

## I. ESPAÑA

# LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA EN LA ACTUALIDAD

## (La reforma y perspectivas de futuro)

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. DISEÑO DE LA LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: 1. *La Ley de Medidas, una Ley problemática.* 2. *La Ley de Medidas, una Ley provisional.* 3. *La Ley de Medidas, una Ley básica del régimen estatutario de los funcionarios, de Bases, Ley, incluso reglamentación.* 4. *La Ley de Medidas como modificación.* 5. *La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, reforma de todas las Administraciones.* 6. *La Ley de Medidas, derogatoria en unos supuestos, parcial, y en otros totalmente, de la Ley Articulada de Funcionarios de 1964.* 7. *La Ley de Medidas: un régimen transitorio, significado y alcance.* 8. *La Ley de Medidas: un régimen adicional.* 9. *La Ley de Medidas: una estructura peculiar, con un breve articulado.* 10. *A manera de reflexión, ante la crisis funcionarial.*

### I. INTRODUCCIÓN

Un caballero y comendador en la Orden de Cristo, don Gaspar DE SEIXAS Y VASCONCELOS, en el siglo XVII (Madrid, 1645), testimonia ya su preocupación burocrática, al escribir un Tratado: *Trofeos de la paciencia cristiana, y reglas que deven observar los Ministros supremos en las Audiencias.* Han pasado casi tres siglos y medio y todavía es ejemplar la filosofía mantenida en esta obra.

A manera de consejos, que da a los responsables de la «cosa pública», a veces «República», a base de sufrimiento, mansedumbre, de lo mucho que conviene la afabilidad a los gobernantes, que los escogidos son sufridos, así se hacen dignos del gobierno, proscribte la ira, la impaciencia, recomienda «oír» para llevar mejor las cosas, los funcionarios de la época, aunque no les llame así, han de ser ejemplares en el desempeño de su oficio.

La grave carga de gobernar y el mucho valor necesario para ello le incita a decirles a los Ministros: «Sed justos, valerosos y sufridos, para ser respetados.»

El sugerente proyecto de abordar hoy temas burocráticos adquiere singularidad en este momento. Henry JACOBY, *Die Burocratisierung der Welt* —La burocratización del mundo (Una contribución a la historia

del problema)—, en 1969, decía que este tema se ha convertido, a mediados del siglo xx, en la cuestión de la época.

Esta actualidad, coyunturalmente entre nosotros, se hace algo vital, por el colectivo afectado y la serie de cuestiones planteadas, las posibles reflexiones y la variada problemática puntualmente manifestada.

El tema de la Función Pública no es baladí. España ha sido durante todo el siglo pasado, y por supuesto en éste, una ejemplar muestra de experiencias, intentos, fórmulas y arbitrios de toda índole en intento para resolver una cuestión, tarea inacabada que sigue pendiente, con atisbos, hoy, de una revolución, sintomática por demás, con giros de distinta extensión e intensidad, aunque no se haya producido una revolución copernicana.

Hoy ya no se hurta un planteamiento frontal del tema burocrático, y somos un ejemplo claro de las palabras de JACOBY: a partir de los años cincuenta abordamos las cuestiones relativas a la Función Pública, y por décadas generalmente, en intención distinta y circunstancias diferentes, con vaivenes, se intenta la «reforma».

Existe un efecto demostración de que algo se ha de cambiar, reformar, adaptar; en definitiva, precaver con medidas. Tal vez de ahí la denominación legal. Hay que proponer soluciones, utilizar en adecuación los medios disponibles, rentabilizar la burocracia, entrar en proceso de racionalización, coordinar actividades, tareas tópicas pero reales, lugares comunes pero vivenciales.

Entre nosotros existe tradición de por medio de arreglos; se pueden solucionar los problemas. De ahí la prevalencia de la óptica normativa: la fórmula usual es adecuar una perspectiva estatutaria para resolver la Función Pública.

Se piensa casi siempre en fórmulas ordinamentales, pues si se modifica el ordenamiento jurídico, con una lógica elemental, se concluye en la modificación no sólo del *status* del funcionario, su situación funcional, sino también el funcionamiento, la organización y los servicios.

