconoce la inamovilidad funcionarial en el artículo 86 cuando señala que << los secretarios de ayuntamiento no cesarán anualmente, ni vacarán sus destinos, sino por muerte, imposibilidad, renuncia, incapacidad legal o destitución pronunciada por el mismo Ayuntamiento...>>.

La Ley de 8 de enero de 1845, de Organización y atribuciones de los Ayuntamientos, regula, igualmente, la figura en el artículo 89 indicando que los secretarios serán nombrados por la misma corporación municipal, pero su separación no podrá acordarse por el Ayuntamiento sino en virtud de expediente en que resulten los motivos de esta providencia.<sup>9</sup>

---

En este mismo sentido puede verse el libro de M. SÁNCHEZ MORÓN. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid. 1990.

<sup>6</sup> Sobre la descentralización, desde otra perspectiva, puede verse el trabajo de L. TOLIVAR ALAS, «La descentralización municipal: el modelo de parroquias locales». *Documentación Administrativa*. Núm. 228. Octubre-diciembre 1991.

<sup>7</sup> En relación con el régimen general de los empleados públicos en esta época histórica (siglo XIX) puede verse el capítulo de empleados públicos en el libro de A. NIETO GARCÍA, *Los primeros pasos del Estado constitucional*. Barcelona. 1996.

<sup>8</sup> El artículo 63 establece su integración con voz pero sin voto en el Ayuntamiento, sus funciones en los artículos 64, 65 y 66.

<sup>9</sup> Este régimen se completaba en el artículo 90 con una prescripción según la cual << el Gobierno señalará los pueblos en que el Alcalde pueda tener un secretario particular; en los demás los cargos de secretario del Ayuntamiento y del Alcalde serán servidos por una misma persona...>>

Un paso más lo supone la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, que se refiere a la figura de los secretarios indicando que se trata de una figura pagada con los fondos municipales y que debía reunir una serie de requisitos para su selección de la que debía darse cuenta a la Diputación y al Gobernador de la provincia.<sup>10</sup>

La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 contiene una regulación de un tenor similar a la anterior Ley Municipal que se consagra en los artículos 115 y siguientes de la misma y que tiene como línea central la de la designación por parte del Ayuntamiento y el reconocimiento de la inamovilidad del nombrado.<sup>11</sup>

En este esquema comencemos por indicar que el régimen jurídico del personal local se analiza en el título VII del Texto Refundido de las Disposiciones en materia de Régimen Local<sup>12</sup>, dividido en cinco capítulos que se refieren, respectivamente, a las disposiciones generales, la disposiciones comunes a los funcionarios de carrera, las disposiciones específicas para los funcionarios con habilitación de carácter nacional, de los demás funcionarios de carrera y un último dedicado al personal eventual y laboral. Por su parte el Estatuto Municipal de 1924 recoge en el artículo 232 las reglas para el ingreso en el Cuerpo de Secretarios<sup>13</sup>, y en el 241, el ingreso en el Cuerpo de Interventores<sup>14</sup>.

A partir de ahí la Segunda República, ya en el siglo siguiente, mantiene el sistema aunque, como recuerda JIMÉNEZ ASENSIO << nada más instaurarse la República comenzó una década de destituciones de secretarios y empleados públicos. De cara a evitar tales medidas se dictó la Orden de

---

<sup>10</sup> En relación con los requisitos puede verse lo indicado en el artículo 177 que remitía a una ley especial en relación con la instrucción pública para determinar los estudios o condiciones académicas que deban tener los Secretarios de Ayuntamientos.

El Decreto de 21 de octubre de 1868 declaró obligatoria y en vigor la Ley Municipal.

<sup>11</sup> El artículo 120 admite la existencia de otros funcionarios en el ámbito de los que posteriormente se denominan como funcionarios con habilitación nacional. El precepto indica que <<...En los Ayuntamientos en los que no hubiere contador será cargo del secretario llevar los registros de entradas y salidas de caudales, autorizar los libramientos y tomar razón de las cartas de pago...>>

<sup>12</sup> Sobre el tema puede verse el trabajo de R. BOCANEGRA SIERRA, «La función pública en la nueva ley reguladora de las Bases del Régimen Local». En las *Jornadas de Estudio sobre administración y función pública en el Estado autonómico*. Oñate. 1986.

<sup>13</sup> Establecía que el ingreso se realizaría mediante oposición que se celebraría en Madrid o en las capitales de distrito universitario, una vez, al menos, cada tres años.

<sup>14</sup> El ingreso en el Cuerpo de Interventores de la Administración local se hará por oposición. A partir de esta referencia genérica se establecen las reglas para la realización centralizada de las oposiciones en una forma similar a la del secretario.

28 de abril de 1931 que pretendía la reparación de arbitrarios acuerdos de los Ayuntamientos en los que se destituye o corrige a empleados municipales...>><sup>15</sup>.

Éste es el caldo de cultivo anterior a la aprobación de la Ley de 10 de julio de 1935, que fijaba las bases de ley municipal. La base 23 es la que regulaba la figura de los funcionarios municipales. Resume su contenido JIMÉNEZ ASENSIO indicando que << dentro de ella se preveían unos sistemas de selección de aspirantes que tenían como base la oposición (Secretarios, Interventores y Depositarios) o indistintamente al concurso u oposición (personal propio de las corporaciones locales)...La previsión de mayor interés se refería a la creación de una Escuela nacional, denominada << Escuela de funcionarios de Administración Local>> que, curiosamente, dependería del Ministerio de Instrucción Pública debiendo expedir una serie de títulos de capacitación profesional...>><sup>16</sup>

## B) La regulación vigente<sup>17</sup>

Antes de efectuar un análisis mínimamente detallado de esta cuestión parece necesario examinar el esquema general. A este respecto debe tenerse presente que el artículo 92.2 de la Ley de Bases de Régimen Local intenta una delimitación del ámbito de la función pública que corresponde a las Corporaciones Locales, indicando a este respecto que << son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcionarial, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general aquellas que, en desarrollo de la presente Ley se reserven a funcionarios para la mejor garantía de la

<sup>15</sup> R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1987)*. Madrid 1989, p. 121.

<sup>16</sup> R. JIMÉNEZ ASENSIO, ob. cit., p. 323. En este mismo texto analiza la problemática de la Administración Local en Cataluña que dicta el Decreto de 6 de julio de 1933 y una Orden de la misma fecha cuyo objeto no era otro que proceder a convocar oposiciones que tenían como finalidad la confirmación en sus puestos de secretarios accidentados a los que ocuparon las plazas de los que fueron destituidos en 1931. Este esquema se completa con la Ley de la Generalidad de 9 de marzo de 1934 y el Reglamento de Funcionarios Municipales de Cataluña de 27 de diciembre de 1935, que se han calificado como << un hachazo despiadado al funcionariado local, desconociéndose sus garantías jurídicas tradicionales...>>. A. NIETO, «De la República a la Democracia». *REDA*. Núm. 11 y 15.

<sup>17</sup> Sobre el tema a modo de enmarque puede verse el trabajo de A. MAZARUELA BERMEJO, «El principio de autonomía local en el ordenamiento español». En la obra colectiva dirigida por J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ. *La Administración Pública española*. Madrid. 2002.

objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función...>><sup>18</sup>.

A partir de aquí el propio artículo 92.3 deslinda, ya en el ámbito de la gestión y dentro de los funcionarios públicos, las que corresponden a los cuerpos nacionales y las que se atribuyen los funcionarios de la propia Corporación Local.

En concreto, el citado artículo establece que << son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación nacional:

- a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y la contabilidad, tesorería y recaudación...>>.

Es evidente que esta disposición nos pone sobre la pista de la existencia de un modelo mixto en el que se comparten las funciones locales entre el denominado personal funcionario con habilitación nacional y el personal funcionario (de carrera o de empleo) propio de las respectivas Corporaciones Locales, aunque, claro está, se trate de un reparto desigual ya que el personal con habilitación nacional supone únicamente el 1,1% del total. El esquema se plasma en el artículo 89 de la Ley de Bases que, siguiendo el esquema clásico del empleo público, diferencia <<... el personal al servicio de las Entidades Locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de Derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial...>>.

En este contexto general se establece un deslinde entre funcionarios de carrera de la propia Corporación y funcionarios con habilitación nacional que son los que son previamente seleccionados para el ejercicio de una serie de funciones públicas por la AGE a través del INAP. Ambas figuras completan el modelo de recursos humanos en este ámbito, que es el que pasamos a analizar.

---

<sup>18</sup> Estas prescripciones deben compatibilizarse con lo establecido en la Disposición Adicional Séptima de la Ley de Bases cuando señala que << en tanto no se desarrolle lo dispuesto en esta Ley para los funcionarios públicos que precisen habilitación nacional, será de aplicación a quienes integran los actuales cuerpos nacionales de Administración Local el régimen estatutario vigente en todo aquello que sea compatible y no quede derogado por la presente ley y por la legislación general del Estado en materia de función pública. Los actuales miembros de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios tendrán, a todos los efectos, la habilitación de carácter nacional regulada en esta ley...>>.

## 2. Las funciones de los cuerpos estatales en el ámbito local<sup>19</sup>

La opción por la atribución a una serie de cuerpos estatales de algunas de las funciones dentro de las que la Ley atribuye a las Corporaciones Locales es una constante en nuestra historia reciente<sup>20</sup>. Señalan CASTELAO y D'ANJOU que << con la aparición de los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo el panorama cambia de signo. Se busca la estabilidad para lograr eficacia y se promueve la creación de unos cuerpos concretos: los de secretarios, interventores y, más tarde, el de depositarios. La razón de esta corporativización selectiva, se debe a circunstancias propias de la Administración local, que no tienen paralelo necesario con el Estado. Se trata sencillamente de que estos funcionarios fiscalizan al Ente al que sirven. Calvo Sotelo se percató de que para ejercer tal fiscalización honestamente, no basta con una simple estabilidad jurídico-estatutaria, sino que es preciso, además, una independencia total de servicio. Por ello, se orienta la creación de estos Cuerpos, a un alcance nacional. Solo de esta manera, con el apoyo del Ministerio por un lado y del Cuerpo por otro, puede el funcionario —al menos teóricamente— fiscalizar a la Entidad de que orgánicamente depende...>>. <sup>21</sup>

La característica central del personal y, más concretamente, del personal funcionario que tiene tal condición, es la que la gestión de los cuerpos en los que se integran está atribuida al Ministerio de Administraciones Públicas en lo que podríamos denominar el diseño general de los esquemas de carrera y a las Comunidades Autónomas con competencia para la gestión de la mate-

---

Esta prescripción se entiende completada con lo indicado en el apartado 3 de la citada Disposición Adicional Séptima cuando se refiere al Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles que queda suprimido en la LB y que atribuye a cada corporación la incorporación de aquellos que presten servicios en la misma.

<sup>19</sup> En relación con este tema debe tenerse presente, como recuerda MARTÍNEZ MARÍN, que << este régimen (de los cuerpos nacionales) no existe en la Comunidad Foral de Navarra. Y en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, las diputaciones Forales no sólo no han asumido la competencia estatal de ejecución en la creación y clasificación de las plazas reservadas para habilitados en sus propias Entidades Locales, sino que el concurso unitario subsidiario estatal lo convoca y resuelve la respectiva Entidad Local...>>. A. MARTÍNEZ MARÍN, ob. cit., p. 2457.

<sup>20</sup> Para ser correctos podríamos indicar, con MARTÍNEZ MARÍN, que << la configuración de la elite del personal local, con sus nombres y atribuciones propias y más importantes, se establece ya y se diferencia de los demás empleados en el régimen liberal gaditano...>>. En el trabajo «Los funcionarios públicos. Funcionarios locales con habilitación estatal». En el *Tratado de Derecho Municipal*. Dir. S. MUÑOZ MACHADO, 2.º ed. Madrid. 2003, p. 2448.

<sup>21</sup> J. CASTELAO RODRÍGUEZ y J. D'ANJOU GONZÁLEZ. *Manual de Personal al servicio de las Entidades Locales*. Barcelona 1996, p. 157.



ria.<sup>22</sup> Incluso y después de la reforma de 1993, podría entenderse que existe un agente gestor más: la propia corporación local que puede designar y cesar al Secretario al configurarse dichos puestos como de libre designación. No cabe negar en una visión de conjunto que, como indica MERCADAL, «<< la Constitución no garantiza expresamente la existencia de funcionarios con habilitación nacional. No obstante, pueden hallarse en ella, sin dificultad, principios y criterios normativos que permiten y aun demandan, la reserva del ejercicio de un segmento de la función pública local a personal cuya selección, formación y régimen jurídico se hallen en buena medida intervenidos por el Estado...>><sup>23</sup>. Nos encontramos ante un modelo admisible dentro de los que pueden serlo en un marco constitucional que, como queda dicho, no prejuzga ni obliga esta opción administrativa.

Desde un plano de valoración de la oportunidad, podríamos llegar a plantear que existe un problema recurrente a la hora de una u otra opción organizativa: el de la propia madurez de las Corporaciones Locales desde una perspectiva de entes de gestión pública. Su carácter instrumental respecto de otras Administraciones Territoriales y, en muchos casos, su propia endeblez e inconsistencia, desde una perspectiva histórica, ha justificado que las funciones que se consideran esenciales para la gestión pública de las mismas sean «retenidas» —en sus aspectos técnicos— por cuerpos nacionales que se seleccionan, forman y gestionan desde una concepción estatal. De esta forma se consigue una cierta homogeneidad a la prestación y realización de los servicios por parte de entidades que tienen una realidad organizativa muy diferente.

Así lo indica el artículo 159 del TR según el cual «<<... la competencia de ejecución en materia de creación, supresión y clasificación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional corresponde a las Comunidades Autónomas de acuerdo con los límites de población, presupuesto y demás circunstancias generales y objetiva que se establezcan reglamentariamente por la Administración del Estado<sup>24</sup>...>>.

<sup>22</sup> Al lado del esquema general contemplado en el artículo 92.3 de la Ley de Bases debe tenerse en cuenta que el apartado 4 del artículo 92 determina que «<< la responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado...>>.

<sup>23</sup> F. MERCADAL VIDAL, «Funcionarios con habilitación de carácter nacional». *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo II. Madrid. 1998, p. 2086.

<sup>24</sup> El texto en cuestión procede de la redacción dada al citado precepto por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

Sobre este punto intenta MERCADAL una sistematización más de detalle de las causas justificativas o justificadoras del modelo de reserva estatal que centra en los siguientes argumentos:

<<...i) Determinadas funciones públicas (en materia de protección ex ante de la legalidad administrativa y financiera de las Corporaciones Locales) tienen una relevancia incuestionablemente suprolocal, al hallarse en juego precisamente el cuadro de principios cardinales del Derecho administrativo...

ii) Si lo anterior es exacto, lo será también lo que sigue: el procedimiento de selección y el régimen de ejercicio de las funciones del personal encargado del desempeño de las tareas mencionadas adquiere, asimismo, una relevancia supralocal...

iii) Finalmente, si lo que se sustancia es una restricción justificada del área de manifestación del principio de autonomía local, garantizado en el Capítulo II del Título VIII de la Constitución, el expediente técnico idóneo para dar efectividad a la restricción será, inevitablemente, articular las bases del régimen aplicable a dichos funcionarios, apelando al artículo 149.1.18 CE. Lo mismo vale para las Comunidades Autónomas y la iniciativa estatal de precluir la regionalización de las funciones públicas consideradas...>><sup>25</sup>.

