

TÉCNICAS NORMATIVAS PARA LA PÉRDIDA O CONSERVACIÓN DEL CARÁCTER BÁSICO DE PRECEPTOS LEGALES. ALGUNOS EJEMPLOS EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA

SUMARIO: I. A propósito del artículo 34, tres, 1, de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de presupuestos generales del estado para 1990, y su impacto en el artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. — II. La ubicación de preceptos sobre oferta de empleo público en relación a la «Administración del Estado», en leyes de presupuestos generales del Estado y sus consecuencias: la pérdida parcial del carácter básico de preceptos que disponían con anterioridad de tal condición. La planificación estratégica de recursos humanos como instrumento indispensable para el ejercicio de políticas de personal. — III. Actitudes de las Comunidades Autónomas ante la modificación operada por el artículo 34, tres, 1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, en el artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. — IV. Técnicas utilizadas para la conservación del carácter básico de preceptos legales. V. A modo de recapitulación.

I. A PROPÓSITO DEL ARTÍCULO 34, TRES, 1, DE LA LEY 4/1990, DE 29 DE JUNIO, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1990, Y SU IMPACTO EN EL ARTÍCULO DIECIOCHO DE LA LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El artículo dieciocho, tercer párrafo, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, estableció, refiriéndose a la oferta de empleo público, que «la oferta de empleo deberá contener necesariamente todas las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes. Indicará asimismo las que de ellas deban ser objeto de provisión en el correspondiente ejercicio presupuestario y las previsiones temporales para la provisión de las restantes».

Hay que señalar que al artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se le confirió expresamente por el legislador, en su totalidad, el carácter de precepto básico, al estar incluido en la lista confeccionada a tal

efecto en el artículo uno, 3 de aquella Ley (1). En este contexto, y reforzando el carácter básico del precepto mencionado, el artículo dieciocho se-

(1) La primera Ley en la que se determina qué preceptos tienen el carácter de básicos es la Ley de Agricultura de Montaña, 25/1982, de 30 de junio de 1982. La segunda Ley que incide en tal cuestión es la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Son Leyes que se han decantado por el carácter formal de las Bases, esto es, que las Bases se contengan en Leyes. Se trata de «Leyes mixtas» por cuanto contienen preceptos de carácter básico y preceptos aplicables solamente con carácter directo a la Administración del Estado, con independencia de su juego como Derecho supletorio en relación a las Comunidades Autónomas. El concepto de «Ley mixta» es utilizado por Eliseo Aja y otros en «Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas», pág. 146. Tecnos. 1985.

El concepto de bases ha experimentado una evolución, que se percibe en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así en la Sentencia del Alto Tribunal, 40/81, de 28 de julio, F.J.6, se estableció que «la noción de bases o de 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». El Alto Tribunal, abundando en el carácter material de lo básico, matiza, de cualquier forma, que si bien «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo en su calidad de intérprete supremo de la Constitución». (Sentencia del Tribunal Constitucional 40/81, de 28 de julio, F.J.5).

En la Sentencia 1/1982, de 28 de enero, F.J. Primero, el Tribunal Constitucional modula su posicionamiento y apunta que «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada».

El caso es que el Tribunal Constitucional ha acabado decantándose por un concepto formal de Bases en la Sentencia 69/88, de 19 de abril, F.J.5, cuando señala que sólo a través de Ley formal «se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas» y la excepción reglamentaria sobre el concepto de Bases «debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiencia de rango normativo, pero no alcanza a la exigencia de que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida en que ello es aplicable a la Ley formal...». Antes, en la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, del Alto Tribunal, se había dicho que las disposiciones del Gobierno pueden «cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar a particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la adecuación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa».

Por lo tanto, y en este sentido, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se anticipó al criterio del Tribunal Constitucional acerca del concepto formal de Bases, que indudablemente, como regla general, incorpora una mayor seguridad jurídica al orden distributivo competencial del Estado de las Autonomías.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, en este sentido, apostó por un modelo que se recogió en posteriores Leyes estatales sobre la materia: la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de la representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

ñala, «in fine», que «las demás Administraciones Públicas elaborarán y propondrán públicamente sus ofertas de empleo ajustándose a los extremos anteriormente expuestos» (2).