La Administración, que es de respuesta y participación en nuestros días, debe contestar, hacer participar, ser pública en el sentido de transparencia, de notificación y conocimiento de todos, o del mayor colectivo posible; potenciar la capacidad y el mérito, tipificar el acceso al dar oportunidades en igualdad a los administrados.

En este universo de cuestiones y situaciones, consagradas constitucionalmente, se desenvuelve el proceso de racionalización funcional, intuido hace siglos, pero realidad desde los constituyentes gaditanos.

Durante el constitucionalismo español, de principios del siglo xix hasta la reciente Constitución española de 1978, el intento racionalizador y ordenador de la Función Pública se encuentra manifiesto; el último paso se da al separarse la Administración y el Gobierno. El tríptico de poderes de MONTESQUIEU, la famosa tría: judicial, legislativo y ejecutivo, necesita un nuevo entendimiento; la tripartición de poderes ya no es la de 1748, del *Espíritu de las leyes*; existe, es una realidad, pero necesita una nueva lectura y planteamiento.

Hemos dicho que ahora se da una división en binomio entre Admi-

nistración y Gobierno, no en sentido vertical, sino horizontal, dentro del poder ejecutivo, con una prevalencia, y de ahí el precepto constitucional vigente de que el Gobierno dirige la Administración civil y militar.

El dicho hispánico de «más valen quintaesencias que farragos», atribuido a QUEVEDO en ocasiones, pero cuya paternidad está en GRACIÁN, nos obliga a sintetizar las cuestiones que van a ser expuestas en los siguientes epígrafes.

De ahí que este trabajo se haya estructurado en diez apartados, convencionalmente, no por orden de importancia, sino en un planteamiento secuencial, que se remata en una serie de reflexiones ante un momento crítico.

Por ello se dice que la Ley es problemática, provisional, básica, modificadora, reformista, con un sistema derogatorio, transitorio y adicional; todo ello nos conduce a una estructura peculiar, que debe ser examinada sin más connotaciones introductorias.

## II. DISEÑO DE LA LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Una lectura pausada de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley de Medidas, a partir de ahora), desde su presentación, que no se califica, al uso de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (1), ni de Exposi-

(1) El tema es, a nuestro juicio, importante, y más en el momento actual por el estado de la cuestión. La Ley de Procedimiento Administrativo de 17-V-58, al hablar en su artículo 129 (Título VI, «Procedimientos especiales»; cap. I, «Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general»), determina que se acompañará una documentación para facilitar su proceso de elaboración y puedan facilitar su interpretación (vid. párrafo 2.º *in fine* del art. 129). El Reglamento de las Cortes anterior, de 15-XI-71, en su artículo 63.1, habla de antecedentes. Hoy es un precepto constitucional, el artículo 88, el que obliga al decir: «Los proyectos de Ley aprobados por el Consejo de Ministros que les someterá al Congreso, acompañados de una *Exposición de Motivos...*» (el subrayado es nuestro). Comentando este artículo, autores como Juan A. SANTAMARÍA PASTOR, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 1980, por Fernando GARRIDO FALLA y otros colaboradores, dicen que no es necesario y a veces ni conveniente el acompañar, a Leyes, Preámbulos y Exposiciones de Motivos, por lo que la doctrina ha reparado últimamente que normas con rango de Ley no cumplen con este precepto (págs. 895-897). Sobre este tema, cfr. M. C. ROVIRA FERNÁNDEZ DE QUIÑONES, *Valor y función de las «Exposiciones de Motivos» en las normas jurídicas*, Universidad de Santiago de Compostela, 1972. Se refiere como términos sinónimos a Exposición de Motivos y Preámbulos (pág. 113); la autora repara en el carácter unitario de la norma jurídica y analiza el valor asignado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo a la parte expositiva de aquélla, como medio de conocimiento, como elemento normativo y como medio de interpretación. Gran importancia puede darse al Preámbulo de las leyes. Sobre la vinculación del legislador por el principio constitucional de igualdad, vid. la doctrina del Tribunal Constitucional que se contiene en el fundamento 2.º de su Sentencia 75/1983, de 3 de agosto. Debe tenerse presente la doctrina en el fundamento 7.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981, que dice: «En la medida que el Preámbulo no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni in-