Estas referencias normativas se desarrollan en el Capítulo III de la Ley de Bases que nos permite la siguiente ordenación básica:

- La selección, formación y habilitación de los funcionarios a que se refiere el número 3 del artículo 92 corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente.<sup>26</sup> Es necesario indicar que se trata de una habilitación y que, por tanto, no conlleva la adjudicación concreta de un puesto de trabajo en cualquiera de los puestos reservados que debe de tenerse, posteriormente, mediante el sistema de provisión de puestos de trabajo que proceda, se trata en consecuencia, del reconocimiento de su aptitud y habilidad para prestar servicios en cualquiera de las Corporaciones Locales.
- En consecuencia, las personas que obtienen la habilitación a que nos acabamos de referir son, a su vez, los que están legitimados para participar en los concursos de méritos convocados para la provisión de las plazas o puestos de trabajo convocados por el MAP o por la propia Entidad Local para la provisión de las plazas o puestos de

<sup>25</sup> MERCADAL, ob. cit., p. 2090.

<sup>26</sup> En relación con este desarrollo debe tenerse presente el artículo 21 del Real Decreto 1147/1987, de 18 de septiembre y las Resoluciones de 22 de septiembre de 1998 y 4 de junio de 1999, que desarrollan aquel.

trabajo reservados a estos funcionarios dentro de las respectivas plantillas de cada Entidad Local.<sup>27</sup>

Al margen de estas referencias generales parece necesario centrar el análisis, aunque sea de forma somera, en el desarrollo y concreción del ámbito funcional sobre el que opera la reserva para cada uno de los cuerpos de funcionarios a los que venimos refiriendo. En el momento actual dicha referencia corporativa se centra en tres cuerpos de funcionarios: el de interventores, depositarios y secretarios. En este punto y en desarrollo del precepto legal antes citado se publica el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación nacional, que, en su disposición transitoria primera, procede a la integración de los funcionarios pertenecientes a los citados Cuerpos en las subescalas funcionariales que están previstas en el mismo.<sup>28</sup>

Es precisamente esta norma reglamentaria la que indica la naturaleza de estos puestos de trabajo para señalar que «la habilitación de carácter nacional se estructura como escala diferenciada de las de Administración General y Administración Especial previstas en el artículo 167 del Texto Refundido ... y se subdivide, a su vez, en las siguientes subescalas: a) Secretaría; b) Intervención-Tesorería; c) Secretaría-Intervención.

Desde una perspectiva de carrera dentro de las citadas escalas se señala que los «funcionarios integrados en la Subescala de Secretaría podrán ostentar, conforme a las reglas del presente Real Decreto, una de estas dos categorías: 1.º Entrada; 2.º Superior...». Esta regulación se completa en el propio Título III del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, con un marco general regulador de los deberes y garantías en el ejercicio de las funciones reservadas y un Título IV de la misma norma en el que se regulan las situaciones administrativas de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Respectivamente su ámbito funcional se concreta en la forma siguiente:

---

<sup>27</sup> En relación con las formas típicas y atípicas de provisión de puestos de trabajo, concepto en el incluye a los nombramientos provisionales, acumulaciones, comisiones de servicio, nombramientos accidentales y nombramientos interinos, puede verse la regulación que hace A. MARTÍNEZ MARÍN, ob. cit., pp. 2454 y 2455.

<sup>28</sup> En relación con este Real Decreto puede verse la RJ 1997/8669 Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 27 noviembre 1997. Recurso contencioso-administrativo núm. 7109/1992.

A) Interventores<sup>29</sup>

Sus funciones, reglamentariamente establecidas, son las siguientes:

- a) Asesor económico y financiero de la Corporación de su presidencia y comisiones. Esta función no aparece expresamente consignada en las LBRL ni en el TRDLRL, pero algunos preceptos de la Ley de las Haciendas Locales admiten la pervivencia puntual de esta competencia.
- b) Fiscalizar la gestión económica de la Entidades y dirigir la contabilidad de dicha gestión.
- c) Jefe inmediato de los servicios de Intervención y Contabilidad establecidos a los efectos antedichos y del personal adscrito a los mismos, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Secretario como Jefe de Personal. Como inmediatamente se pone de manifiesto cuando esta competencia es asumida por la LBRL y el TRDLR no se alude a la facultad de realizarla o dirigirla sino meramente de controlarla.

Asimismo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92.3.b) de la LBR, le corresponde el control y fiscalización interna de la gestión económica financiera y presupuestaria y la contabilidad de la corporación.<sup>30</sup>

B) Depositarios<sup>31</sup>.

---

Asimismo, debe tenerse presente la Orden del Ministerio para las Administraciones Pública de 10 de agosto de 1994, por la que se dictan normas sobre concursos de provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

<sup>29</sup> Están previstas en el artículo 78 del R.D. 3046/1997. El Interventor asiste a la Corporación Local, con voz pero sin voto.

Por su parte, el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, se refiere a esta cuestión indicando que << en las Corporaciones locales cuya secretaría esté clasificada en clase primera o segunda existirá un puesto de trabajo denominado de intervención que tendrá atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas en los artículos 4 y 6.1. de este Real Decreto...>>.

<sup>30</sup> Esta referencia se completa en el artículo 163.1 del Texto Refundido que alude, como competencia de los mismos, a las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de la contabilidad, con el alcance y contenido que en aquellas normas se determine.

<sup>31</sup> En relación con este tema debe tenerse presente que el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, en su artículo 18 indica que << en las Corporaciones Locales cuya secretaría esté clasificada en primera o segunda existirá un puesto de trabajo denominado Tesorería, al que corresponden la responsabilidad administrativa prevista en los artículos 5 y 6.2. de este Real Decreto...>>

Sus funciones están contempladas en el artículo 80 del Real Decreto 3046/1977, que les atribuye las siguientes <sup>32</sup>:

- a) Manejo y custodia de los fondos y valores de la Entidades, comprendidos los bienes almacenables y la habilitación general del personal.
- b) Jefe de los Servicios de recaudación.
- c) Jefatura inmediatamente del personal de servicio a su cargo, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Secretario como Jefe de Personal.

El artículo 164.1 del TRDRL, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 92.3 b), establece que << en las Entidades Locales a que se refiere el número 1 del artículo anterior existirá un puesto de trabajo específico que tenga atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones de tesorería, que incluye el manejo y custodia de fondos y valores de la Entidad y recaudación, que implica la Jefatura de los Servicios correspondientes, con el alcance y contenido que se determinen reglamentariamente por la Administración del Estado...>> <sup>33</sup>.

La función concreta de Tesorería es desarrollada en el Real Decreto 1174/1987 <sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Para el ejercicio de esta función es preciso, según establece el artículo 80 del Real Decreto 3046/1977, ap. 3, prestar fianza en la forma que establezcan las respectivas normas aplicables.

<sup>33</sup> Puede apreciarse que no se incluye la función relativa al manejo y custodia de bienes almacenables y la habilitación general del personal.

<sup>34</sup> El citado artículo establece que la función de Tesorería comprende:

- A) El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local, de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales vigentes.
  - B) La jefatura de los servicios de recaudación.
2. El manejo y custodia de fondos, valores y efectos comprende:
- A) La realización de cuantos cobros y pagos corresponda a los fondos y valores de la entidad, de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales vigentes.
  - B) La organización de la custodia de fondos, valores y efectos de conformidad con las directrices señaladas por la presidencia.
  - C) Ejecutar, conforme a las directrices marcadas por la Corporación, las consignaciones en bancos, Caja General de Depósitos y establecimientos análogos, autorizando junto con el ordenador de pagos y el Interventor los cheques y demás Ordenes de pago que se giren contra las cuentas abiertas en dichos establecimientos.

### C) Secretario<sup>35</sup>

El punto de arranque inmediato de las funciones es el previsto en el artículo 75 del Real Decreto 3046/1977 que le atribuye las funciones de : a) asesor de la corporación, así como de su presidente y de las comisiones; b) fedatario de todos los actos y acuerdos; c) coordinador de las dependencias y Servicios de la Corporación; d) Jefe de Personal; e) Jefe directo de la Secretaría y de los servicios jurídico-administrativos.

El bloque formativo, representado por el artículo 92.3 y el artículo 162 del TRDLRL, establece que la función de secretaría comprende:

- a) El asesoramiento legal preceptivo de la Corporación, así como de su Presidente y Comisiones.
- b) La fe pública de todos los actos y acuerdos.

Señalan CASTELAO y D'ANJOU que <<son las funciones atribuidas a los secretarios las que sufren importantes cambios cualitativos. En efecto: a) No forman parte de la Corporación; b) No se le reconoce la función de coordinar las dependencias y servicios de la Corporación; c) No se reconoce la condición de Jefe de Personal...Una conclusión común que podría deducirse de la nueva normativa es la clara tendencia a suprimir funciones propiamente gestoras...enfaticando lo que podríamos denominar funciones externas de dichos funcionarios: el asesoramiento legal preceptivo en los Secretarios y el control y la fiscalización en los Interventores...>><sup>36</sup>.

---

D) La formación de los planes y programas de Tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a las directrices marcadas por la Corporación.

3. La jefatura de los servicios recaudatorios comprende:

- A) El impulso y dirección de los procedimientos recaudatorios, Proponiendo las medidas necesarias para que la cobranza se realice dentro de los plazos señalados.
- B) La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores y agentes ejecutivos.
- C) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y autorizar la subasta de bienes embargados.
- D) La tramitación de los expedientes de responsabilidad por perjuicio de valores

<sup>35</sup> El artículo 8 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, determina de forma preceptiva que <<en todas las Corporaciones Locales existirá un puesto de trabajo denominado Secretaría, al que corresponde la responsabilidad administrativa de las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo con el alcance y contenido previsto en esta Real Decreto...>>.

<sup>36</sup> J. CASTELAO RODRÍGUEZ y J. D'ANJOU GONZÁLEZ, ob. cit., p. 193.

En este esquema el Real Decreto 1174/1987<sup>37</sup> concreta el ámbito funcional de los secretarios en la siguiente forma:

— Alcance de la fe pública (art. 2).

- A) La preparación de los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día de las sesiones que celebren el Pleno, La Comisión de Gobierno decisoria y cualquier otro Órgano colegiado de la Corporación en que se adopten acuerdos que vinculen a la misma, de conformidad con lo establecido por el Alcalde o Presidente de la Corporación y la asistencia al mismo en la realización de la correspondiente convocatoria, notificándola con la debida antelación a todos los componentes del Órgano colegiado.
- B) Custodiar desde el momento de la convocatoria la documentación integra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerla a disposición de los miembros del respectivo Órgano colegiado que deseen examinarla.
- C) Levantar acta de las sesiones de los Órganos colegiados referidos en el apartado a) y someter a aprobación al comienzo de cada sesión el de la precedente. Una vez aprobada, se transcribirá en el libro de actas autorizada con la firma del Secretario y el visto bueno del Alcalde o Presidente de la Corporación.
- D) Transcribir al libro de resoluciones de la presidencia las dictadas por aquella y por los miembros de la Corporación que resuelvan por delegación de la misma.
- E) Certificar de todos los actos o resoluciones de la presidencia y los acuerdos de los Órganos colegiados decisorios, así como de los antecedentes, libros y documentos de la entidad.

---

<sup>37</sup> Los distintos reglamentos de la Ley de Bases de Régimen Local han ido estableciendo las funciones de los secretarios. En la actualidad dicho régimen reglamentario puede sintetizarse, sin ninguna pretensión de exhaustividad, entorno a las siguientes normas: —Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades locales; —Real Decreto 3426/2000, de 15 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de deslinde de términos municipales pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas; —Real Decreto 2568/1986, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; —Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades locales; Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Comunidades Autónomas.

- F) Remitir a la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma, en los plazos y formas determinados reglamentariamente, copia o, en su caso, extracto de los actos y acuerdos de los Órganos decisorios de la Corporación, tanto colegiados como unipersonales.
- G) Anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaigan.
- H) Autorizar, con las garantías y responsabilidades inherentes, las actas de todas las licitaciones, contratos y documentos administrativos análogos en que intervenga la entidad.
- I) Disponer que en la vitrina y tablón de anuncios se fijen los que sean preceptivos, certificándose su resultado si así fuera preciso.
- J) Llevar y custodiar el Registro de Intereses de los miembros de la Corporación y el inventario de bienes de la entidad.

— La función de asesoramiento legal preceptivo (art. 3).

Esta función se identifica con las siguientes tareas:

- A) La emisión de informes previos en aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de Concejales o Diputados con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto correspondiente. Tales informes deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.
- B) La emisión de informe previo siempre que se trate de asuntos para cuya aprobación se exija una mayoría especial. En estos casos, si hubieran informado los demás Jefes de Servicio o dependencia u otros asesores jurídicos, bastara consignar nota de conformidad o disconformidad, razonando esta última, asumiendo en este último caso el firmante de la nota la responsabilidad del informe.
- C) La emisión de informes previos siempre que un precepto legal expreso así lo establezca.
- D) Informar, en las sesiones de los Órganos colegiados a que asista y cuando medie requerimiento expreso de quien presida, acerca de los aspectos legales del asunto que se discuta, con objeto de colaborar en la corrección jurídica de la decisión que haya de adoptarse. Si en



el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuya legalidad pueda dudarse podrá solicitar al Presidente el uso de la palabra para asesorar a la Corporación.

- E) Acompañar al Presidente o miembros de la Corporación en los actos de firma de escrituras y, si así lo demandaren en sus visitas a autoridades o asistencia a reuniones, a efectos de asesoramiento legal...>>.

Se ha planteado aquí una cuestión que no es menor, es la de si entre las funciones del Secretario, cuando reúne la condición de licenciado en Derecho, se puede entender incluida la representación y defensa en juicio de la respectiva Corporación Local en la que presta sus servicios.

Como acaba de indicarse, las normas reglamentarias específicas no contienen una referencia explícita que nos permita resolver la cuestión con carácter puntual.

De esta forma, el punto clave pasa por la referencia que se contiene en el artículo 447.2 de la LOPJ cuando señala que << la representación y defensa de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales corresponderá a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones Públicas...>> .

Esta referencia nos permite extraer alguna conclusión como la que sólo sería admisible si, de comienzo, se da una circunstancia: ser letrado. No sería, por tanto, la condición de secretario sino la de letrado la que, eventualmente, permite representar y defender a la misma. Este requisito debe completarse con el requisito adicional de tratarse de un letrado que sirva en servicios jurídicos de la respectiva Corporación.

Este segundo requisito reconduce directamente a las normas de organización de la respectiva Corporación. Si este concepto está definido en la norma organizativa o en la RPT no habrá dificultades interpretativas. Frente a esto y el marco de un gran espectro de Corporaciones Locales, tal circunstancia no aparecerá delimitada porque la propia realidad organizativa no permitirá este deslinde.

A partir de ahí la solución vendrá probablemente establecida por referencia individual a cada Corporación y a la posición que el Secretario adopte dentro de la misma. Una interpretación estricta y literal no permite entender incluida dicha función entre las que corresponden al Secretario. No obstante, y siguiendo el mismo esquema, sería posible que la propia estructuración admitiese esta posibilidad y que, por tanto, el concepto

procesal pudiese tener el alcance que se indica. No cabe negar que la tendencia a tasar las competencias que se contienen en los reglamentos funcionales no es del todo compatible con esta interpretación.

Desde una perspectiva organizativa de carácter común el análisis de los ámbitos funcionales debe concluir con la referencia al Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación nacional. Esta provisión recae, según el artículo 7, en los puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación nacional que necesariamente son los que se corresponden con el ámbito funcional al que nos acabamos de referir.