Por su parte el artículo 34, tres, 1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 1990 («B.O.E.» de 30 de junio de 1990) refiere que «la oferta de empleo público de la Administración del Estado, de sus Organismos Autónomos y de la Administración de la Seguridad Social incluirá las plazas vacantes dotadas cuya provisión se considere necesaria, durante el ejercicio presupuestario, para el adecuado funcionamiento de los servicios». Esto es: el precepto citado modifica, para la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y la Administración de la Seguridad Social, el tercer párrafo, antes transcrito, del artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Después de lo anteriormente expuesto hay que plantearse la oportunidad del contenido del artículo 34, tres, 1, en la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado.

En principio la inclusión de una materia como la referida, oferta de empleo público, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado no debe plantear especiales dificultades desde un punto de vista técnico-jurídico, ya que la oferta de empleo público se configura a partir de las previsiones *presupuestarias* de las plazas dotadas (3). De otra parte en la Ley 37/1988,

(2) Aludiendo al contenido de las Bases, por el Tribunal Constitucional, se ha dicho que el mismo «debe referirse al carácter general y fundamental de la ordenación de una materia», a sus «aspectos estructurales», aquellos que requieran la necesaria «estabilidad» en orden a alcanzar «una regulación normativa uniforme» o «un común denominador normativo» en todo el territorio nacional» (J. Leguina Villa, «Escritos sobre autonomías territoriales», pág. 167. Tecnos 1984).

(3) Sobre la inclusión en Leyes de Presupuestos de determinadas materias resulta de interés citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo. En ella se dice, que «tratándose de una ley (la de Presupuestos, se entiende) que no es sólo un conjunto de previsiones contables, sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno no sólo puede —y debe— contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gasto, sino también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7.º del artículo 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustenta». «En suma, y con base en la doctrina expuesta debemos concluir que para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno».

que aprueba los Presupuestos Generales del Estado para 1989, se dice, en el Preámbulo, lo siguiente: «El contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 viene determinado por lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Española, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia de 21 de mayo de 1987. La consideración de la Ley de Presupuestos no sólo como una norma que refleja la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal durante el período de un año, sino también como un instrumento de política económica, ha facultado al legislador presupuestariamente para regular, con vigencia indefinida, todas las cuestiones conexas en que se sustenta el planteamiento económico del Gobierno». Y se añade: «consecuentemente, no se reiteran en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 las disposiciones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 de vigencia indefinida».

Y estas consideraciones han llevado, sin duda, a que la modificación operada por el artículo 34, tres, 1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, al considerarse de vigencia indefinida, no haya sido reiterada en Leyes de Presupuestos Generales del Estado dictadas con posterioridad: ejercicios económicos para 1991 y 1992. En efecto, la materia, oferta de empleo público, puede ser subsumida en el concepto de «política económica», integrarse en la Ley de Presupuestos, y resultar así de vigencia indefinida en tanto no se manifieste lo contrario por el legislador estatal.

II. LA UBICACIÓN DE PRECEPTOS SOBRE OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO, EN RELACIÓN A LA «ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO», EN LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y SUS CONSEQUENCIAS: LA PÉRDIDA PARCIAL DEL CARÁCTER BÁSICO DE PRECEPTOS QUE DISPONÍAN CON ANTERIORIDAD DE TAL CONDICIÓN. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS COMO INSTRUMENTO INDISPENSABLE PARA EL EJERCICIO DE POLÍTICAS DE PERSONAL

Las afirmaciones anteriormente expuestas exigen, de cualquier forma, ciertas aclaraciones:

a) En el artículo 34, tres, 1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, se acota una determinada faceta de la oferta de empleo público en relación a la «Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y a la Administración de la Seguridad Social», (en adelante se utilizará, con frecuencia y para abreviar, la expresión «Administración del Estado»).

b) El aludir en Ley de Presupuestos Generales del Estado tan sólo a la «Administración del Estado» resulta congruente precisamente con el esce-

nario ordinario de aplicación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la Administración del Estado, aunque en determinadas cuestiones este tipo de Leyes se apliquen también a otras Administraciones Públicas: es el caso de actuaciones previstas en Leyes de Presupuestos Generales del Estado relacionadas con otros títulos competenciales constitucionales: por ejemplo, el artículo 149, 1, 13.^a. Y así, anualmente, se fija en Leyes de Presupuestos Generales del Estado el incremento salarial global para el personal de las distintas Administraciones Públicas. Pero la regla general es la de la vigencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, como es lógico, para la Administración del Estado.