ción de Motivos o Preámbulo, plantea una serie de cuestiones, en su caso problemáticas, en ocasiones novedosas, en parte paradójicas y en general de adaptación y aplicación, denominador común del talante legislativo, cuando la Ley es provisional, de Bases, pero básica, modificadora, derogatoria parcial y totalmente, con un régimen amplio transitorio, que adiciona y dispone cuantitativamente más, que regula articuladamente, breve pero extensa en su intención, casi reglamentaria en ocasiones, programadora en progresión, pues se declara progresista de intención y realista frente a una situación cuya última *ratio* se encuentra en cumplir los mandatos constitucionales de adaptación a una nueva estructura del Estado, el llamado legalmente «Estado autonómico», cuyo objetivo es implantar el régimen estatutario funcional; racionalizadora de estructuras, reformadora de las retribuciones, axiológica por imperativo constitucional, anticorporativista, con una buena dosis de laboralización de la función pública, a la *page* con la situación actual, un intento de resolver problemas seculares, con una regulación polisindial, y más etcéteras que se han puesto de manifiesto. Desde el cotidiano periódico, que lo ha hecho a diario, a la aportación doctrinal en Conferencias, Coloquios, Semanas o actividades de estudiosos (2).

Establecidos los aspectos que nos diseñan el modelo de la nueva Ley de Medidas, podemos ya examinar cada uno de los ingredientes, con variables estructurales o funcionales, según se produzcan, a la manera de un programa que en esquema se ha puntualizado sistematizando en lo posible e interrelacionando para obtener una visión de amplio espectro, con un singular panorámico que ofrezca una fotografía panorámica del estado actual de la cuestión.

Ofrecidas las premisas, operativamente actuamos en *feed back*, como proceso lógico para obtener los mejores resultados, aunque en detrimento ocasional de una metodología de tradición, que es elemento aperciciente (3) entre nosotros.

---

cluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta Sentencia. Sin embargo, consideramos conveniente, en cuanto que los Preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, manifestar expresamente que el Preámbulo de la Ley 2/1981 carece de valor interpretativo alguno, en la medida que el mismo se refiere a preceptos que sean declarados nulos e inconstitucionales en la Sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho Preámbulo.» Vid. *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por Oscar ALZAGA VILLAAMIL, Const. Española 1978, tomo VII (arts. 81 a 96), «Revista de Derecho Privado», Madrid, 1985; el comentario de Edmundo ANGULO RODRÍGUEZ (págs. 241 y ss.).

(2) Sirva de este ejemplo el discurso leído el día 19 de febrero de 1985, en el acto de su recepción pública como Académico de Número, por el Excmo. Sr. D. Fernando GARRIDO FALLA y el discurso de contestación del Académico Excmo. Sr. D. Laureano LÓPEZ RODÓ, Madrid, 1985, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 106 págs. en cuarto. El título de este discurso: «Reformas de la Función Pública».

(3) Entendemos que, en términos filosóficos, aperciciente, palabra no recogida en el *Diccionario* de la Real Academia ni en el *Diccionario Ideológico* de CASARES, es una deformación profesional, costumbre por uso. Es decir, la manera de pensar nos obliga a seguir un sistema cartesiano, del que es muy difícil sustraerse, pues por tradición multiseccular hemos actuado desde estas instancias y es muy difícil

### 1. *La Ley de Medidas, una Ley problemática*

Existe un sinnúmero de razones para calificar así este evento legislativo. Se señalan algunos a simple efecto indiciario, sin ánimo de agotar los razonamientos que le atribuyen este carácter: por el número de afectados, por las innovaciones que introduce, por la intención que preside, por su naturaleza, por ser un tema cargado de problemática, por la coyuntura, por el porvenir que ofrece, por las soluciones arbitradas, por evaluación del coste/beneficio de esta realidad normativa, por la Administración y Gobierno en la que se sitúa y al que sirve, por razones determinantes, que devienen en un examen crítico, que actúa como prejuicio en ocasiones, o por simple valoración técnica de la misma.