### 3. La función pública local de carácter autóctono<sup>38</sup>

Como se viene indicando el personal al servicio de las Corporaciones Locales se compone de dos grandes grupos de funcionarios: a) los de habilitación nacional; b) los propios de la Corporación. Una vez que se ha examinado en el apartado anterior lo correspondiente al primero de dichos grupos nos corresponde, en este momento, hacer lo propio con el segundo de ellos.

En este punto nos recuerda CARRASCO que << hasta la Constitución española de 1978, la situación del personal al servicio de las Corporaciones Locales, su estatuto jurídico tenía la problemática bipolar de la peculiaridad singular de unos funcionarios pertenecientes a cuerpos nacionales y otros que se calificaban de <<propios>> de las Corporaciones Locales, con una reglamentación que tiene su origen en el Decreto de 30 de mayo de 1952, Reglamento de Funcionarios de Administración Local, con múltiples disposiciones posteriores, que en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 que el Gobierno debe actualizar y acomodar, aclarando y armonizando las disposiciones correspondientes en un solo texto, lo que se efectúa mediante el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local...>><sup>39</sup>.

El esquema propio de función local parte de la reserva de las funciones públicas que se hace en el artículo 92.3 y abarca, como venimos indican-

<sup>38</sup> En relación con este tema puede verse el trabajo de C. CARRASCO CANALS. «Los funcionarios propios y otros empleados locales». *Tratado de Derecho Municipal*. Dir. S. Muñoz Machado. Tomo II. Madrid. 1998.

<sup>39</sup> C. CARRASCO CANALS, ob. cit., p. 2112.

do, las funciones que se corresponden con los cuerpos de habilitación nacional analizados en el apartado anterior.

Admitiendo esta exclusión funcional intenta CARRASCO una definición conceptual del funcionario local (identificado con el que no está dentro del ámbito de la exclusión funcional), indicando que << para entender lo que sea el funcionario local se debe acudir a los inmediatos antecedentes, como es el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 30 de mayo de 1952, en cuyo artículo 1.º se da una definición que se justifica por cuatro índices definitorios: 1.- Nombramiento legal; 2.- Desempeño en entidades u organismos locales, servicios de carácter permanente; 3.- Figurar en las correspondientes plantillas; y, 4.- Percibir sueldo o asignación fija con cargo a los presupuestos respectivos...>><sup>40</sup>. Este esquema se mantiene hasta la LBRL que << responde a una técnica totalmente distinta a la anterior, en que se considera que las funciones públicas no necesariamente han de ser desempeñadas por funcionarios; antes, al contrario, existe una gama en todas las Administraciones Pública de funciones de esta naturaleza que pueden ser desempeñadas perfectamente por personal sujeto al régimen estatutario, personal tradicional que se puede identificar con los denominados funcionarios o funcionarios de carrera, además de existir una amplia gama de personal contratado en régimen de Derecho laboral y personal eventual que de alguna forma siempre ha existido...>><sup>41</sup>.

Fácilmente puede verse que el debate, en términos históricos, se centra no tanto en la definición conceptual que se ajusta a las reglas comunes de la función pública sino en el alcance de línea divisoria entre los funcionarios y el personal laboral. Que la opción inicial de la LBRL es la misma que está plasmada en otros ordenamientos europeos (fundamentalmente en el ámbito alemán y, después de las últimas reformas en el Derecho italiano), según la cual la función pública servida por funcionarios se reserva a quienes ejercen potestades públicas admitiéndose que el resto sean desempeñados por personal laboral. Este esquema resulta, como es sabido, afectado por la STC de 11 de junio de 1987 y, posteriormente, por la Ley 23/1988, de modificación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que modifica —con alcance de normativa básica— el ámbito funcional de delimitación entre funcionarios y personal laboral y deja éste reducido a un ámbito claramente residual.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> C. CARRASCO CANALS, ob. cit., p. 2116.

<sup>41</sup> C. CARRASCO CANALS, ob. cit., p. 2119

<sup>42</sup> Un resumen de esta doctrina puede encontrarse en RJ 1997\7125.Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 3 octubre 1997 Recurso de Apelación

## A) Selección de funcionarios públicos <sup>43</sup>.

Respecto de lo que venimos denominando la función pública propia podemos establecer las siguientes reglas en relación con los aspectos más esenciales del régimen jurídico del personal en cuestión:

### A) Selección.

Comencemos por indicar que la selección es competencia de la corporación local correspondiente si bien se atribuye a la Administración General del Estado el establecimiento de las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y formación de tales funcionarios y los títulos académicos requeridos para tomar parte en las pruebas selectivas. <sup>44</sup>

---

núm. 7247/1991. En esta sentencia se indica que «...Por otra parte, en cuanto al tema de si las plazas de Servicio de Régimen Local y de Oficina de Estudios y Asesoramiento a las Corporaciones Locales pueden ser desempeñadas por personal laboral, en nuestra sentencia antes citada hemos indicado que si bien es cierto que el artículo 15.1. c) de la Ley 30/1984, de 2 agosto (RCL 1984\2000, 2317, 2427 y ApNDL 6595), en su redacción dada por la Ley 23/1988, de 28 julio (RCL 1988\1643), no aparece como básico, no lo es menos que sí lo es el principio general de que todo el personal de las Administraciones Públicas debe tener la condición de funcionario, reservándose únicamente para puestos muy concretos aquellos que no tengan dicha condición, como lo revela jurisprudencia del Tribunal Constitucional que obligó a sustituir el anterior esquema permisivo por otro mucho más restrictivo contenido en el citado artículo 15.1. c), sin que quepa argüir, que el artículo 31.1 de la Ley 3/1985 (RCL 1986\753 y LPAS 1985\3494), del Principado de Asturias, determina que en las relaciones de puestos de trabajo se especificarán cuáles habrán de ser cubiertos por personal funcionario o laboral indistintamente, pues «de este precepto no puede deducirse otra cosa que una disposición genérica que admite la simple posibilidad de nombrar a ambas clases de personal, pero en ningún caso, dado su carácter discrecional absoluto, puede facultar para una habilitación indiscriminada para optar por uno u otro sin sujeción a las normas fundamentales que regulan el acceso a la función pública, cuyo norte se encuentra en la naturaleza de las funciones a realizar en cada caso y en el régimen estatutario al que se verán sometidos».

<sup>43</sup> Sobre las clases de personal al servicio de las Administración Local puede verse el trabajo de R. ROQUETA BUI, «Las clases de personal al servicio de la Administración Local. Funcionarial, laboral y contratación administrativa». En la publicación de las *IV Jornadas Canarias sobre Administración Local*. Gobierno de Canarias. 2000.

En relación con este tema puede verse nuestro libro, *Derecho de la Función Pública*. Madrid. 2002. 6.ª ed.

<sup>44</sup> En esta materia debe tenerse presente la regulación establecida en el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, que tiene expresamente reconocida la condición de normativa básica. La doctrina general sobre los sistemas de selección puede verse en la RJ 2000\3167, Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 29 febrero 2000. Recurso de Casación núm. 8028/1995, en la que se indica que «...Lo que acaba de expresarse es reiteración de lo que sobre esta cuestión ya esta Sala declaró en sus anteriores Sentencias de 27-3-1990 y 18-4-1995. En ambos pronunciamientos, sobre la base de lo establecido en el art. 4 del RD 2223/1984, de 19 de diciembre (RCL 1984\2873; RCL 1985, 117 y ApNDL 6598), cuyo contenido guarda sustancial similitud con lo que dispone el art. 2 del RD 896/1991, se viene a descartar la tesis de la libre

En cumplimiento de los mismos se dicta el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración Local. De este precepto y al margen de los detalles puramente reglamentarios, debe tenerse presente el artículo 2 cuando establece que << el ingreso en la función pública local se realizará, con carácter general, a través del sistema de oposición, salvo que, por la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición o concurso...>>. Sin mayores consideraciones podemos indicar que la citada norma determina las reglas para la realización de las convocatorias, el contenido mínimo de las mismas, el régimen de publicación de la convocatoria, los ejercicios teóricos y prácticos que pueden contener las mismas.

Señalan CASTELAO y D'ANJOU que << el ingreso se realiza con carácter general por oposición libre, en la que, sin embargo, se reserva a la promoción interna un porcentaje de las plazas vacantes para las subescales inferiores a determinar por la propia Corporación Local. La jurisprudencia tiene resuelto que no procede la reserva a promoción interna de la única plaza convocada (STS de 19.10.1989 y 30.1.1992), lo que indudablemente ha de tomarse con muchas reservas en aquellos numerosos supuestos de plazas únicas...>><sup>45</sup>.

Este marco se completa con al referencia común en la función pública sobre la posibilidad de nombrar funcionarios interinos cuando las plazas en cuestión estuvieran contempladas en la correspondiente Oferta de Empleo Público.

#### B) Provisión de puestos de trabajo<sup>46</sup>.

Con un carácter muy general podríamos indicar en relación con esta materia que el régimen de provisión de puestos de trabajo pasa por la

---

elección del sistema selectivo, y se recuerda la necesidad de que aparezca justificada la elección de los sistemas que excepcionalmente pueden sustituir al de oposición, que es el previsto como sistema normal de acceso a la Función Pública...>>. En los últimos años ha existido otra fórmula de control cual es la limitación porcentual de la oferta de empleo público mediante la ley de presupuestos generales del Estado de carácter anual.

<sup>45</sup> J. CASTELAO RODRÍGUEZ y J. D'ANJOU GONZÁLEZ, ob. cit., p. 259.

<sup>46</sup> La regulación esencial se encuentra en el artículo 99 de la LBRL, desarrollado ahora en la Sección 2.ª del Título II del Reglamento de Funcionarios. En lo que se refiere a Madrid y Barcelona debe tenerse presente lo que dispone el artículo 160.2 del Texto Refundido en relación con la disposición Adicional 6.ª de la LBRL, que admite la existencia y el mantenimiento de regímenes especiales en cuanto no se opongan al régimen establecido.

cobertura mediante convocatoria pública y por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación de acuerdo conforme a las normas que regulen estos procedimientos en el ámbito de la Administración General del Estado.

En las respectivas convocatorias de provisión de puestos de trabajo, además de la participación de los funcionarios propios de la entidad convocante, podrán participar los funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas, quedando en este caso supeditada la participación a lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo<sup>47</sup>.

### C) Reglas comunes a ambos procedimientos.

Podemos incluir dentro de este ámbito el conjunto de previsiones reglamentarias que se contiene en los artículos 102 y siguientes y que pueden sintetizarse las siguientes:

- Las pruebas selectivas previstas en los apartados anteriores se rigen por las bases que apruebe el Presidente de la Corporación a quien corresponde, además, de la materialización de la convocatoria. Estas bases deben respetar el marco de los programas generales aprobados por el MAP.
- El Tribunal u órgano similar elevará la correspondiente relación de aprobados al Presidente de la Corporación para hacer el nombramiento.

Desde una perspectiva organizativa se alude a la existencia de una Escala de Administración General<sup>48</sup> que incluye cuatro subescalas (técnica<sup>49</sup>, administrativa<sup>50</sup>, auxiliar<sup>51</sup> y subalterna<sup>52</sup>) y una escala de Administra-

<sup>47</sup> Esta posibilidad de movilidad interadministraciones es consecuencia de la redacción dada a la norma por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre.

<sup>48</sup> Tiene asignada el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. Se trata por tanto de los puestos de trabajo predominantemente burocráticos.

<sup>49</sup> Pertenecen a esta subescala los funcionarios que realicen tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior.

<sup>50</sup> Le corresponden las funciones puramente administrativas, normalmente de trámite y colaboración.

<sup>51</sup> Le corresponden las tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivos de documentos y similares.

<sup>52</sup> Se trata de funciones de vigilancia, custodia interior de las oficinas, así como de conserje, ujier, portero u otras análogas en edificios o servicios de la Corporación.

ción especial que incluye dos subescalas (técnica <sup>53</sup> y de servicios especiales <sup>54</sup>). En concreto, dentro de esta última subescala se integran la policía local <sup>55</sup> y sus auxiliares, el personal de servicio de extinción de incendios, las plazas de cometidos especiales y el personal de oficios <sup>56</sup>

Este régimen organizativo se completa con una determinación de futuro según la cual << la creación de Escalas, subescalas y clases de funcionarios y la clasificación dentro de cada una de ellas se hará por el cada Corporación, de acuerdo con lo previsto en esta ley...>>.

#### B) Selección de personal laboral y eventual.

El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación, atendándose a lo dispuesto en el artículo 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos establecidos.

Las formas de la contratación no aparecen prejuzgadas en la norma de forma que puede revestirla tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial y, en general, el resto de modalidades previstas en la legislación laboral <sup>57</sup>.

Por su parte, del personal eventual se establece que el número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales.

---

<sup>53</sup> Se corresponde con las funciones para las que tiene por misión la realización de una carrera, profesión, arte u oficio

<sup>54</sup> Es aquella que se corresponde con las tareas que son objeto de una carrera que, según la ley, sólo puedan ser desarrolladas por quienes ostenten los respectivos títulos académicos o profesionales.

En atención al carácter y el nivel del título exigido, dichos funcionarios se dividen en técnicos superiores, medios y auxiliares y a su vez, cada clase podrá comprender distintas ramas y especialidades.

<sup>55</sup> Las funciones de la policía local se determinan en la forma prevista en el título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

<sup>56</sup> Se integran en la clase de personal de oficios los funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente manual, en los diversos sectores de actuación de las Corporaciones Locales, referidas a determinado oficio, industria o arte.

<sup>57</sup> En relación con el tema puede verse el libro de C. MIÑAMBRES PUIG, *La estabilidad de funcionarios y trabajadores*. Madrid. 2001. Asimismo, el trabajo de E. ROJO TORRECILLA, «La relación del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas». En la obra colectiva, *Las Relaciones Laborales en las Administraciones Públicas*. Tomo I. Madrid. 2000

Los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación y deben figurar en la plantilla de personal de la Corporación

Según lo dispuesto en el artículo 176 del TR, << podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios públicos que puedan desempeñar dichos puestos...>>.

El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de la Entidad Local correspondiente. No obstante, y con carácter general, cesan automáticamente cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.

En todo caso debe indicarse que el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual no constituye un mérito para el acceso a la función pública o a la promoción interna.

#### **4. Una valoración genérica**

El modelo de gestión de recursos humanos en el ámbito local arrastra algunas dificultades derivadas de un doble orden de razones. Por un lado, la de la fragmentación de su plantilla entre funcionarios nacionalmente habilitados y funcionarios propios.<sup>58</sup>

Se trata de una fragmentación con un sentido histórico y una justificación evidente enraizada en la propia concepción de la Administración Local y en sus necesidades estructurales. Es cierto, sin embargo, que, como cualquier modelo de organización, no puede aludirse a la existencia de un modelo con validez universal ni alcance general máxime cuando la realidad sobre la que opera (como es el caso) es heterogénea y dispersa en sí misma.

Pero, con todo, la cuestión y la validez del modelo no puede centrarse en este debate sino que trasciende al ámbito general. En concreto lo que

---

<sup>58</sup> En relación con esta gestión puede verse el libro, coordinado por A. KONINCKS FRANQUET, *Gestión Local*, Aranzadi. Personal. Navarra. 2002.



subyace en el tema es la validez de un modelo proyectado desde la Administración General del Estado y cuyas pautas de aplicación a un ámbito de gestión tan vivo como éste generan un amplio debate sobre el alcance admisible de la formativa básica.