c) De esta manera formularse en el artículo 34, tres, 1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, una mención, exclusivamente, a la Administración del Estado, postula que, en razón a una referencia, subjetiva, a una Administración Pública —en el ejercicio de su potestad de autoorganización— el artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, carecerá del carácter de básico en el punto concreto mencionado y no habrá de entenderse aplicable directamente a las Comunidades Autónomas. La alusión al ejercicio de los poderes de autoorganización de la «Administración del Estado» se sitúa en la potestad de la misma de inclusión de plazas vacantes que se consideran necesarias para el adecuado funcionamiento de sus servicios.

Sin duda ha pesado, en este sentido, el hecho de que la Oferta de Empleo Público haya de ser un mecanismo esencial en la Planificación Estratégica de Recursos Humanos y de que, en ese contexto, teniendo que responder a las necesidades de cada Organización, precise de la suficiente flexibilidad.

En efecto, si se quiere que las Organizaciones actuales, ciertamente complejas, atiendan a una, puede afirmarse, imprescindible Gestión Integral de Recursos Humanos, una de sus piezas capitales ha de ser la Oferta de Empleo para que se constituya en técnica eficaz para la asignación de efectivos y satisfacción de las necesidades reales de los gestores. Ello requiere que aquella sea un instrumento flexible al servicio de las Organizaciones (4).

d) Abundando en la última argumentación, al verificarse una mención explícita y exclusiva a la «Administración del Estado, de sus Organismos Autónomos y de la Administración de la Seguridad Social» en el artículo 34, tres, 1, antes citado, el referido precepto deja de tener la condición de básico por cuanto no satisface una de las condiciones anejas al contenido

(4) «La planificación sugiere un intento sistemático de determinar el futuro. Cuando dicha planificación se convierte en un preludio para la acción, entonces es formación de políticas». (Lener y Lassewell. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*. Citado por J. Friedman. «Planificación en el ámbito público». INAP. 1991.

de las bases: «garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (Sentencia del Tribunal Constitucional 69/88, F.J.5).

Además, y a partir de la aludida referencia legal a la «Administración del Estado», sucede que el artículo 34, tres, 1, no cumple otra de las características de la legislación básica que es la de venir a contribuir, de algún modo, a la función delimitadora de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

e) En definitiva: en este caso y atendiendo al principio del «contrarius actus», sucede que por Ley estatal se ha dejado implícitamente de estimar como básico un precepto, considerado previamente, como tal por Ley del Estado (5).

De cualquier forma la no explicitación formal de la pérdida del carácter básico de un precepto queda atemperada cuando, por su alusión específica a la «Administración del Estado» su referencia a un determinado ámbito deviene ciertamente clara, infiriéndose, por lo tanto, la ausencia de la condición básica de la estructura del precepto, en línea con la jurisprudencia constitucional. En efecto, la Sentencia del Alto Tribunal 69/1988, de 19 de abril, (F.J.5 y 6), en lo relativo a la declaración de lo que sea básico, viene a establecer, como regla general, que el legislador a través de Ley formal y excepcionalmente por Reglamento o habrá de decir, expresamente, lo que sea básico o deducirse ello, directa o indirectamente, de la estructura de la norma. Esto es: como apunta el Tribunal Constitucional, inferirse «sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica».

Y aquí, en sentido contrario, puede sostenerse que por Ley posterior —ya que se infiere «sin especial dificultad» la ausencia la vocación básica— el supuesto modificado del artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ha perdido la condición básica.

f) La pérdida del carácter básico de un precepto estatal suscita, en último término, la posibilidad de su juego como Derecho supletorio en relación a las Comunidades Autónomas.

(5) Sobre la estabilidad de las Bases el Alto Tribunal ha matizado: «Es claro que la nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas no es tampoco una exigencia absoluta, sino dependiente de la materia del sector social al que afecte, de las circunstancias operantes en el caso y de los objetivos perseguidos, cuyos criterios de elección y oportunidad no pueden discutirse al legislador. En este sentido, *mutatis mutandis*, se pronunciaron la SSTC 86/1982, de 26 de enero, y también la 91/84, de 9 de octubre, que admiten la posibilidad de «bases coyunturales...» (Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, F.J.2).