Una evidencia: los funcionarios son muchos. Cualquier evaluación cuantitativa tiene una falacia, la perspectiva desde la cual se considere el concepto. Todos los intentos de contar los funcionarios, por exceso o defecto, fracasan (4). Las desviaciones son notorias y depende del ámbito que se considere; pero si se parte del ámbito de aplicación de la Ley el número se cifra en cientos de miles, en millones tal vez, pero un hecho evidente: el Estado, la Administración, la burocracia en España emplea en el sector público a una gran parte de los «trabajadores» de la población activa. Otro carácter significativo: la mano de obra, en términos laborales, es «cualificada» y tiene un amplio espectro, desde una cualificación simple, con titulación académica elemental (Certificado de Estudios Primarios o Graduado Escolar), hasta los más elevados rangos académicos (título de Doctor); pero tradicionalmente, por complejidad del sistema selectivo, con una cualificación singular de «opositor», pues se han de superar normalmente pruebas, en difícil concurrencia, que cualifican a este personal, no entramos en pros y contras del sistema, de una forma singular.

Otra afirmación, sin ánimo dogmático pero real: los funcionarios son muchos, desde una óptica cuántica, pero cualitativamente están mal distribuidos. El fenómeno del traspaso de funcionarios a las Comunidades Autónomas demuestra palmariamente esta situación (5).

Siendo el colectivo tan amplio, mal distribuido, de variopinto carácter, multicolor *status* (6), perteneciente a las más variadas Administra-

---

ensayar una forma de pensar nueva, una retroalimentación, un pensamiento de ida y vuelta. Sobre esta forma de actuar, puede consultarse Carlos CARRASCO CANALS, *La Burocracia en la España del siglo XIX*, IEAL, Madrid, 1975, en especial págs. 71 y ss., en donde hemos intentado superar el pensamiento determinante cartesiano.

(4) Desde el pasado siglo, este intento ha sido una obsesión; en la actualidad, también. Cfr. nuestra monografía cit. en nota anterior.

(5) La referencia no es nuestra; la lectura simple de los periódicos alude a traspasos; se cuantifican éstos sin rigor ni autoridad científica; pero esperemos a tener cifras fiables, oficiales y desde una perspectiva unitaria poder evaluar el fenómeno. Por ahora, eventualmente detectamos el fenómeno de una mala distribución sectorial de funcionarios, lo que se traduce en que existen quienes no tienen tareas y aquellos que están abrumados de trabajo.

(6) Cualquier repertorio de normas sobre funcionarios, el *Código de Leyes Ad-*

ciones, afectando su situación a la mayor parte de las familias del país (7), en un proceso creciente, estimulado socialmente, donde cada día es más difícil ser sólo un «profesional libre», todos estamos, de una u otra manera, filiados a la Administración. Su situación se ha agravado en los últimos años, y la única empresa empleadora de mano de obra cualificada que hasta la fecha no ha quebrado, pagando, mal o bien, tema que soslayamos, es la Administración. El convenio social, por asentimiento, de obtener una «cosa segura», que fue tradicional hace ya medio siglo, resurge de sus cenizas y hoy se sacrifica a la seguridad del empleo en la Administración la posible expectativa de progreso en otras actividades, privadas y autónomas o independientes, pero en dependencia del sector privado.

En este caldo de cultivo, cualquier Ley tiene que ser problemática. El intento de racionalizar una masa como la descrita, amorfa y paradójicamente pulverizada y singularizada por Cuerpos, que cuentan desde uno a cientos de miles de funcionarios, es una entelequia, tiene ínsita su propia destrucción.

Así, pues, el planteamiento debe suponer que la realidad es problemática, y la solución adecuada debe ser congruente. Simplificación es un mito de nuestros días, pero cohonstar una situación compleja con soluciones simplistas es inadecuado.

La Ley, cualquiera que sea, que reforme la función pública española ha de ser, por necesidad, respuesta por complejidad y no por simplificación; si no será siempre contestada, con o sin razón, pero razonada en una filosofía de inoperancia, ineficacia, inaplicación por imposibilidad, falta de mecanismos y resortes o, si se prevén, imposibilidad de su puesta en marcha, etc.

Es, pues, un hecho la problematicidad de la Ley, está en la naturaleza de las cosas en este supuesto, y, además, nunca una medida legal, que supone unas reglas de juego, va a resolver una situación que, en profundidad y extensión, tiene dimensiones a las que la Ley no alcanza (8). Soluciones carismáticas son buenas intenciones, declaraciones vestidas de «B. O.», pero que afectan relativamente a la situación.