A menudo se tiene la tentación de pensar que desde la norma básica en materia de función pública se pueda proyectar un modelo completo con validez universal para las tres instancias territoriales. Pensar en la uniformidad de modelos es pensar en una opción llamada al fracaso porque las realidades operativas son netamente diferentes.

En razón a esto, se entiende que lo que la normativa básica en materia de función pública debe proyectar son principios, herramientas comunes, con los que articular estructuras organizativas potencialmente diferenciadas que den solución de la misma índole a esquemas de organización con necesidades diferenciables.

La valoración en esta fase inicial del modelo tradicional pasa, por tanto, por indicar que el mismo está sometido a una doble tensión: la de su propia consistencia y actualidad y la que proviene del ensamblaje general en el marco de la norma estatutaria de los funcionarios públicos. Es obvio que este debate es mucho más general y que corresponderá darlo en el marco de la interpretación sobre el alcance del futuro Estatuto de la función pública pero que, en los intentos conocidos, parte de planteamientos radicalmente diferentes.

## **II. LA LIMITACIÓN DE LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DESDE LAS POLÍTICAS DE GASTO**

Las referencias que se han hecho en el apartado anterior nos sitúan ante un entorno de limitación genérica de la capacidad organizativa con el establecimiento de mínimos directamente establecidos por el Estado, referidos al régimen de función pública cuyo objeto es establecer un marco homogéneo de función pública que, no debe olvidarse, puede resultar justificado porque va destinado a más de 8.000 centros de decisión con una problemática ciertamente diferenciada.

En este marco se contempla en los últimos tiempos, y desde una perspectiva constitucional, la previsión constitucional, como hemos indicado, del establecimiento de un régimen jurídico básico de la función pública, de un lado, y la prevista en el artículo 149.1.18, en relación con las bases de régimen local (en cuanto régimen de las Administraciones Públicas una

limitación adicional), con la procedente de las normas de gasto público y del marco general de estabilidad presupuestaria en particular. Es cierto que esta última limitación es inespecífica pero su mismo carácter hace que sea proclive a recaer sobre aquellas partes del gasto público que revisten un carácter más estructural y menos contingente.

Situados ya en este plano podemos indicar, a su vez, que la limitación procedente de la regulación del gasto público se concreta, sucesivamente, en dos momentos y normas diferenciadas. El primero, el que limita o «concuerta» en estos procedimientos en lo que se ha venido a llamar el techo de gastos en el incremento retributivo anual.<sup>59</sup>

Se trata de una cuestión analizada por la jurisprudencia constitucional al hilo de la interpretación del artículo 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública. En concreto las STC de 18 de noviembre de 1999, 5 de diciembre de 2000, 20 de febrero de 2001 y 1 de marzo de 2001. Asumida posteriormente en la jurisprudencia contencioso-administrativa de la que resulta significativa la STS de 11 de abril de 2001 y en la STS de 19 de octubre de 1999. En esencia y siguiendo la doctrina de esta última sentencia se indica que << la imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos, constituye una medida económica general de carácter presupuestario, dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público, de tal modo que dicha decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo, resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público y así lo ha reconocido la STC 63/1986...>>.

El segundo es ya de un carácter más general y afecta a la propia potestad de gasto. De esta forma, si el primer límite se refiere, como acabamos de ver, al hecho puntual del incremento anual de las retribuciones y lo es en función del título general de planificación económica e igualdad de definición del estatuto de los funcionarios públicos.

La aplicación del citado límite permite algún margen de maniobra, en la práctica, utilizando la potestad organizativa y propiciando una clasificación y ordenación de los puestos de trabajo que realmente permita que el personal local tenga unas condiciones de trabajo —en lo retributivo— que

---

<sup>59</sup> Desde otra perspectiva, puede decirse que han existido otras formas de control como ha sido, por ejemplo, la limitación porcentual del volumen de la oferta de empleo público en un 25 % de la tasa de reposición que ha estado vigente en los últimos años.

pueden ser netamente mejores que las del resto de funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas.

Lo que ocurre, en síntesis, es que utilizando la potestad organizatoria en la clasificación inicial de los puestos y aprovechando, por tanto, el establecimiento de un esquema de entrada, potencialmente diferente, exento de inmisión real del Estado (dado que la potestad organizatoria es consustancial a la autonomía que a la entidades locales otorga el artículo 137 de la Constitución Española) se podía conseguir la superación del tope de gasto establecido con carácter general.

Podría llegarse a decir que el gasto potencial en materia de personal no tenía otro control real que el de su incremento anual según el porcentaje establecido en la correspondiente norma presupuestaria.

Esta forma de funcionamiento sin un contexto general de supervisión del gasto ha ocasionado alguna tensión cuando, como consecuencia de la integración europea y las exigencias económicas que la misma implica, las previsiones de gasto del conjunto de Administraciones Públicas Territoriales deben tener una referencia común.<sup>60</sup>

La limitación general que proviene del contexto indicado tiene finalmente un alcance efectivo en materia de gastos de personal y, por esto, puede afirmarse que de facto se instaura un novedoso control respecto de la potestad organizatoria de las Entidades Locales como consecuencia de la limitación general de gasto público.

Situado en estos términos el debate procede que examinemos, de una forma breve, cómo se ha establecido y con qué alcance esta limitación.

Para ello comencemos por indicar que artículo 2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria<sup>61</sup>, que es la norma que identifica de una forma más clara y evidente la tendencia general de reducción a la que nos veni-

<sup>60</sup> En relación con este tema puede verse el trabajo de L. AGUIAR DE LUQUE y G. ROSADO IGLESIAS. «La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías». *Cuadernos de Derecho Público*. Núm. 12. Enero-abril. Madrid. 2001.

<sup>61</sup> Desde una perspectiva constitucional se trata de una norma cuya constitucionalidad está pendiente de recurso ante el Tribunal Constitucional. Una posición favorable a la misma puede encontrarse en el trabajo de F. URÍA FERNÁNDEZ, «Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las leyes de estabilidad presupuestaria». *Cuadernos de Derecho Público*. Núm. 12. Enero-abril. 2001.

En este mismo orden puede verse el trabajo de F. PASCUA MATERO, «Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales». *Revista de Administración Pública*. Madrid. 158. Mayo-Agosto. 2002.

mos refiriendo. El citado artículo comienza por establecer el ámbito de aplicación subjetivo<sup>62</sup> en la que se incluye <<...1. A los efectos de la presente Ley, el sector público se considera integrado por los siguientes grupos de agentes:

- a) La Administración General del Estado, los Organismos autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.
- b) Las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social.
- c) La Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y Organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.
- d) Las Entidades Locales, los Organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales...>>.

Una vez claro que las limitaciones se aplican en el ámbito local nos corresponde determinar de una forma somera el alcance material de la misma, la estabilidad presupuestaria se caracteriza en consonancia con lo preceptivo en el artículo 5 de la Ley que establece lo que denomina << *el Principio de transparencia* >> y que plasma indicando que <<...Los presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria...>>.

Fuera de planteamiento, ciertamente general, el elemento central, así configurado, gira sobre el <<índice de estabilidad presupuestaria>> al que

---

<sup>62</sup> En relación con el alcance de esta norma debe tenerse presente que la Disposición final segunda. Carácter básico de la Ley indica que <<...1. La presente Ley, aprobada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución constituye legislación básica del Estado, salvo lo dispuesto en el capítulo II de su Título II. 2. Asimismo, la presente Ley se aprueba al amparo de las competencias que los artículos 149.1.11.<sup>a</sup> y 149.1.14.<sup>a</sup> de la Constitución atribuyen de manera exclusiva al Estado...>>Estas referencias deben completarse con lo que establece la <<...Disposición final tercera. *Carácter básico de las normas de desarrollo*. Las normas que desarrollo de esta Ley, aprueba la Administración General del Estado tendrán carácter de básicas cuando constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la disposición final segunda...>>.

se refiere el artículo 8 ligado al *establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria*.

Sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria y la forma de su articulación se indica en el indicado artículo 8 que <<...1. En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley.

2. El acuerdo del Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macro-económico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal. En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno. En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

3. El informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se refiere el apartado 1 del presente artículo, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, se remitirán por la Secretaría Permanente de dicho Consejo a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, para su conocimiento...>>.

Tomando como elemento central el nivel de gasto, el artículo 13 establece un nuevo concepto el « Límite máximo anual de gasto». <sup>63</sup> El acuer-

---

<sup>63</sup> De conformidad con el artículo 25 de la misma se trata de un régimen *aplicable a los entes de Derecho público comprendidos en el artículo 2.2 de esta Ley*.

A tal efecto el precepto señala que <<...Los entes de Derecho público a los que se refiere el artículo 2.2 de la presente Ley, dependientes de las Entidades Locales, que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, vendrán obligados a elaborar

do que establece el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

Este esquema se ha completado, ya de una forma específica, en el capítulo III que se refiere, específicamente, al equilibrio presupuestario aplicado a las Entidades Locales. En concreto el artículo 19 que se refiere al *cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de las Entidades Locales*.

Las Entidades Locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el artículo 3.2 de esta Ley, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.

Este esquema alcanza, según el artículo 20 de la Ley, al denominado objetivo de estabilidad presupuestaria de las Entidades Locales. A tal efecto señala que <<...1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, y a los efectos previstos en el artículo 8 de esta Ley, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tenga atribuida las Comunidades Autónomas. 2. El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en el presente Ley...>>.

Desde la perspectiva que aquí se analiza, el artículo 22 se refiere a la corrección de las situaciones de desequilibrio indicando a tal efecto que <<...1. Las Entidades Locales que no hayan alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 19 de la presente Ley vendrán obligadas a elaborar en el plazo de los tres meses siguiente a la aprobación o liquidación del Presupuesto en situación de desequilibrio un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección. Este plan será sometido a la aprobación del Pleno de la Corporación.

---

un informe de gestión, dirigido al Pleno de la Corporación, sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo, en el que se indicarán las medidas correctoras de carácter económico-financiero que se han de adoptar por sus órganos rectores. El contenido, el plazo y el procedimiento para la presentación del informe de gestión y del plan de saneamiento serán objeto de desarrollo reglamentario.

2. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio será remitido al Ministerio de Hacienda, que será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas...>>.

Este marco supone, por tanto, una limitación general a la capacidad de gasto que incide en términos evidentes en la libertad organizativa dado que, en su conjunto, podríamos indicar que la misma queda configurada como una libertad sometida a un nivel de gasto que predetermina el Gobierno.<sup>64</sup> Se trata, como venimos indicando, de una forma nueva de relaciones cuya constitucionalidad deberá ser ratificada por el Tribunal Constitucional en los recursos que ante el mismo penden en estos momentos. Si finalmente se consolida en nuestro Ordenamiento Jurídico lo que no cabe negar es su influencia decisiva sobre la capacidad de organización y maniobra de las Corporaciones Locales cuya plasmación no puede predicarse, obviamente, de un único ámbito funcional como es el de los funcionarios públicos pero es evidente que dada la incidencia de éstos sobre el coste estructural de las corporaciones locales su relevancia será mayor en este que en otros ámbitos.

### **III. UN APUNTE SOBRE EL ESQUEMA DE FUENTES EN LA RELACIÓN JURÍDICA DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Una vez analizado en los apartados anteriores el marco general de la normativa local, el de funcionarios públicos en ese ámbito y las limitaciones de la legislación presupuestaria y de gasto, estamos en situación de situar dichas reflexiones en un contexto más general que nos permita analizar el sistema de fuentes aplicable a la relación jurídica en cuestión.

El esquema de fuentes de la relación jurídica del personal al servicio de la Administración Local es, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley de Bases, la adición de una serie de normas que pasan, en primer término, por la propia Ley de Bases, en lo no dispuesto en la misma, en lo establecido en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre la materia<sup>65</sup>, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución.

<sup>64</sup> El gasto en materia de personal ascendía en 2002 a 17.525,04 millones de euros y en 2003, 18.490, 18 millones de euros.

<sup>65</sup> En este punto, nos recuerda A. MARTÍNEZ MARÍN que << la competencia de ejecución para la creación de puestos de trabajo reservados para funcionarios corresponde a las Comunidades Autó-

De esta forma, lo que se establece es un esquema que pasa por reconocer, en primer término, la vigencia de la normativa específica de función pública prevista en la normativa de régimen local y, en segundo lugar, la que procede de la legislación del Estado que tenga la condición de normativa básica dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución.<sup>66</sup>

La realidad ha demostrado, sin embargo, que el esquema aplicativo no es, en términos generales, del tenor estricto que se indica sino que realmente puede entenderse que existe una aplicación preferente de la normativa básica y, secundariamente, de la norma propia de régimen local. La enunciación que hace el artículo 92 es consecuencia de tratarse de una norma dictada, después de la Constitución, y constante ya una normativa de función pública que, al menos, en el plano teórico, ya recoge o se adapta al esquema definido por la legislación en materia de función pública.

Para demostrar esto es suficiente con recordar que si el Estado decidiese la adopción de un nuevo esquema de función pública con parámetros diferentes a los vigentes la norma local no podría determinar un ámbito de exención sino que surgiría inmediatamente la obligación de adaptar esta a aquella, ya que la condición de norma básica de esta segunda la hace predominante en la relación individual sobre la primera lo que evidencia la hipótesis general sobre la que hemos de establecer el esquema de fuentes.

El análisis que sigue se centra, en primer término, en una aproximación conceptual en relación con la normativa básica, y, en segundo lugar, una determinación en vía de indicación de materia sobre la trilogía en la que se ha basado, hasta el momento, la aplicación práctica de aquel concepto a la relación jurídica que aquí se analiza, partiendo de la determinación expresa, las normas naturalmente inferidas de la legislación anterior por su papel en el marco de la relación de funcionario público y, en último término, la referencia a las normas básicas dispersas en diferentes normas y que completan una regulación general de función pública.

---

nomas y por consiguiente la existencia de las respectivas plazas depende en buena medida de la ejecución que la respectiva Comunidad haga de la normativa estatal...De los 8.097 municipios existentes en 1996, 3.869 no están obligados a tener en su plantilla funcionario habilitado alguno por tener menos de 500 habitantes y presumiblemente presupuesto inferior a 20 millones de pesetas...>>, ob. cit., p. 2458.

<sup>66</sup> Al tema se refiere el artículo de J.M ENDEMAÑO AROSTEGUI, *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 58. Septiembre-diciembre. 2000. En concreto recuerda el alcance de la STC 32/1981 que habilita al Estado para fijar los criterios básicos en materia de organización y competencia de las entidades locales. La doctrina de esta sentencia se ratifica y reitera en la STC 214/1989, de 21 de diciembre.



## 1. Un apunte sobre el concepto constitucional de normativa básica

Comencemos por recordar de una forma breve que la determinación del concepto de legislación básica ha sido uno de los puntos cruciales en la articulación del sistema competencial de la Constitución. La exégesis del mismo ha sido fruto, prácticamente, de la justicia constitucional. Su importancia como instrumento de articulación de las relaciones legislativas entre los distintos entes territoriales ha sido de tal relevancia que ha llevado a la inaplicación real de los mecanismos que estaban previstos en el artículo 150 de la Constitución Española y cuya virtualidad armonizadora práctica debe considerarse muy pequeña.