En conclusión: la referencia, en exclusiva, a la «Administración del Estado» en el artículo 34, tres, 1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, tantas veces citado, ha implicado, en síntesis, la pérdida implícitamente, (pero proporcionando claves más que suficientes) del carácter básico de un supuesto concreto del artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

III. ACTITUDES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA MODIFICACIÓN OPERADA POR EL ARTÍCULO 34, TRES, 1 DE LA LEY 4/1990, DE 29 DE JUNIO, EN EL ARTÍCULO DIECIOCHO DE LA LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO

Se encuentran las Comunidades Autónomas en la situación de que un supuesto de un precepto básico ha dejado de ser considerado como tal —esto es: de aplicación directa a las Comunidades Autónomas— por un procedimiento implícito, si bien atemperado, ya que ello se infiere de la estructura del artículo 34, tres, 1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 en conexión con el artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Y, en general, las Comunidades Autónomas han reflejado en sus Leyes de Función Pública el contenido del artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (6).

Ello puede suponer: a) o bien que las Comunidades Autónomas innoven normativamente, sin el techo de la legislación básica, ya inexistente,

(6) Aludiendo a la dinámica Bases-Desarrollo se ha señalado que «lo característico del sistema radica en el concurso de los dos centros territoriales de poder para la regulación global de una misma materia, regulación global que ha de nutrirse, pues, con normas de las dos procedencias» (E. García de Enterría. «Estudios sobre autonomías territoriales», pág. 306. Cívitas. 1985).

Sobre la reproducción en legislación autonómica de lo establecido en la legislación básica del Estado se ha dicho que «Cabría esperar que el Tribunal Constitucional hubiera contribuido a desterrar las prácticas que he criticado advirtiendo, por lo menos, sobre su inconveniencia (como lo ha hecho con otras prácticas poco correctas, por ejemplo, la de reproducir en normas autonómicas el contenido de normas estables: Sentencia de 14 de junio de 1982). Sin embargo, no lo ha hecho, que yo conozca. Bien al contrario, en su jurisprudencia más reciente ha formulado afirmaciones que bien pueden animar a que esa forma poco aconsejable de legislar siga empleándose aún con más entusiasmo en el futuro» (S. Muñoz Machado. «Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar», pág. 193. Cívitas, 1986).

No siendo pues la reproducción en legislación autonómica de legislación básica algo técnicamente correcto por el principio de competencia, que atribuye aquella al Estado, la existencia de normativa de Función Pública de las Comunidades Autónomas, que refleja normativa básica y que simultáneamente aborda cuestiones propias de ámbito autonómico, puede tener la explicación didáctica de disponer propias del ámbito autonómico, puede tener la explicación didáctica de disponer de un texto de Función Pública en sede autonómica con la pretensión de coadyuvar a la seguridad jurídica en el contexto del Estado de las Autonomías ciertamente complejo en el orden normativo.

sobre este determinado supuesto; b) o bien que al innovar en su Ordenamiento se inspiren, porque así lo consideren adecuado, en el artículo 34, 3, 1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio; c) o bien que las Comunidades Autónomas mantengan el precepto equivalente intacto en legislación autonómica, precepto que, prácticamente, transcribe el originario de la Ley 30/1984, de 2 de agosto; d) o bien que las Comunidades Autónomas deroguen de su Ordenamiento tal cuestión puntual de la oferta de empleo público y apliquen la legislación estatal modificada, con carácter supletorio, en aplicación del artículo 149, 3 de la Constitución.

Es interesante traer a colación, como variantes normativas en las Comunidades Autónomas, y que sirven como ejemplo, el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. En el artículo 13 de dicho Texto Refundido se dice que «la Diputación General de Aragón aprobará la oferta anual de empleo público, que incluirá las plazas dotadas cuya provisión se considere necesaria, durante el ejercicio presupuestario, para el adecuado funcionamiento de los servicios, y que, hallándose vacantes, no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes en la Comunidad Autónoma ni se reserven en su caso para su provisión «(a través de los sistemas previstos, concurso y libre designación, se entiende). Se aprecia un cierto, mimetismo de este artículo en relación a la modificación auspiciada por el artículo 34, tres, 1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio.