Si el Derecho es seguridad jurídica, pacto, consenso, pacífica convivencia, regla de juego, no se pueden entrecruzar situaciones, sujetos,

---

*ministrativas* de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y J. A. ESCALANTE es un ejemplo; al dedicar un libro a los funcionarios, recurren a un índice tan prolijo que sorprende la legislación sobre el tema, los diversos *status*, estatutos y regímenes jurídicos.

(7) Es un hecho tan evidente que no justifica su documentación, pues un simple sondeo social demuestra que nadie es ajeno, por participación, a la función pública. Hoy es difícil, y todavía no se ha realizado una encuesta de esta naturaleza, encontrar una familia española en que alguno de sus miembros no esté comprometido con la Administración, de una u otra manera, pues hay una impregnación tal que es difícil decir que la burocracia se sitúa en la clase media, baja o alta; todos participan y todos están implicados, incluso como personal a su servicio, en esta tarea.

(8) Vid. Carlos CARRASCO CANALS, «La normativa: un presupuesto de conflictividad», en el libro *El Poder Judicial*, 3 vols., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982 (págs. 679-722). En este artículo se analizan los supuestos de conflictividad y el alcance y naturaleza de las normas, su posibilidad y limitación.

temas, en definitiva juegos, pues se produce confusión, inseguridad, disputa, perturbación, colisiones; en vez de pacificar se entra en beligerancia.

En tanto que una Ley perturbe, conmueva socialmente, por muy perfecta que técnicamente sea, por bienintencionada que sea, es rechazable en evaluación de impacto normativo, pues no tiene justificación (9).

## 2. *La Ley de Medidas, una Ley provisional*

El Preámbulo, que es justificación innominada de la Ley 30/1984, declara enfáticamente: «Tienen estos preceptos, necesariamente, carácter provisional, hasta que se desarrolle en su integridad el mandato constitucional» (10).

La Ley de referencia ha dejado de ser de «Medidas Urgentes», aunque la doctrina siga así citándola (11), y ha pasado a ser de Medidas «provisionales».

La impregnación de este carácter nos sitúa en el contexto de este país, que entiende que lo provisional es de por vida, a nivel de conciencia popular. Es una evidencia en todos los órdenes de la vida; por idiosincrasia, el español reacciona original y rápidamente, intuitivamente en ocasiones, responde con anticipación, pero suple la perfección con la improvisación. Se habla del «mal acabado de los productos españoles», de la ausencia de los controles de calidad, de la falta de profesionalidad, de la irresponsabilidad como defecto nacional.

La Ley, que era urgente en sus inicios, deviene en provisional en su remate. Por su conflictividad, por su perspectiva de futuro, por dificultad real, incluso por la experiencia en el rodamiento, no es previsible su definitiva redacción como no sea a través de un texto articulado y

(9) En el trabajo cit. nota anterior se propone, para evitar conflictos, una evaluación de proyectos legislativos, para ponderar su conveniencia o no en cada supuesto (págs. 717-719) y, en opción, decidir su promulgación, pero conociendo por estimación de futuro las consecuencias previsibles.

(10) Tanto el Proyecto como el texto definitivo de la Ley de Medidas, en lo que podemos llamar Preámbulo, en ambos casos el párrafo tercero, hace un diseño de lo que es el texto: *actual*, pues han pasado veinte años desde la anterior legislación; *parcial*, se dice textualmente «siquiera sea parcialmente»; *básica*, «dar carácter de bases», según el texto legal; *provisional*, al decir que los preceptos contenidos en la Ley tienen necesariamente carácter provisional.