No es el momento para efectuar ahora una larga exégesis del concepto de normativa básica, si bien, con vocación de síntesis podemos reseñar que la STC 39/1982, de 30 de junio, señala que «cuando se trata de indagar el sentido del vocablo con el que legislación se utiliza en el artículo 149.1 de la Constitución, como concepto referencial para reservar al Estado toda la legislación o sólo la básica, el que prevalece es el criterio material y no el formal constreñido a las leyes, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo o de quienes por excepción o por delegación, pueden producir normas con valor de ley...».

De esta forma, el Tribunal Constitucional recalca que lo determinante es el concepto material no el del rango de la norma, lo que nos permite apuntar a la existencia de un concepto amplio en la definición del término legislación, que pone el énfasis en la verdadera naturaleza y no en su aspecto formal del rango de la norma en la que se consagra.

Sin perjuicio de lo anterior, es lo cierto que la jurisprudencia constitucional ha incidido en algunos aspectos formales para la determinación del citado concepto teniendo en cuenta que los mismos se vinculan a la propia seguridad jurídica (STC 69/1988). Sobre esta base la STC 35/1992 establece el principio de que el reglamento ejecutivo no puede calificar como básicos preceptos que no obtuvieron tal calificación en la ley que desarrolla, aunque la posterior STC 14/1993 matizó la doctrina preexistente para establecer que la correspondencia no tenía porque ser exacta.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> En igual sentido la jurisprudencia analizó si la denominada preferencia de ley, reiterada en la STC 141/1993, debe entenderse como la referencia a una ley formal o a una norma con fuerza de ley. La STC 179/1992 resuelve en sentido afirmativo la cuestión, admitiendo que el decreto legislativo contenga determinaciones sobre normativa básica que no estaba configurada como tal en la norma de cobertura.

Una vez apuntados estos caracteres generales podemos intentar una definición más genérica del concepto en cuestión. Aborda MUÑOZ MACHADO<sup>68</sup> la delimitación del concepto de legislación básica elaborada en torno a la doctrina del Tribunal Constitucional. Para él, la delimitación debe hacerse en base a tres criterios fundamentales:

1. La noción de bases o legislación básica no es un concepto formal, sino material. (El sentido unívoco de ambas expresiones deriva de la STC 32/1981.) Este carácter se pone en entredicho en la STC 149/1991, de 4 de julio, que introduce un factor diferencial entre legislación básica y bases<sup>69</sup>.
2. A la definición de lo básico, desde esa perspectiva material, pueden contribuir tanto las leyes formales como los reglamentos, aunque sea perceptible una cierta preferencia por la ley que, desde luego, no es identificable con reserva de ley. En todo caso, debe recordarse que este punto fue objeto de una amplia polémica entre quienes pensaban, como GARRIDO FALLA<sup>70</sup>, que debía producirse una identificación del concepto legislación básica con reserva de ley frente a quienes pensaban como GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>71</sup>, AJA y TORNOS<sup>72</sup> que no existía tal identificación entre ambos conceptos.

Estas consideraciones que, sin duda, sintetizan el debate constitucional en torno al concepto de legislación básica, dejaban sin resolver, a nuestro juicio, una cuestión esencial, cual es la delimitación material —no adjetiva— del concepto.

<sup>68</sup> S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, p. 375.

Sobre el concepto de legislación básica en la configuración del Tribunal Constitucional puede verse: E. AJA FERNÁNDEZ: «Concepto general de la normativa básica». *Normativa básica en el Ordenamiento Jurídico Español*, Madrid, 1990; J. JIMÉNEZ CAMPO: «¿Qué es lo básico? ¿Legislación compartida en el Estado autonómico?». *Revista Española Derecho Constitucional*, núm. 27, pp. 39 y ss., Madrid, 1989; J. BOLLAS: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las regiones en Italia: Aspectos de su evolución», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, mayo-agosto 1993, pp. 202 y ss.

<sup>69</sup> Sobre el tema puede verse el trabajo de N. GARRIDO CUENCA: «Novedades de la jurisprudencia constitucional sobre la legislación básica», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 13, abril 1994, p. 70

<sup>70</sup> F. GARRIDO FALLA: «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco por las Comunidades Autónomas», en *RAP* 94, Madrid, 1981, pp. 24 a 27.

<sup>71</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985, p. 127 y ss.

<sup>72</sup> E. AJA y J. TORNOS MAS: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1985.

El Tribunal Constitucional en la STC 25/1983, de 7 de abril, aborda la difícil tarea de la definición material del concepto de bases, partiendo de la consideración de que por tal hay que entender «...los criterios generales de regulación de un sector del Ordenamiento Jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta objetivos fines y orientaciones generales para todo el Estado...; el sentido negativo, por la misma razón, constituye un límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias...»<sup>73</sup>.

Por tanto, la definición de bases se extiende al establecimiento de los criterios generales del sector del Ordenamiento Jurídico, que se analice de forma que la legislación de las Comunidades Autónomas tenga un punto referencial al que someterse y que actúa, a la vez, como límite y como guía.

Esta labor delimitadora tiene algunos límites, como recuerda la STC 69/1988, de 19 de abril, cuando afirma que «la definición de lo básico no queda a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas...».

El límite es, pues, el de no «ahogar» las competencias autonómicas, de forma que las Comunidades puedan dictar sus propias reglas con sumisión a los criterios generales estatales cuya finalidad es la de salvaguardar la igualdad de tratamiento de todos los españoles. Es lo cierto que la publicación de la STC de 20 de mayo de 1997 puede considerarse como el comienzo de un nuevo rumbo en la definición que venimos realizando. En cambio, ha sido resumido por PAREJO<sup>74</sup> indicando que «el artículo 149.1.1 CE: no expresa prohibición alguna de divergencia autonómica; no es un título competencial residual; da lugar a una normación general de carácter limitada, no tanto por inscrita ésta en la lógica «bases-desarrollo» sino porque —por definición— las condiciones básicas no equivalen a un régimen acabado y completo; la regulación de las condiciones básicas corresponde por entero a las instituciones generales del Estado; la igualdad de todos los españoles representa el elemento teleológico del título competencial; único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia... b) en

<sup>73</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, p. 222, Madrid, 1988.

<sup>74</sup> L. PAREJO ALFONSO: *Introducción a la legislación general vigente en materia de urbanismo tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997*, Pamplona, 1997, p. 17.

todo caso se trata siempre de las imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad. Lo cual no puede consistir en igualdad formal absoluta. No se está, pues, ante cualquier condición material, porque ello daría lugar al solapamiento con otras competencias generales-estatales o a la preterición de las competencias autonómicas...».

La perspectiva que ofrece la interpretación nos revela que la posición final que la normativa básica está llamada a tener en las relaciones jurídicas concretas no puede identificarse con una igualdad absoluta y formal sino con un marco genérico cuyo resultado final puede ser, en la práctica, heterogéneo.

Esta nueva perspectiva justifica un enfoque normativo diferente del que el legislador de función pública no puede escapar ni evitar. Así, podemos indicar, desde ahora, que la normativa básica en esta materia será de futuro más reducida y más organizativa que dispositiva.

La introducción del concepto de norma básica en la Constitución hizo pensar que el Estado debía abordar la tarea de definir aquéllas como *prius* para que las Comunidades Autónomas pudieran ejercer sus competencias, hasta el punto de que éste fue el argumento utilizado por el Abogado del Estado en algunos recursos de inconstitucionalidad y cuestiones de competencia, señaladamente en el interpuesto contra la Ley de la Generalidad de Cataluña 4/1982, de 4 de junio, de Medidas Urgentes sobre Función Pública y, tangencialmente, en el conflicto de competencia planteado por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo, por el que se regulaba el régimen de concursos de traslados de Funcionarios de Cuerpos Nacionales de Administración Local.

El Tribunal Constitucional en la STC 32/1981, de 28 de julio, estableció la que puede considerarse doctrina general de la cuestión, indicando que «...el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o leyes marco y que, en cuanto parece suponer la necesidad de normas así configuradas desde el punto de vista de la forma, la argumentación de la representación del Gobierno debe ser rechazada...». Más tarde se señala que «La noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente...»

La postura del Tribunal Constitucional es, pues, clara: el concepto de bases es un concepto material y no formal, por lo que son normas básicas

las preconstitucionales que así resulten por su propia naturaleza, sin que sea imprescindible que el Estado dicte normas básicas para que las Comunidades Autónomas puedan ejercitar sus competencias. Idéntica doctrina se puede encontrar en las SSTC de 8 de febrero de 1982 y 7 de abril de 1983.

Otro de los problemas que la interpretación constitucional ha planteado en la delimitación del concepto de norma básica es el de si resulta o no necesario que la norma declare expresamente su carácter de norma básica o si, por el contrario, y al ser éste un concepto material, como anteriormente se ha señalado, tal consideración debe deducirse de su propia naturaleza.

La STC de 19 de abril de 1988, en línea con la STC 32/1981, aborda la cuestión y señala que «...procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la norma básica venga incluida en Ley votada en Cortes que *designe expresamente* su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esa condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento...».

Debe resaltarse la importancia de la anterior Sentencia, al menos, en dos aspectos. En primer lugar, en lo que hace referencia a la necesidad de declaración expresa del carácter básico de la norma o, cuando menos, su inclusión de forma que no se puede inducir duda alguna en torno a tal carácter. En segundo lugar, la cuestión resuelta es el rango de la norma que puede declarar tal condición de bases.

A este respecto hay que señalar que la resolución del interrogante del rango de la norma reconduce, inmediatamente, a la aplicación de las reglas generales de la Constitución en relación con las materias reservadas a la ley y aquéllas que por no estarlo pueden ser reguladas reglamentariamente. Con independencia de la aplicación de las reglas generales, es lo cierto que el Tribunal Constitucional establece, como criterio genérico, el que la delimitación de las normas básicas se produzca por una norma con rango de ley, aun cuando, como excepción, sea posible la determinación del carácter básico en normas reglamentarias.

Esta cuestión había suscitado una amplia polémica doctrinal. En un primer momento, GARCÍA DE ENTERRÍA había interpretado que la facultad de dictar normas básicas quedaba ceñida a las normas con rango de ley. Más

tarde, el propio autor<sup>75</sup> ha matizado tal afirmación, para entender que también es posible el señalamiento de normas básicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Esta postura, con expreso respaldo en las Sentencias del Tribunal Constitucional, es la mantenida por MUÑOZ MACHADO<sup>76</sup> y resulta contradicha por la tesis de SALAS HERNÁNDEZ<sup>77</sup> y BLASCO ESTÉVEZ<sup>78</sup>, para quienes se impone una interpretación restrictiva del término legislación básica que debe hacerse coincidir con la facultad de dictar normas con valor y fuerza de ley.

La polémica hay que entenderla zanjada hoy, a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional, en el sentido de que la determinación de la legislación básica puede hacerse no sólo por ley, sino, también, por vía reglamentaria (STC 1/1982), si bien, como regla general, tal determinación ha de hacerse por norma con rango formal de ley y sólo excepcionalmente en reglamentos (STC 68/1988, 179/1992).

## 2. La concreción de las normas básicas en materia de función pública

Efectuado, hasta el momento, un breve análisis de la problemática que suscita la determinación del concepto de norma básica, nos corresponde ahora, ya en el plano del Ordenamiento de Función Pública, realizar el examen concreto de las normas que tienen o se les ha atribuido tal condición para con ello tener un esquema más o menos claro sobre la relación jurídica en cuestión.

### 2.1. Preceptos de la Ley 30/1984 y de la Ley 23/1988 expresamente declarados básicos en las mismas

Los preceptos que estas normas consideran expresamente como normativa básica podemos intentar sistematizarlos en torno a las siguiente cuestiones:

#### A) Organización administrativa

<sup>75</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, p. 54. Madrid, 1983.

<sup>76</sup> S. MUÑOZ MACHADO: *ob. cit.*, p. 340.

<sup>77</sup> J. SALAS HERNÁNDEZ: «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», en *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, p. 440, Madrid, 1983.

<sup>78</sup> A. BLASCO ESTÉVEZ: «Sobre el concepto de competencia exclusiva», en *REDA*, núm. 29, p. 314, Madrid, 1981.

En lo que a la organización administrativa de la función pública se refiere la declaración de precepto básico afecta, en primer lugar, a la definición de las facultades del Gobierno sobre la materia entre las cuales se le atribuye [artículo 3.2.e) y f)] las siguientes:

- Aprobar, previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, los criterios para coordinar la programación de las necesidades de personal a medio y largo plazo de las Administraciones Públicas.
- Aprobar, previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, los criterios de coordinación de los planes de oferta de empleo de las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, el carácter de legislación básica alcanza a los órganos de gestión de la función pública creados o asumidos por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, esto es:

- El Consejo Superior de la Función Pública, como órgano superior colegiado de coordinación y consulta, (artículo 6); y a su composición (artículo 7).
- La Comisión de Coordinación de la Función Pública, como órgano encargado de coordinar la política de personal con las Comunidades Autónomas (artículo 8).

#### B) Ordenación de la función pública autonómica

Las medidas de ordenación de la función pública autonómica alcanzan principalmente a dos cuestiones, a saber:

- La necesidad de que cada Comunidad Autónoma dicte una ley, por su respectiva Asamblea, que regule su propio régimen de función pública, con sujeción a las bases de carácter estatal. Se prevé expresamente que los funcionarios deben ser agrupados en alguna de las categorías a la que alude el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, precisión que, a nuestro juicio, es redundante e innecesaria dado el carácter básico que se atribuye a este artículo 25 (artículo 11).
- La regulación de la situación de los funcionarios transferidos. En síntesis, dicha regulación puede resumirse en los siguientes puntos: los funcionarios transferidos se integran, plenamente, en la organización de la función pública de las mismas, respetándose en esta

integración el grupo al que perteneciesen y la totalidad de derechos económicos, incluido el grado personal; la integración en la función pública autonómica se produce en condiciones de igualdad con los funcionarios propios de la misma y en la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas que les permite mantener en sus Cuerpos y Escalas de origen todos los derechos como si estuviesen en situación de activo (artículo 12).

### C) Ordenación general del personal

Las medidas de carácter general para la ordenación del personal a las que expresamente se les atribuye el carácter de normas básicas afectan a las siguientes cuestiones:

- Registros administrativos de personal. (Artículo 13, apartados 2, 3 y 4).

En concreto, se establece la obligación de constituir Registros de Personal en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo establecerse, incluso, fórmulas de coordinación entre los distintos Entes Territoriales para cumplir tal obligación.

Se establece, también, la obligación de que todos los Registros de Personal estén coordinados, para lo cual se atribuye al Gobierno la facultad para regular los contenidos mínimos homogeneizadores de dichos Registros.

- Dotaciones presupuestarias. (Artículo 14, apartados 4 y 5).

La previsión presupuestaria alcanza a las Comunidades Autónomas y la Administración Local, que deben fijar anualmente las plantillas correspondientes en las respectivas Leyes de Presupuestos.

- Relaciones de puestos de trabajo. (Artículo 16).

El instrumento de clasificación de los diferentes puestos de trabajo que la Ley 30/1984 asume es la relación de puestos de trabajo, que debe incluir la denominación y características de los puestos de trabajo, en especial, las que hacen referencia a las retribuciones complementarias inherentes al puesto de trabajo y los requisitos específicos para desempeñarlos. Las relaciones de puestos de trabajo deben ser públicas.

- Movilidad de los funcionarios.



La Ley 30/1984, de 2 de agosto, instaura un nuevo concepto en el servicio público desde la consideración de que los puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser provistos indistintamente por funcionarios pertenecientes a una u otra Administración, de conformidad con lo que, en cada caso, establezcan las relaciones de puestos de trabajo (artículo 17.1).