Conviene aludir, asimismo, a la Ley 4/1993, de 1 de abril, de la Función Pública de Cantabria. En su artículo 42, 2 se establece que «la oferta de empleo deberá contener las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes y hasta un 10 por 100 adicional en la oferta como potestad de la Administración». La primera parte, rotunda, de este apartado parece modificar/derogar la Ley 3/1993, de 10 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1992, que establecía, en el artículo 35, 3, que «la oferta de empleo público de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria estará constituida por las plazas vacantes dotadas presupuestariamente incluidas en las plantillas de personal, cuya provisión se considere necesaria, durante el ejercicio presupuestario, para el adecuado funcionamiento de los servicios». Ello parece suscitar un cambio de posicionamiento a este respecto.

En el primer caso, Aragón, se ha optado por seguir las previsiones de flexibilización de la oferta de empleo público, dibujadas en la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado y en el segundo caso, Cantabria, parece haberse optado en primera fase por tal modelo con corrección posterior tornando a la primigenia técnica explicitada en el artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Por su parte, otras Comunidades Autónomas no han procedido a modificaciones normativas del artículo correspondiente a la oferta de empleo público, inspirado en el artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

IV. TÉCNICAS UTILIZADAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL CARÁCTER BÁSICO DE PRECEPTOS LEGALES

La referencia a lo acontecido con ocasión de un artículo, el 34, tres, 1, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, constituye una muestra, en definitiva, de una técnica normativa de pérdida del carácter básico de preceptos legales, en línea con lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (7).

(7) Por Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes («B.O.E.» de 23 de julio), artículo 4, se produce la suspensión temporal parcial del artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública en los siguientes términos: «A partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-Ley y durante el ejercicio 1992, se suspende en el ámbito de la Administración del Estado, de sus Organismos autónomos y de la Administración de la Seguridad Social la vigencia del artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en lo relativo a la necesidad de que la Oferta de Empleo Público contenga la totalidad de las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes y a que la publicación de la oferta obliga a los órganos competentes a proceder, dentro del primer trimestre de cada año natural, a la convocatoria de las pruebas selectiva de acceso para las plazas vacantes comprometidas en la misma y hasta un 10 por 100 adicional.

Sorprende que se afirme en el citado Real Decreto-Ley que se suspende, a partir de la entrada en vigor del mismo, la necesidad, en relación a la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y Administración de la Seguridad Social de que la Oferta de Empleo Público contenga la totalidad de las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes. Ello por cuanto la Ley 4/1990, de 29 de junio, ya había procedido a la modificación de tal supuesto y ello se ha recogido en la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, Disposición Transitoria Octava. La impresión que se extrae es la de que se ha querido vincular la suspensión de la obligación de convocar pruebas selectivas en plazo determinado a la suspensión de la necesidad de oferta todas las plazas dotadas presupuestariamente, que se hallen vacantes, *enfatisando* con la medida en este último caso algo ya decidido con carácter definitivo por la Ley 4/1990, de 29 de junio. Después de la última innovación legislativa hay que deducir que, «lex posterior derogat anterior», se suspende la exigencia de que se contengan en la oferta de empleo público todas las vacantes dotadas presupuestariamente. Por lo tanto se trata, con esta normativa en relación a la Ley 4/1990, de 29 de junio, de una suspensión, que no derogación definitiva, de un supuesto del artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y no se alude a que se incluyan las vacantes cuya provisión se considere necesaria para el adecuado funcionamiento de los servicios.

Ahora bien: todo ello es con independencia de que la inclusión de las previsiones sobre oferta de empleo público en el Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes supone la confirmación de que la materia de referencia es algo a insertar en la política económica, como reconoce el citado Real Decreto-Ley en su Exposición de Motivos: «el crecimiento del déficit público durante el primer semestre del año obliga a actuar con urgencia y rigor sobre los ingresos y gastos públicos con la finalidad de asegurar el cum-

Ha habido otras técnicas normativas para otros supuestos determinantes de lo que pueda ser estimado como básico. Ejemplo de la conservación del carácter de bases de algunos preceptos ha sido la técnica utilizada en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los 2 empleados públicos, que procede a dar nueva redacción a determinados artículos de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. En la nueva redacción, cuando se ha seguido aludiendo en artículos, previamente considerados básicos, a otras Administraciones Públicas y a Comunidades Autónomas en particular, puede afirmarse que tales preceptos —que no han sido objeto de declaración explícita de básicos, de nuevo, por el legislador— han seguido teniendo el carácter de básicos, ya que no ha habido declaración negativa al respecto por el legislador (declaración que sí hubiese sido deducida de haber una mención en exclusiva, en estos casos, a la «Administración del Estado»).