(11) Tuvo en su día, y aún hoy, tal impacto la denominación de Ley de Medidas Urgentes que comúnmente se utiliza esta expresión, que no ha sido recogida ni en el Proyecto, que se llama de «Medidas para la Reforma de la Función Pública». Cfr. el texto, publicado en la «Colección Informes», núm. 46, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, 1.ª ed., noviembre 1983; así, la propia Ley. Vid. «BOE» núm. 185, de 3 de agosto de 194, pág. 22629, que reproduce el texto definitivo. Sin embargo, recientemente, cfr. el discurso cit. de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Fernando GARRIDO FALLA, «Reformas de la Función Pública», en donde se recoge el discurso de contestación de Laureano LÓPEZ RODÓ, págs. 99 y ss., en que reiteradamente se habla de Ley de Medidas Urgentes (pág. 102, se cita así 4 veces; pág. 103, 3 veces; pág. 104, 4 veces; pág. 105, 3 veces); sólo en cuatro páginas de texto, si se han contado bien las alusiones, se hace 14 veces referencia a la denominación, que no tiene la Ley de Medidas, de ser «Urgentes».

refundido, mediante un Decreto legislativo. A nuestro parecer, esto en pura técnica jurídica sería incorrecto. Pues terminar una tarea, necesitada de una Ley básica, de Bases, las Bases, reguladora de las Bases, denominaciones constitucionales (12), mediante una delegación legislativa en el Gobierno sería soslayar el imperativo constitucional. Por supuesto, la extraordinaria y urgente necesidad (13) ha sido inicialmente respondida; de ahí la calificación inicial de esta Ley, por lo que este carácter y la vía del Decreto-ley, para atender a finalizar la tarea legislativa, tampoco parece sería correcto.

Así, pues, hay una promesa de finalizar la tarea, aunque no se ven atisbos ni ánimo de hacerlo, pues con un ensayo, con una situación irreversible, pero en rodaje, hacer aún más problemática la situación, puntualmente, en apariencia, no parece aconsejable.

En retroceso, la problemática se potencia con el exponente provisional. Además, la justificación es pueril, más que provisional es parcial, pues se dice «hasta que se desarrolle en su integridad» y de ahí la «provisionalidad», pero los imperativos que se establecen son definitivos, no suponen una prueba, un ensayo, un remedio, un arbitrio, pendiente de una condición, término o modo de carácter accidental; es que más bien hay que hacer algo, que todavía no se puede hacer, por razones aparentes de tiempo, estudio o sedimento, porque no se sabe muy bien qué va a pasar con esta revolución, con vocación copernicana, y se espera a cumplir plenamente el mandato constitucional. Hay, pues, una inadecuación entre la razón expuesta y el resultado a que se conduce. En técnica tomista, el argumento utilizado es un silogismo: «si no puedo cumplir el mandato constitucional, legislo provisionalmente»; pero hay una especie en este ergotismo, la premisa mayor, universal afirmativa, que es un imperativo categórico, del 149.1.18 de nuestra Constitución fundamentalmente, completado por el 103.2 y el 23.2. El término medio está parcialmente tomado, a nuestro parecer, y de ahí la invalidez del argumento; como no puedo hacerlo en su totalidad, deduzco por el método que se predica desde el aristotelismo, lo hago provisio-

---

(12) El uso indiscriminado del concepto de Bases y Ley de Bases ha sido puesto de manifiesto por GARRIDO FALLA. Vid. el discurso cit. en notas anteriores, páginas 67 y 68. Bases en la Exposición de Motivos, que lo son del Régimen estatutario de los Funcionarios, desarrollando el mandato constitucional del artículo 149.1.18; lo mismo en el artículo 1.3, insistiendo en esta calificación el 4.2. Para GARRIDO FALLA, «incorrección gravísima» (el entrecorillado es nuestro; la expresión está en la pág. 67 del discurso cit., párrafo 2.º). Confusión de dos figuras constitucionales distintas: la Ley de Bases, regulada en el artículo 82 de la Constitución, técnica para la delegación legislativa, necesitada después de una articulación por el Gobierno, y el concepto de Bases del artículo 149.1, donde se fija el alcance de la función normativa del Estado, en materias de su exclusiva competencia, sin perjuicio de la de las Comunidades Autónomas para desarrollar, mediante Leyes de sus respectivas Asambleas o Parlamentos legislativos, las referidas Bases.

(13) El artículo 86 de la Constitución, al regular los Decretos-Leyes en estos supuestos, dice (86.1): «... que no se podrán afectar al ordenamiento de las *instituciones básicas* del Estado...». La burocracia es, sin discusión, una institución básica, tal vez la básica por antonomasia.



nalmente; ¡no!, la conclusión es falsa: lo hago parcialmente, sería lo correcto, en una correcta aplicación de las figuras silogísticas.