Esa misma intercambiabilidad se establece respecto de los funcionarios de la Administración Local que pueden desempeñar trabajos en otras Corporaciones Locales y en la Administración de su Comunidad Autónoma (artículo 17.2).

— Oferta de empleo público. (Artículo 18, 1 a 3, 4, 5, 6).

Otro de los preceptos que expresamente se declaran básicos es el que hace referencia a la oferta de empleo público que, sin perjuicio de posterior examen más detallado, debe ser concebida como el plan anual de ingreso en la función pública, cifrado colectivamente y para el conjunto de las Administraciones del Estado.

La publicación de la oferta pública constituye a los órganos de selección competentes en la obligación de convocar las pruebas selectivas dentro del primer trimestre del año natural.

D) Bases en la configuración del estatuto de los Funcionarios Públicos

En lo que hace referencia al Estatuto de los Funcionarios Públicos la declaración de básicos alcanza a las siguientes cuestiones:

— Selección. (Artículo 19.1 y 3).

Según este precepto, constituye norma básica aquella que impone el ingreso en la función pública mediante convocatoria pública y a través del concurso, la oposición o el concurso-oposición libres, que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como el de publicidad.

El párrafo 3 del artículo 19 recoge la competencia del Instituto Nacional de Administración Pública en la coordinación y control de los cursos de selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios.

— Provisión de puestos de trabajo. [Artículo 20, 1 a), b) párrafo primero, c), e) g) párrafos primero a cuarto; 2 y 3].

Es éste otro de los artículos que ha sufrido modificaciones con motivo de la Ley 23/1988 y posteriormente con la 22/1993. En su redacción inicial la declaración de precepto básico alcanzaba a la totalidad del precepto. Las modificaciones introducidas por estas Leyes matizan el alcance y, sobre todo, incluyen como básicos nuevos apartados incorporados con las sucesivas redacciones.

— Promoción profesional. (Artículo 21).

La declaración inicial de norma básica alcanzaba según la Ley 30/1984, a los siguientes apartados: 1.a), b), c), d), e) y f); y 2.

La Ley 23/1988 que modificó aquel artículo declara básico la totalidad del artículo 21.

El artículo que se analiza establece la clasificación en treinta niveles de todos los puestos de trabajo de la Administración y tiene por objeto atribuir a cada funcionario un grado personal que se consolida por el desempeño de un puesto de trabajo durante un período de dos años.

La consolidación de un determinado grado garantiza al funcionario el que, en todo caso, recibirá el complemento de destino correspondiente a su grado personal.

— Promoción interna. (Artículo 22.1 —a excepción de los dos últimos párrafos—).

Este precepto fue objeto de nueva redacción por la Ley 23/1988. Trata de asegurar la promoción interna de los funcionarios de forma que los pertenecientes a cuerpos y escalas de nivel inferior puedan acceder a los de nivel superior tras superar una prueba selectiva y siempre que cumplan el requisito de poseer la titulación necesaria para acceso al mismo.

Las determinaciones específicas que, sobre este extremo, se contienen en la Ley 44/1994, de 30 de diciembre y que son analizadas en el Capítulo VIII de este Título, tienen, igualmente esta condición.

— Conceptos retributivos y su cuantificación. (Artículos 23 y 24).

Se clasifican las retribuciones en básicas y complementarias. Las primeras son el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias. Las segundas, el complemento de destino, el complemento específico, el de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios.

Las cuantías de las retribuciones básicas son iguales para todas las Administraciones Públicas y deben reflejarse para cada ejercicio en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

— Clasificación de los cuerpos y escalas en grupos. (Artículo 25).

Se declara básica la ordenación en cinco grupos, nominados de las letras «A» a «E», en función de la titulación requerida para el ingreso en el cuerpo o escala (desde doctor y licenciado a certificado de escolaridad).

— Adscripción de funciones a los cuerpos y escalas. (Artículo 26).

El principio general es que los cuerpos y escalas de funcionarios no pueden tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos.

— Situaciones administrativas. (Artículo 29 a excepción del último párrafo de sus apartados 5, 6 y 7; Disposición Transitoria segunda).

Los principios de homogeneización y de igualdad exigían una catalogación de las posibles situaciones administrativas en las que pueden encontrarse los funcionarios y que son las de servicio activo, servicios especiales, excedencia y suspensión.

— Régimen disciplinario. (Artículo 31).

La declaración alcanza a la tipificación de las faltas muy graves y al establecimiento de la deducción proporcional de haberes como sanción a imponer ante la comisión de las faltas de puntualidad y asistencia, consideradas como leves.

— Régimen de Seguridad Social. (Artículo 32 y Disposición Adicional Tercera ap. 2.3).

En concreto, las medidas complementarias del régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos que adquieren el carácter de norma básica son las que hacen referencia expresa a la imposibilidad de discriminación, en el contenido de la protección social, por razón de sexo; la extinción de los derechos en favor de familiares en caso de contraer matrimonio, la extinción de la pensión de orfandad al cumplir los veintiún años de edad (salvo incapacidad absoluta para el trabajo); la prescripción de que la pérdida de la nacionalidad española por parte del causante no produce la pérdida del derecho a la pensión de viudedad; y, por último, el mandato para la adecuación de las condiciones para ser beneficiario de asisten-

cia sanitaria a las del régimen general. Estas prescripciones se recogen con el mismo tenor y formulación en el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas, que deroga formalmente los apartados 1 a 5 del artículo 32 de la Ley 30/1984, aunque, como se indica, se recogiera en aquel Texto el mismo tenor literal.

El régimen general de la Seguridad Social se declara aplicable a los funcionarios en prácticas y altos cargos, que no tuvieran la condición de funcionarios públicos.

Por último, se establece que los funcionarios transferidos a Comunidades Autónomas mantendrán el sistema de Seguridad Social o de previsión que originariamente tuvieran, asumiendo la Comunidad Autónoma todas las obligaciones que habían correspondido, hasta ese momento, al ente transmisor, esto es, al Estado o Comunidad Autónoma.

— Jubilación forzosa. (Artículo 33 y Disposición Transitoria Novena).

Establece la jubilación forzosa a los 65 años de todos los funcionarios públicos, por lo que, dado su carácter básico, es claro que no podrán prestarse servicios en cualquier Administración Pública, una vez cumplida esa edad, con la excepción de aquéllos que estén completando su carencia para causar el derecho a la jubilación.

No obstante, la Ley 27/1994, de 29 de septiembre establece especialidades referidas a la edad de jubilación de los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios.

Posteriormente el artículo 107 de la Ley 13/1996 establece la posibilidad de mantenerse voluntariamente en el servicio activo hasta los 70 años.

E) Otras disposiciones de carácter básico

— Prohibición de la contratación administrativa. (Disposición Adicional Cuarta).

La relación de servicios que se establece con la Administración, tras la entrada en vigor de la Ley 30/1984, únicamente puede ser la de funcionario de carrera o la de contratado laboral, ya que se suprime la posibilidad del contrato de colaboración temporal en régimen de Derecho administrativo que, hasta ese momento, se había admitido.

La medida se completa con el sometimiento a la legislación de Contratos del Estado de la realización de contratos específicos y concretos, no

habituales, todo ello, sin perjuicio de que por su propia naturaleza pudiera resultar aplicable la normativa civil o mercantil.

— Retribuciones en caso de huelga. (Disposición Adicional Decimosegunda).

La posibilidad de que los funcionarios públicos ejerciten el derecho de huelga y la carencia específica de regulación de la misma había producido un importante volumen de litigiosidad sobre las consecuencias del ejercicio de tal derecho y, en concreto, sobre la posibilidad de devengar salarios durante el período de huelga y, en su caso, la cobertura legal para detraer dichos períodos de la nómina del funcionario.

Estas cuestiones quedan zanjadas en la Disposición Adicional Decimosegunda de la Ley 30/1984 que determina el que «los funcionarios que ejercitan el derecho de huelga, no devengarán ni percibirán las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan permanecido en esta situación».

— Refundición y reordenación de los Cuerpos docentes. (Disposición Adicional Decimoquinta).

Con un detalle que no viene al caso concretar aquí, la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 30/1984, reformada por la Ley 23/1988, efectúa una amplia reordenación de los cuerpos de funcionarios del sector docente, en todas sus facetas. La reordenación tiene por objeto fundamental el de refundir los mismos e igualar, en la medida de lo posible, su régimen jurídico.

## 2.2. *Otros preceptos básicos, por naturaleza, no incluidos en la normas postconstitucionales y que se infieren por el papel que cumplen en la relación jurídica de funcionarios públicos*

La difícil labor interpretativa consecuencia sin duda de la opción legislativa fragmentaria y parcial de la Ley 30/1984 supone que los preceptos expresamente declarados básicos por la misma sean, tan sólo, una parte de los de dicha Ley, y que, a su vez, ésta sea tan sólo una parte del conjunto de normas que componen el estatuto, genéricamente hablando, de los funcionarios públicos.

Este hecho nos conduce de forma inmediata a examinar, en concreto, los preceptos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado que, por naturaleza, han de considerarse como básicos en razón a que es esta norma la

que *de iure* y *de facto* completa la regulación de un verdadero estatuto de los funcionarios públicos. Esta labor se convierte, ante la carencia de declaración expresa, en una labor esencialmente interpretativa y, por ende, claramente discutible e interpretable.

Con esta referencia podemos entender que la condición de norma básica por naturaleza (y sin perjuicio de lo que se indica en el apartado siguiente sobre este extremo), alcanza a los siguientes preceptos del texto de 1964:

— Definición de la condición de funcionario público. (Artículo 1).

Este artículo considera como funcionario público «a las personas incorporadas a la Administración por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo».

Contiene la única definición legal (además de la penal), existente en nuestro Ordenamiento Jurídico, de la condición de funcionario público, motivo éste que justifica plenamente su consideración como precepto básico para asegurar, en todo caso, la uniformidad conceptual.

— Clasificación de los funcionarios públicos. (Artículos 3.4 y 5.2).

Se establecen dos clases de funcionarios públicos: los de carrera y los de empleo. Los primeros se definen «como aquéllos que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijadas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado. Estos funcionarios se integran en cuerpos generales y cuerpos especiales».

Por su parte, la categoría de funcionario de empleo presenta como elemento más característico la no habitualidad en el cargo, de forma que la prestación de servicios se convierte en no permanente. A su vez, puede revestir la forma de funcionario eventual o interino.

El artículo 5.1 definía a los funcionarios eventuales como aquéllos que desempeñan trabajos considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservado a funcionarios de carrera. Este apartado fue expresamente derogado por la Ley 30/1984. No así ocurrió con el precepto que define al funcionario interino como aquel que por razón de necesidad o urgencia ocupa plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionario de carrera.

Esta consideración, en tanto supone la configuración legal de una de las categorías de funcionarios, aparece como un precepto básico por su propia naturaleza, ya que asegura la uniformidad de los regímenes jurídicos de quienes prestan sus servicios a la función pública.

— Selección de funcionarios. (Artículos 29, 30 y 32).

La regulación básica alcanza, en todo caso, a la determinación de que el ingreso en la función pública se realice por convocatoria pública y a los requisitos para ser admitido a las pruebas selectivas, además de a la designación de funcionarios en prácticas de quienes superen las correspondientes pruebas selectivas mientras realizan el período de prácticas o el curso selectivo.

— Perfeccionamiento. (Artículo 33).

A nuestro juicio, la declaración de precepto básico, por naturaleza, alcanza a la configuración como un deber, el de asistencia a los cursos de perfeccionamiento. Su calificación como deber supone la delimitación de una más de las condiciones que forman el estatuto general y cuya igualdad debe ser generalizada en los distintos sistemas de función pública.

— Adquisición y pérdida de la condición de funcionario. (Artículos 36, 37 y 38).

Afecta al procedimiento para adquirir la condición de funcionario, que se produce por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos: a) superar las pruebas de selección y, en su caso, los cursos de formación que sean procedentes; b) nombramiento conferido por la autoridad competente; c) jurar o prometer lealtad al Rey y respeto a la Constitución ; d) tomar posesión de la plaza en el término de un mes a contar de la notificación del nombramiento.

En lo que hace referencia a la pérdida, debe significarse que resultan tasadas las causas de pérdida de la condición de funcionario, que se extienden a la renuncia, pérdida de la nacionalidad española, sanción disciplinaria de separación del servicio y pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta. De igual forma, también se pierde la condición de funcionario por la jubilación forzosa o voluntaria.

Tienen el carácter de básico, a nuestro juicio, las condiciones generales de la renuncia, que no inhabilita para el nuevo ingreso en la función pública, la precisión de que la separación del servicio debe tener el carácter de definitiva, y la precisión de que la mujer casada con extranjero que hubie-

se recuperado su nacionalidad puede solicitar la rehabilitación de su condición de funcionario.

— Situaciones. (Artículos 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50 y 51).

En realidad dicha Ley 30/1984, de 2 de agosto, se limita a crear la situación de servicios especiales y a extinguir la de supernumerario. De esta forma, el artículo 40 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado se mantiene en vigor, con la anterior precisión, y es el que establece las diversas situaciones administrativas existentes, esto es, la de servicio activo (artículo 41), la excedencia (artículos 42 y 44) y la suspensión de funciones (artículos 47 a 50).

La declaración expresa de norma básica que la Ley 30/1984 hace del artículo 29, que es el que reforma puntualmente las situaciones administrativas, obliga, por pura coherencia, a extender tal declaración con criterios materiales al resto de la regulación de las situaciones administrativas, incluyendo en ésta las normas referidas al reingreso en el servicio activo (artículo 51).

Esta declaración asegura el que los diferentes status en los que se puede encontrar un funcionario a lo largo de su vida administrativa serán iguales cualquiera que sea la Administración a la que se presten los servicios.

— Permuta. (Artículo 62).

En la línea de definir aquellas instituciones cuya regulación homogénea resulta esencial para asegurar la igualdad de trato de todos los funcionarios públicos resulta, a nuestro juicio, básica la regulación de las condiciones generales que deben cumplirse para permutar dos puestos de trabajo. La declaración de norma básica es aquí parcial, de forma que alcanza a los requisitos objetivos y no a los subjetivos, que necesariamente habrán de adaptarse en función de los órganos competentes para la gestión de los recursos humanos de las diversas Administraciones.

— Derechos de los funcionarios. (Artículos 63, 67.2, 68, 69, 71, 72, 73 y 74).

Los derechos y deberes de los funcionarios constituyen el contenido concreto de la relación jurídica que une a los funcionarios con la Administración.

Su tratamiento concreto se realiza, por lo que a los derechos se refiere, en los artículos citados que son los que establecen, de forma sustantiva, los



que corresponden a los funcionarios. Se considera que el resto de los artículos no mencionados, en concreto 64, 65, 66, 67.1 y 75, constituyen el margen posible de actuación de las Comunidades Autónomas al legislar sobre la materia.

Brevemente, puede señalarse que la condición de norma básica material afecta a las siguientes cuestiones:

— Derechos honoríficos. (Artículo 63.1).

El Estado dispensará a los funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos y les otorgará los tratamientos y consideraciones sociales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública.

— Derechos al cargo y a la inamovilidad. (Artículo 63.2).

El Estado asegura a los funcionarios de carrera el derecho al cargo y, siempre que el servicio lo consienta, la inamovilidad en la residencia, así como todos los derechos inherentes al mismo que en esta Ley se establecen.

— Derecho a la Seguridad Social. (Artículo 67.2).