Se puede comprobar, pues, que la técnica interpretativa que se ha utilizado para dilucidar el carácter básico, o no, de preceptos de la Ley 7/1990, de 19 de julio, ha sido, de alguna manera, similar a la manejada con ocasión del artículo 34, tres, 1 de la Ley 4/1990. Si bien las consecuencias son, en el supuesto de la Ley 7/1990, de 19 de julio, inversas, ya que —aunque no haya habido una declaración, de nuevo, del carácter básico de preceptos de la Ley 9/1987, de 12 de junio, que han experimentado nueva redacción por la Ley 7/1990, de 19 de julio, y que tenían la condición de básicos por expresa decisión del legislador— sucede que el mantenimiento de la alusión a otras Administración Públicas (respondiendo los cambios de redacción realizados en esos artículos a otras consideraciones) hace inferir, claramente, de las normas citadas «sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básicas», como ha sostenido la jurisprudencia constitucional.

Otra técnica utilizada ha sido la de, al hilo de modificar por Ley estatal legislación básica, no hacer, como decíamos, mención explícita a la conservación del carácter básico de una norma, con independencia de la no alusión en los preceptos afectados, ni en el texto originario ni en su modificación, a otras Administraciones Públicas. Puede considerarse que la no afirmación en contrario del legislador permite entender que los artículos modificados conservan, cuando así lo tuvieron originariamente, su carácter

plimiento de los objetivos del *Programa de Convergencia*». Y cuando, de otra parte, se recoge en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993, de nuevo, tal previsión se está reconociendo que las modificaciones sobre la oferta de empleo público *presupuestarias* en fin de cuentas, encuentran su canalización adecuada, a través de las Leyes de Presupuestos, cuando se alude solamente a la «Administración del Estado».

Tesis todas ellas que vienen a corroborar afirmaciones vertidas aquí en relación al impacto de la Ley 4/1990 de junio sobre el artículo dieciocho de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

básico. Es el supuesto de la Ley 23/1988, de 28 de julio, que modifica la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

V. A MODO DE RECAPITULACIÓN

Son las anteriormente expuestas reflexiones que tienen un sentido en el contexto de lo que haya de ser legislación básica de la que cabe predicar, como regla, una cierta estabilidad, como ha dicho la jurisprudencia constitucional, pero no exigible, inexcusablemente, en todos los casos, ya que las condiciones, cambiantes, pueden suscitar modificaciones en la legislación básica. Son estas reflexiones asimismo operantes, en el contexto de una jurisprudencia constitucional que se ha decantado, como regla general, por una declaración expresa por el legislador, a través de Ley formal, y sólo excepcionalmente por Reglamento, de lo que sea básico. Son comentarios que vienen a mostrar cómo los distintos operadores jurídicos van configurando, a través de distintas técnicas, y en el contexto de la jurisprudencia constitucional, la arquitectura de lo que sea básico en cada momento en el Estado de las Autonomías, coadyuvando a su conformación definitiva y cómo despliegan el desarrollo normativo de lo básico por las Comunidades Autónomas.

Todo ello en el escenario de una regulación específica de una Administración, la del Estado, que, en ejercicio de su potestad de autoorganización, intenta facilitar el diseño de una Planificación Estratégica de Recursos Humanos, flexibilizando la Oferta de Empleo Público en un entorno ciertamente cambiante. Flexibilización que ha de ayudar, con la pérdida del carácter básico de determinados supuestos, a perfilar políticas de personal propias de las distintas Administraciones Públicas en un Estado Compuesto que no descuide la existencia de una política de personal global a nivel de Estado.

Fernando DÍAZ DE LIAÑO y ARGÜELLES