Además, es dudoso que la Ley de Medidas no haya dado *in totum* respuesta, al menos genéricamente, a la demanda «del régimen estatutario de los funcionarios públicos»; ofrece un estatuto, no se evalúa su perfección, acierto o no, que es lo que se pedía, pero de alguna manera entiende y consagra un principio, no explícito respecto a la selección del personal de las Administraciones Públicas, como es el de la publicidad (14). Una lectura constitucional, anotada, concordada o comentada, no conduce a ese término menor, que es la conclusión, de provisionalidad.

Se eleva, pues, a rango de constitucional un principio que no lo es, que está en la filosofía constitucional, evidentemente, pero no expreso en relación con la regulación de la materia de que se trata.

Otra cuestión de interpretación, que se somete a juicio y buen criterio del lector. ¿Qué preceptos tienen carácter provisional? Parece que los básicos, en interpretación simple, gramatical, tradicional; pero también podría pensarse que todo el texto, por cierto articulado, no de Bases, que se nos ofrece (15).

De otro lado, los preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes, y aunque no se diga ésta los tiene, son fuente de interpretación auténtica (16), y comúnmente la doctrina entiende que al ser la interpretación auténtica la que hace el propio legislador, *ergo* (utilizo la misma forma de pensamiento de la Ley) las prescripciones y explicaciones previas al articulado, son manifestaciones y regulaciones de valor coercitivo similar/igual a los imperativos articulados. Luego debo entender es una Ley de Medidas provisionales, pendiente en el tiempo de hacerse definitiva, desconozco la técnica, si por otra Ley de convalidación y complemento, por sustitución, por modificación o utilizando vías que se estiman no muy adecuadas, en este supuesto, nos referimos a la delegación legislativa, para que el Gobierno produzca normas con rango y valor jurídico de Ley.

(14) Las alusiones constitucionales a la publicidad son numerosas. Cfr. Ramón G. COTARELO y P. LINDE PANTIAGUA, *Índice analítico de la Constitución española 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1979, 374 págs. e índice, en octavo. Fundamentalmente se habla de publicidad de las normas (art. 9.3); publicidad de las Sesiones Plenarias de las Cámaras (art. 80); publicidad del registro de asociaciones (art. 22.3); publicidad de las actuaciones judiciales (art. 120.1); se infiere este principio al regularse el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (artículo 195.b), que, por deducción y con las limitaciones generales establecidas, son «públicos».

(15) Cuando en la Exposición de Motivos o Preámbulo (vid. párrafo 3.º cit.) se habla del carácter provisional, se está refiriendo a los preceptos con carácter de bases. Por contraste, lo básico es provisional; lo que no lo es, por supuesto menos importante, sí es definitivo. Este párrafo, en la corrección de errores de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública («BOE» núm. 229, de 24 de septiembre de 1984, pág. 21926), se corrige, por rectificación, suprimiendo el texto de la pág. 22629, segunda columna, párrafo primero, línea cuatro, «que ahora se presenta». Se había deslizado esta frase del Proyecto, que resultaba inoperante, al haberse aprobado y promulgado la Ley.

(16) Vid. las Sentencias del Tribunal Supremo de 20-V-50 y 4-XI-57.

### 3. *La Ley de Medidas, una Ley básica del régimen estatutario de funcionarios, de Bases, Ley, incluso reglamentación* (17)

Como presupuesto, el programa gubernamental consideraba básico uno de sus aspectos de esta naturaleza, como objetivo prioritario: era la reforma de la legislación de la Función Pública (18).

La adjetivación de básica preside todo el esfuerzo legislativo en la Ley de Medidas. La anterior referencia, aunque entendida en su contexto y significado, no se refiere al tipo o categoría de la Ley; incide también en lo «básico».

La referencia a las bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos, en general, es fundamental para la nueva Ley de Medidas y se matiza su significación como «marco», lo cual nos introduce en una nueva vertiente e interrogante: ¿Ley-Marco? (19).

Se habla de objetivo prioritario esta actuación normativa, y en el horizonte político de todo cambio legislativo se encuentra esta Ley que es «preciso» dictar (20).