Aunque la Ley de Funcionarios Civiles del Estado alude a que el régimen de Seguridad Social será el que se establezca en una ley especial, hay que entender que el derecho susceptible de ser considerado básico es el derecho a la Seguridad Social, con independencia de la estructuración y ubicación concreta en las diferentes formas de protección de ésta.

— Derecho a vacaciones, permisos y licencias. (Artículos 68, 69, 71, 72, 73 y 74).

Dichos preceptos se refieren al derecho a las vacaciones anuales de un mes, o a la parte proporcional si se hubiese prestado servicio menos de un año (artículo 68); a la licencia de hasta tres meses por enfermedad, con plenitud de derechos económicos (artículo 69); a la licencia de quince días por razón de matrimonio o a la licencia de dieciséis semanas por embarazo (artículo 71), la licencia para realizar estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública (artículo 72); o, por último, la licencia para asuntos propios de un máximo de hasta tres meses cada dos años.

De igual forma, debe ser considerada norma básica el artículo 74 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado que supedita, en todo caso, los permisos y licencias a las necesidades del servicio.

— Deberes de los funcionarios. (Artículos 76, 77, 78, 79, 80 y 81.)

En concreto, los deberes fundamentales pueden resumirse en:

- Jura o promesa de obediencia al Rey y acatamiento de la Constitución (artículo 1 del Real Decreto 707/1979, de 5 de abril).
- Fiel desempeño de su puesto de trabajo, que subsume, a su vez, la leal colaboración con los superiores y la cooperación al mejoramiento de los servicios.
- Deber de residencia en el mismo término municipal donde radique la oficina, dependencia o lugar de prestación de servicios (artículo 77)<sup>79</sup>.
- Deber de cumplir la jornada de trabajo que, reglamentariamente, se establezca (artículo 78).
- Deber de secreto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, de decoro en su conducta y corrección con el público (artículos 79 y 80).
- Responsabilidad inherente a su condición (artículo 81).

Se refiere, en síntesis, a la responsabilidad civil y penal que se deben hacer efectivas por el procedimiento común con las adaptaciones que al mismo realizan en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por su parte, la responsabilidad administrativa, esto es, aquélla que la Administración tiene derecho a exigir como consecuencia del vínculo de sujeción especial que une a los funcionarios con la Administración, se rige por las propias normas disciplinarias así como por lo que previene el Título X, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

---

<sup>79</sup> El precepto, a nuestro juicio, ampliamente desfasado, al punto de poder convertir en incursos en responsabilidad a los funcionarios que residen en cualquiera de los pequeños municipios que se ubican en el cinturón de las grandes ciudades, lo cual carecería manifiestamente de sentido y resultaría contrario «a la realidad social» del tiempo en el que ha de aplicarse la norma (artículo 3 del Código Civil) es, sin embargo, uno de los deberes específicos de todo funcionario y debe formar parte de las normas básicas que regulan tal relación, ya que el mismo, tiene por objeto evitar duplicidades de trabajos o incumplimiento de horarios.

La unificación general del ámbito de las responsabilidades es, a nuestro juicio, una de las cuestiones que, sin duda, deben configurar el marco básico global del funcionario público.

— Régimen disciplinario. (Faltas: artículos 87, 89 y 90; sanciones: artículos 91, 92 y 93).

En este apartado se incluyen las prescripciones relativas a la clasificación de las faltas de leves, graves y muy graves (artículo 87); los respectivos plazos de prescripción en un mes —leves—, dos años —graves— y seis años —las muy graves— (artículo 87).

El artículo 89 establece que las faltas graves y leves se fijarían reglamentariamente en atención a los siguientes elementos: a) intencionalidad; b) perturbación del servicio; c) atentado a la dignidad del funcionario o de la Administración; d) falta de consideración con los administrados; y, e) la reiteración o reincidencia.

Los preceptos básicos en materia de faltas concluyen con la determinación del artículo 90 que imputa la responsabilidad administrativa no sólo a los autores de la falta, sino también a los jefes que la toleran, los funcionarios que la encubran así como todos aquellos que induzcan a su comisión.

En el apartado referido a las sanciones, son cuatro las que se mantienen en vigor: a) la separación del servicio; b) suspensión de funciones; c) traslado con cambio de residencia; y, d) apercibimiento. Dichas sanciones, así como los procedimientos para su imposición se consideran básicas, si bien no debe quedar incluida en tal consideración la determinación de las autoridades competentes para imponer las mismas ya que, por ejemplo, cuando se trata de funcionarios propios de una Comunidad Autónoma, el órgano competente para separar del servicio será el Consejo de Gobierno de la Comunidad y no el Ministro correspondiente.

— Reglas generales de los funcionarios de empleo. (Artículos 102, 104 y 105).

El marco básico que acaba de descubrirse es, sin lugar a dudas, demasiado amplio. Su enfoque es todavía el de una norma pensada para un conjunto burocrático centralizado en el seno de una única organización. La necesidad de reenfoque este planteamiento es, a nuestro juicio, perentoria.

---

En todo caso, es necesario insistir en que su redacción actual debería ser matizada para adaptarla al tiempo en el que la norma ha de ser aplicada.

La norma básica de función pública, según la reciente jurisdicción constitucional, no tiene como objetivo esencial asegurar la igualdad absoluta sino configurar un marco de igualdad.

En el presente supuesto ese marco tiene que tener presente necesariamente que cuanto más amplia en su regulación más se condiciona la capacidad de organización territorial. Cuando esto ocurre las soluciones organizativas acaban supliendo el uniformismo aparente que procede de las primeras.

### 2.3. *Preceptos básicos en diversas leyes relativas a la función pública*

Se incluyen en este apartado las declaraciones como normas básicas de diversos preceptos contenidos en las Leyes de Incompatibilidades, en la de Determinación de las Condiciones de Trabajo y en la Prevención de Riesgos Laborales que, por su carácter postconstitucional, debían, necesariamente, cumplir con la exigencia de aquella declaración.

— Ley de Incompatibilidades. (Ley 53/1984, de 26 de diciembre.)

La Disposición Final Primera de la Ley declara básica la totalidad de la normativa incluida en la Ley 53/1984, con tres únicas excepciones (artículo 17.1. facultades de los órganos de la Administración Central; Disposición Adicional Quinta, relativa al funcionamiento y adaptación de la Ley a la Guardia Civil; y, Disposición Transitoria Séptima, relativa a la compatibilidad de los Médicos del Registro Civil).

— Ley de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. (Ley 9/1987, de 12 de mayo, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio [*Boletín Oficial del Estado* del 20 de julio] y por la Ley 18/1994, de 30 de junio.)

Sin perjuicio de lo anterior y con carácter general, la Ley 9/1987 considera básicas las siguientes materias:

— *Ámbito de aplicación de la Ley.* (Art. 1; 2.1 d).

En concreto, la declaración afecta a los colectivos incluidos en la aplicación de la Ley (artículo 1.º) y los excluidos [artículos 2.1.d) y 2], con la salvedad, en este último supuesto, de los Cuerpos de funcionarios en los que las Comunidades Autónomas no pueden tener competencias (Fuerzas Armadas, Jueces, miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, etc.).

— Órganos de representación.

El carácter de norma básica alcanza a la determinación de los órganos de representación (artículos 3 y 4); su constitución (artículos 5 y 6); la composición de las Juntas de Personal (artículos 7.4 y 8); sus facultades (artículos 9, 10 y 11); la duración del mandato y forma de renovación (artículos 12; 13; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 25; 26; 27; 28 y 29).

— Participación en la determinación de las condiciones de trabajo.

Se incluyen en este apartado el reconocimiento del derecho a la participación y la forma de plasmar tal derecho (artículos 30 y 31.3); las materias objeto de negociación (artículo 32); las características generales del proceso (artículos 33 y 34); los instrumentos de concertación (artículos 35, 36 y 37); la mediación para obtener el acuerdo (artículo 38) y la participación del Consejo Superior de la Función Pública (artículo 40).

— *Derecho de reunión*

Las materias declaradas básicas son las que se refieren a la legitimación para convocar reuniones (artículo 41), las condiciones de las mismas (artículo 42.1.2.3) y los requisitos generales de orden procedimental para la licitud de las mismas (artículo 43).

— *Ley de Prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995, de 8 de noviembre)*

Esta Ley establece como preceptos básicos para el personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas los siguientes artículos: (2.3 ap. 1 y 2 excepto el párrafo segundo, 4, 5 ap. 1, 12, 14 ap. 1, 2, excepto la remisión al capítulo IV, 3.4 y 5; 15, 16, 17; 18, ap. 1 y 2, excepto la remisión al capítulo II, 19, ap. 1 y 2, excepto, la referencia a la impartición por medios propios o consentidos; 20, 21, 22, 23, 24 ap. 1, 2, 3; 25, 26, 28, ap. 1, párrafos primero y segundo, 2 3, y 4, excepto en lo relativo a las empresas de trabajo temporal y 29, 30 ap. 1 y 2, excepto la remisión al art. 6.1.a) 3 y 4, excepto la remisión al texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores; 31, ap. 1, excepto la remisión al artículo 6.1.a), 2, 3, 4; 33, 34, ap. 1, párrafo primero, 2 y 3, excepto párrafo segundo; 35, ap. 1, 2 párrafo primero. 4, párrafo tercero; 36, excepto las referencias al Comité de Seguridad y Salud; 37, ap. 2 y 4; 42, ap. 1; 45, ap. 1, párrafo tercero Disposición Adicional cuarta y Disposición Transitoria, párrafo 3.º.

Tendrán este mismo carácter de básico las normas reglamentarias que dicte el Gobierno en virtud de lo establecido en el artículo 6.º de la Ley.

Los restantes preceptos serán de aplicación general en defecto de normativa específica dictada por las Administraciones públicas a excepción de lo que resulte inaplicable a las mismas por su propia naturaleza jurídico-laboral.

#### IV. LA SITUACIÓN TRAS LA RECONCEPCIÓN DE LA NORMATIVA BÁSICA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El esquema que acaba de indicarse y que constituía una referencia prácticamente pacífica en la interpretación jurídica dentro de este ámbito ha sufrido un inesperado<sup>80</sup> giro tras la STC 37/2002, de 14 de febrero, que se confirma en la STC de 16 de enero de 2003<sup>81</sup>. La primera contiene una referencia incidental en relación con la interpretación de un precepto en el ámbito de la legislación local<sup>82</sup> mientras que la segunda analiza la constitucionalidad de la Ley de la Función Pública de Extremadura<sup>83</sup> y establece una doctrina mucho más rotunda e inequívoca.

La esencia de la doctrina de estas Sentencias, a los efectos de lo que aquí se analiza, puede resumirse indicando, en la línea de lo establecido por la STC 37/2002, que «...así pues, habiendo procedido el legislador postconstitucional a establecer de manera aparentemente completa e innovadora las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas, definiendo en cuanto régimen disciplinario como

<sup>80</sup> Sobre este tema puede verse nuestro trabajo «Un giro inesperado en la evolución de la normativa básica de la función pública: la STC 37/2002, de 14 de febrero». *Aranzadi Administrativo*. Núm. 43. Noviembre 2002.

<sup>81</sup> En relación con esta cuestión puede verse el trabajo de L. PAREJO ALFONSO, «Límites del desarrollo del estatuto por las Comunidades Autónomas». En la obra colectiva *El Estatuto de la Función Pública a debate*. Madrid. 2003.

<sup>82</sup> En concreto resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 71/1994 y 243/1995, promovidas por la Sección Primera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y artículos 74.4, 93.n, 97.1.d) y 99 de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad.

<sup>83</sup> Se trataba del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados incisos de los artículos 12, 17 y 19 de la Ley 5/1995, de 20 de abril, de la Asamblea de Extremadura, de modificación parcial y urgente del texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio.

norma básica común a todos ellos el artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina antes expuesta, naturaleza básica a los preceptos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 referidos al mencionado régimen disciplinario, al no haber sido declarados expresamente como básicos por el legislador estatal postconstitucional...>>.

En consecuencia, las normas que se han incluido en el apartado tercero y que eran fruto de una interpretación propia derivada de la jurisprudencia constitucional y en relación con el papel con que dicha norma tiene en aquel plano, ha resultado quebrada por las sentencias indicadas que entienden, como acabamos de indicar, que la normativa básica por inferencia natural —a la que nos hemos referido con detalle— no tiene la condición de norma básica (por haberse consumido con motivo del uso postconstitucional de este Estatuto) y, por tanto, no juega a los efectos aplicativos.

Así lo señala de forma taxativa la Sentencia de 16 de enero de 2003 en la que señala que << esta tesis debe ser rechazada a la luz de nuestra más reciente jurisprudencia en materia de régimen jurídico del estatuto de los funcionarios públicos contenida en la STC 37/2002, de 14 de febrero. En esta decisión ya afrontamos la problemática relativa a la calificación de determinados preceptos de la LFCE de 1964 o, enunciada esta cuestión de una manera más general, nos planteamos si era posible «inferir normas básicas de la legislación preconstitucional en una materia en la que el legislador estatal postconstitucional ha procedido a establecer de una manera aparentemente completa, en el ejercicio de sus competencias, las bases de la misma, sin que hubiera declarado básicas aquellas normas preconstitucionales...partiendo de esta delimitación y del hecho de que el legislador básico postconstitucional había procedido a tipificar en el artículo 31 de la Ley 30/1984 un elenco de infracciones disciplinarias calificadas como muy graves, establecimos en relación con el régimen disciplinario, aspecto este que también forma parte del estatuto de los funcionarios públicos, que cuando el legislador estatal ha hecho uso de su competencia para «establecer de manera aparentemente completa e innovadora las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas, definiendo en cuanto al régimen disciplinario como norma básica común a todos ellos el artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina antes expuesta, naturaleza básica a los preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 referidos al mencionado régimen disciplinario...>>.

A partir de aquí se suscita, en el ámbito general, del estatuto de la función pública un problema que no está, de momento resuelto, y que no es otro

que el de señalar que la normativa de función pública postconstitucional es la única aplicable en el conjunto de las Administraciones Territoriales en cuanto formativa básica. Es más, en la última de las sentencias citadas se llega a apuntar (sin un desarrollo suficientemente expresivo) que aquella parte del estatuto funcional que no se encuentre allí comprendida debe entenderse abocada a su cobertura mediante la negociación colectiva, lo que supone un apunte hacia un modelo de estatuto (en cuanto norma uniforme aplicable a todos los funcionarios públicos) más «delgada» que la que proviene de la definición que, en su momento, propuso la STC 99/1987.

Este problema general exige una reflexión. Si la situación apuntada por el Tribunal Constitucional es la que se va a mantener en el futuro, es claro que las Comunidades Autónomas van a tener un mayor margen de manobra y podrán legislar *ex novo* o aplicar —si existe— su propia normativa sin el corsé general que hasta este momento ha supuesto la norma de 1964.

Esto conduciría al establecimiento de un régimen diferencial en materia de función pública entre las distintas instancias territoriales. Es evidente que cabe otra opción —de momento no proscrita por el Tribunal Constitucional—. Se trata de la posibilidad de que alguno o algunos de los preceptos indicados en la Ley de 1964 sean «repescados» por una norma posterior y convertidos, de nuevo, en normativa básica y, por tanto, con un alcance territorial completo.

En este esquema general tiene algunas diferencias en el ámbito del régimen local ya que, como anteriormente se ha visto, su regulación jurídica es toda ella postconstitucional y supone la adición de los preceptos contenidos en la Ley de Bases y los que proceden del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. *A priori* y con el alcance al que inmediatamente nos vamos a referir podemos indicar que este texto refundido permite integrar, para este ámbito, algunos de los preceptos que, tras las sentencias del Tribunal Constitucional, quedaba descolgadas y sin existencia pero que, en este ámbito estricto, tienen ahora un contenido esencial porque evitan el vacío que se produce con las sentencias indicadas. Es cierto que ahora puede mantenerse que la posición del TR es la de establecer un marco preclaro que hace que sus referencias, en un momento como el que se apunta, sean más sencillas en este ámbito que en el puramente autonómico.

En concreto, y con referencia al bloque normativo que anteriormente hemos referido, podemos establecer el siguiente grupo de preceptos que ahora son directamente aplicables:



- Definición de la condición de funcionario. Artículo 130 del TR. Supone una asunción de los criterios que se contenían en los artículos 1 y 4 de la Ley de 1964.
- Selección. El artículo 133 del TR que determina la necesidad de conexión entre el proceso selectivo y el puesto de trabajo en cuestión, el artículo 134 que establece la característica de que las convocatorias sean libre. El esquema de fuentes, en la materia, se completa con la aplicación directa de la normativa autonómica y del Real Decreto sobre ingreso en la función pública.

Por su parte, el artículo 135 establece los requisitos para ser admitido a las citadas pruebas selectiva.

Esta materia está prevista en los artículos 29, 30 y 32 de la Ley de 1964. El esquema de fuentes con la remisión a la norma autonómica en la determinación del régimen selectivo completa cualquier laguna que pudiera apuntarse por la diferencia literal entre las regulaciones.

- Adquisición y pérdida de la condición de funcionario.

Esta cuestión está contemplada en el TR y, más concretamente, en los artículos 136 en lo que se refiere al nombramiento y 137 en lo que se refiere a la adquisición de la condición de funcionario. Por su parte, el artículo 138 regula las formas de pérdida de la condición de funcionario que se completa, a su vez, con lo que establece el artículo 139 en relación con la jubilación de los funcionarios.

Estos preceptos llenan la laguna que se produce con la indicación de que los artículos 36, 37 y 38 —que regulan estas materias— no revisten la condición de norma básica.

- Situaciones administrativas.

El artículo 140 del TR establece las situaciones de los funcionarios de la Administración local. Con el establecimiento de las mismas se cubre la laguna que se producía con la pérdida de vigencia de los artículos 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49 50 y 51 de la Ley de 1964.

- Derecho al cargo.

La regulación que se contiene en el artículo 63.2 de la Ley de Funcionarios de 1964 se encuentra recogida en el artículo 141 del TR.

— Derecho a vacaciones, permisos y licencias.

Previsto en los artículos 68,69,71, 72, 73 y 74 de la Ley de Funcionarios de 1964 resulta afectado por el régimen previsto en el artículo 142 del TR que remite a las reglas de función pública de la Comunidad Autónoma y de forma supletoria a la correspondiente a los Funcionarios de la Administración del Estado.

— Deberes. El artículo 144 del TR remite en la determinación de los deberes a lo que establezca la correspondiente norma autonómica y, en su defecto a lo que determine la normativa básica del Estado sobre la función pública.

— Régimen disciplinario.

La regulación se establece por referencia a la clasificación de las infracciones (art. 146 TR), a la concreción de las muy graves (por remisión al artículo 31 de la Ley 30/1984 y las de las faltas graves por referencia a la legislación de las Comunidades Autónomas y de forma supletoria por la aplicación de la normativa de funcionarios civiles de la Administración del Estado.

En este mismo esquema se señalan las sanciones (art. 148), el procedimiento sancionador (art. 149) y los órganos de imposición de sanciones (art. 150).

Este régimen simplifica y da una complitud esencial al régimen disciplinario previsto en los artículos 87, 89, 90, 91, 92 y 93 de la Ley de Funcionarios del Estado de 1964.

De esta forma, y en consonancia con lo que acabamos de indicar en el apartado anterior en relación con la escala de fuentes en la relación jurídica de los funcionarios de la Administración Local, podemos indicar que la remisión que las normas locales hacen a la normativa básica produce, en la práctica, un vacío —como consecuencia de la inexistencia de normativa básica por inferencia natural— que se suple con la normativa propia que figura en el segundo escalón de fuentes a la que anteriormente nos hemos referido.

Es lo cierto que en el futuro inmediato existe un peligro: que las Comunidades Autónomas puedan dictar, de conformidad con lo indicado en el artículo 92.1 de la LBRL, su normativa propia sobre la materia que no esté en consonancia con la que se acaba de indicar como «rescatada» por el TRDLR.

Este peligro se mantiene, qué duda cabe, aunque con un carácter transitorio y sin una proyección futura de carácter definitivo. Si las Comunidades Autónomas dictasen esa normativa y resulta opuesta a la que, en su

momento dicte el Estado como básica, surge, de inmediato, el deber de adaptación por su parte como una consecuencia evidente de los propios efectos de la normativa básica.

Sin perjuicio de esto, lo que no puede negarse es la posibilidad de que el modelo resulte modificado o alterado en los próximos tiempos, precisamente, en un ámbito que ciertamente puede ser cuestionado y «apetecido» por las Comunidades Autónomas cuya opción por los cuerpos estatales no debe considerarse, de futuro, muy consistente ni muy fundada.

## V. LA PROYECCIÓN FUTURA Y LA CONSISTENCIA DEL MODELO

El modelo de cuerpos estatales de funcionarios con proyección en el ámbito de otras Administraciones Públicas es un modelo de función pública del que podría llegar a indicarse que se trata de un modelo en claro retroceso (desde luego sí en términos estadísticos), porque esencialmente es tributario de una concepción tuitiva de la Administración General del Estado sobre el resto de las Administraciones Públicas que, cada vez está en menor consonancia con las funciones y papel que ésta debe desempeñar respecto de aquellos<sup>84</sup>. En la medida que este modelo se complete (si es que llega a hacerlo en algún momento), nos aproximaremos más a los modelos de nuestro entorno. De esta forma, nos recuerda JIMÉNEZ BLANCO cómo en Inglaterra «entre el personal de las Entidades Locales inglesas no existe nada parecido a nuestros funcionarios con habilitación de carácter nacional. Tampoco son, ni siquiera <<civil servants>>, en el sentido típicamente inglés. Su reclutamiento compete, pues, en principio a la Corporación respectiva...>><sup>85</sup>.

<sup>84</sup> En este sentido resulta muy ilustrador de las dificultades del modelo el artículo aparecido el día 1 de junio de 2003 en el Diario *El País*, firmado por Palacios Albarsanz (Presidente del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Comunidad de Madrid), en el que recuerda los puntos esenciales del funcionamiento real del sistema que resume en: 1. El sueldo del interventor depende en gran medida (en ocasiones en más del 50%) de lo que decida el Pleno de la Corporación...; 2. El Alcalde puede, sin motivación alguna, suspender de empleo y sueldo al interventor...; 3. En determinados municipios... el interventor puede ser destituido por el Alcalde... 4. El resto de las condiciones laborales del interventor (por ejemplo medios personales y materiales del departamento) dependen directamente de las decisiones del Alcalde...>>.

Sobre este tema y desde una perspectiva estrictamente política nos recuerda A. MARTÍNEZ MARÍN, ob. cit., p. 2458, que el modelo de habilitación nacional está fuertemente cuestionado por los denominados partidos nacionalistas.

<sup>85</sup> A. JIMÉNEZ BLANCO, «La organización local inglesa». *Documentación Administrativa*. Núm. 228. Octubre-diciembre 1991. p. 221. En el mismo sentido nos recuerda A. CÁNDIDO OLIVERA. Las

En este sentido no debe olvidarse que el modelo de aseguramiento funcional como elemento de control y garantía de funcionamiento de una entidad territorial de base diferente es una forma de control que probablemente acabará dejando paso a otros elementos de futuro que respeten la capacidad de organización y, eso sí, que vigilen el correcto funcionamiento de la misma. Nos referimos a un tipo de controles que ya existen y que se plasman en el del control de la legalidad y la posibilidad de impugnación o, incluso, de suspensión de los actos administrativos dictados por las mismas<sup>86</sup>.

El control de legalidad, vía impugnación de los actos junto con los controles de legalidad financiera, parece que son los controles que realmente tienen una consistencia pura en el modelo y los que, por tanto, están llamados a perpetuarse en el tiempo.

Al lado de esto no es el momento de prejuzgar con carácter general el futuro de los mecanismos de colaboración en la gestión local que históricamente se han representado por la creación de los cuerpos nacionales con habilitación nacional que han permitido la profesionalización de la gestión pública local con alcance general. Su futuro dependerá de su utilidad ya que la dimensión actual de dicho carácter tuitivo es suficientemente reducida (1,1 %) como para ser realmente un problema esencial, sobre todo, si se tiene en cuenta que la realidad sobre la que opera es realmente dispersa y que si en los grandes municipios la sustitución del modelo podría llegar a considerarse evidente por ellos mismos, en los pequeños municipios sería muy difícil articular una mínima burocracia sin esta figura por lo que las labores esenciales de la Corporación podrían no realizarse.

Esto nos enfrenta con uno de los problemas centrales del modelo que no es otro que la viabilidad de establecer un marco normativo de carácter

---

características esenciales del modelo portugués que se caracteriza porque << los municipios tienen unos efectivos de personal propio que se benefician del régimen aplicable a los funcionarios y agentes del Estado...Ningún funcionario al servicio de los municipios es nombrado por el Estado...>>. «La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía». *Documentación Administrativa*. Núm. 228. Octubre-diciembre 1991, p. 249.

<sup>86</sup> Debe recordarse, en este punto, que el artículo 63 de la LB establece la legitimación «cruzada» de la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas para impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales que incurran en infracción del Ordenamiento Jurídico. Posteriormente, el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, consagra esta legitimación ya en la norma procesal común.

Este control se completa con el previsto, ya de una forma más restrictiva, en el artículo 67 de la Ley de Bases y que se aplica a los supuestos que afecten al interés general de España en los que se admite que el Delegado del Gobierno podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés.

homogéneo para realidades sociales y organizativas muy dispersas<sup>87</sup>. Es probable que el modelo de los grandes municipios no necesite de futuro una tutela o una asistencia por la vía de que los funcionarios que realizan las funciones más esenciales de la Corporación Local tengan una formación común asegurada y una solvencia que deriva de su homologación o habilitación nacional. Su capacidad de futuro permitiría, probablemente, adquirir esa misma competencia por una vía diferente.

Sin embargo, el modelo si trata de ser homogéneo debe pensar en la realidad en su conjunto. Esta realidad es mucho más compleja en los más de 8.000 municipios que componen la Administración local en España. No es exagerado indicar que muchos de estos municipios no podrían alcanzar la solvencia indicada ni la formación porque sencillamente la forma de prestación de servicios no sería atractiva en términos económicos y funcionariales para muchas personas. Aquí la existencia de cuerpos nacionales no solo está justificada sino que en muchos casos es lo único que da verdadera virtualidad a la función administrativa que realizan los Ayuntamientos muchas veces en manos de alcaldes y concejales sin dedicación real a los asuntos públicos.

A partir de estas dos realidades el problema de la uniformidad del modelo es ciertamente compleja. La suficiencia de algunos y los controles alternativos que van surgiendo en el ámbito autonómico (por ejemplo la función de los tribunales de cuentas o figuras similares en el ámbito autonómico) permitirían prescindir de un modelo que, desde una perspectiva histórica, ha sido un acierto pleno. Frente a esto, la supresión de la figura y el «abandono» a la propia suerte podrían propiciar, en otros —los más numerosos y necesitados de los Ayuntamiento— un problema de gestión y de profesionalización que podría claramente lastrar el propio funcionamiento de la Administración Local.

De ahí que las consideraciones sobre el modelo pasen por indicar, en primer término, que se trata de un modelo estrictamente legal sin un rango constitucional (como reconoce la doctrina) y que, por tanto, podría ser disponible por la ley. En puridad no puede negarse que el modelo de organización de recursos humanos forma parte indisoluble de la potestad de

---

<sup>87</sup> En suma la cuestión que se plantea es la del alcance de la potestad autoorganizatoria de la Administración local. Al tema se refiere L. PAREJO ALFONSO. En «La potestad de autoorganización de la Administración Local». *Documentación Administrativa*. Núm. 228. Octubre-diciembre. 1991. Posterior es el trabajo de G. FERNÁNDEZ FARRERES. «La potestad local de autoorganización: contenido y límites». *Tratado de Derecho Municipal*. S. MUÑOZ MACHADO. Tomo I. Madrid. 2003. 2.ª ed.

autoorganización que fue analizada y reforzada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 21 de diciembre de 1989 aunque, claro está, linda y está limitada por la condición de normativa básica de la regulación sobre el estatuto de los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 149.1.18 de la CE.

En segundo término, la pervivencia de un modelo legal está en función de la utilidad del mismo<sup>88</sup>. De momento y, en términos estadísticos, la utilidad parece que es evidente y que justifica la existencia y el mantenimiento del modelo.

La proyección futura puede pasar, probablemente, no por la superación del modelo y su cambio por un modelo alternativo sino por una solución intermedia que permita la disposición de todas o alguna de las figuras cuando el volumen de gestión de la correspondiente corporación local lo justifiquen.

Mientras esto ocurre —si es que llega a hacerlo— no cabe negar que la función y la operatividad del sistema justifica el que pasados ya muchos años desde su consolidación no sea un modelo cuestionado. La existencia de modelos alternativos —constitucional en cuanto no puede predicarse una consolidación del modelo de cuerpos nacionales en aquel ámbito— dependerá de la evolución de la realidad organizativa y de las necesidades cambiantes de la estructura sobre la que se opera. De antemano lo que sí puede decirse con un carácter general es la dificultad de consolidar un modelo único con alcance general para realidades muy diversas, con necesidades muy diversas y en el que las soluciones organizativas no necesariamente deben ser idénticas.

Es precisamente esto lo que justifica la reflexión que aquí se propone y que se proyecta sobre una parte del régimen de funcionamiento de las corporaciones locales: el régimen de sus empleados públicos. El hecho de que la jurisprudencia constitucional haya abierto —aunque sea temporalmen-

---

<sup>88</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN afirma sobre este tema que << entre el funcionariado local merece una referencia los llamados Cuerpos de habilitación nacional... Estos funcionarios, por un lado, han perdido el peso específico que en su día tuvieron en las Corporaciones Locales y han atravesado y atraviesan situaciones complejas, en la medida en que su función consiste básicamente en ejercer, desde dentro, funciones de control de legalidad. Pero resulta que, para las mayores Corporaciones Locales la Ley 10/1993, de 21 de abril, ha empeorado esa situación al permitir la libre designación de esos funcionarios... que es fuertemente contradictoria con las garantías de imparcialidad que es preciso acordarles para el ejercicio de sus funciones. Incomprensiblemente, sin embargo, la STS de 3 de enero de 1996 no ha encontrado ningún motivo para plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre esta ley...>>. En «Balance de la función pública». *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Oñati. 1998, p. 321.

te y hasta que se dicte el estatuto completo al que alude el artículo 103.3 de la Constitución— el margen de maniobra de las Comunidades Autónomas es un elemento que puede conducir a la precipitación de algunas soluciones que, probablemente, acabarían aflorando con el correr del tiempo. El hecho de que exista un nuevo margen de maniobra y un «nuevo campo de juego» puede tener el efecto adicional de precipitación de problemáticas que, hasta el momento, se encontraban, cuando menos, en estado de latencia.