(17) Vide nota 12, sobre el carácter de Bases o básico; pero incluso de la Ley de Medidas en varios preceptos es reglamentaria al articularse, al pormenorizar y fijar detalladamente desde situaciones, puestos de trabajo y niveles, grupos, tipificación de faltas, etc. Pero, además, por congruencia tenía que ser así. La Ley de Medidas expresamente deroga, total o parcialmente, el Estatuto de 1964; esta norma, D. 315/64, de 7 de febrero, aprueba el texto articulado de la Ley 109/1963, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado. Estamos en presencia de un Decreto Legislativo, no de una Ley de Bases, que sorprendentemente no se deroga por Ley de Medidas; por eso se ofrece un texto articulado que, a su vez, es de Bases, básico, incrustado en un texto, el de 1964, que necesita de refundición. Como decimos más adelante, por disparidad de talante y técnica jurídica, se producen situaciones de incoherencia, pues al elaborar artesanalmente, de forma particular, un texto único, a base de recortar los preceptos vigentes de los Estatutos de 1964 y 1984, se nos ofrece un peculiar producto.

(18) Se continúa, incluso inconscientemente, con una idea casi obsesiva, «lo básico», que en el contexto del Preámbulo de la Ley de Medidas no se refiere a la naturaleza o clase de Ley, y ya desde el párrafo primero de dicha Exposición se habla de «aspectos básicos» del Programa del Gobierno, y uno de ellos, además prioritario, es la reforma de la Función Pública.

(19) Esto se hace en el párrafo segundo de la Exposición de Motivos, al decir que las bases «constituirán el nuevo marco de la Función Pública derivado de nuestra Constitución» (el subrayado es nuestro). Parece que lo preceptuado constitucionalmente en el artículo 150.1, que habla de ley-marco, no es el supuesto, pues son leyes de control de las Cortes Generales sobre normas legislativas de las Comunidades Autónomas; sin embargo, también es cierto que una parte, importante por demás, de la Ley de Medidas, al ordenar en su cap. II (arts. 11 y 12) la función pública de las Comunidades Autónomas y regular la situación de los funcionarios transferidos, podría tener este carácter.

(20) La expresión no es nuestra; se encuentra en el párrafo segundo, y se dice: «... en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución es preciso dictar...» (el subrayado es nuestro). Pero el artículo citado establece otros aspectos, que incluso parecen presupuesto, por su ordenación; por ejemplo, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Después de la Constitución, con el Gobierno de UCD hubo intentos, Anteproyectos concretamente, el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1979, el Anteproyecto de Ley de Bases de 1978 y el Proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios de 1981; pero ninguno de estos intentos cuajó.

En la presentación del Proyecto de Ley se decía: «El Gobierno se propone sin tardanza abordar su elaboración y envío a las Cámaras.» Propósito que se cumple; sin embargo, se vuelve a recoger, con idéntica expresión, en la Ley de Medidas (21); por simple corrección de estilo se debía haber depurado el párrafo, poniéndole en tiempo presente y no de futuro, como se ha hecho, pues resulta sorprendente que un proyecto realizado se presente como propósito, como no sea que se haga referencia al texto definitivo, lo cual no parece, en simple lectura.

Otro rasgo que, aunque complementario, es significativo: que se califique de «parcial» (22) la Ley.

En este perfil, las connotaciones se suceden: la Ley tiene carácter de «bases», en alguno de sus preceptos (23).

Es una Ley de propósitos: suprimir una legislación vieja, anterior a la Constitución, que se opone al desarrollo autonómico, con intención de que el Gobierno se ocupe de forma efectiva de la política de personal y de la negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, haciéndola depender de un solo Ministerio, por primera vez en la historia de la Administración Pública española (24); afirmación quizá excesiva, pues si bien el protagonismo de Presidencia del Gobier-

---

(21) Parece que, aunque se cumple con la promesa de una parte, pero se promete «enviar» a las Cámaras un auténtico Estatuto (párrafo segundo de la Exposición de Motivos). Esto provoca un cierto nivel de inseguridad. La provisionalidad comentada no está muy acorde con la naturaleza de la cuestión tratada, la importancia y trascendencia del tema y la repercusión social de la norma, que afecta a miles de cientos de familias y a millones de ciudadanos, no con la incidencia de otras normaciones, sino con un carácter vital.

(22) Esta declaración, vid. nota 10, está en congruencia con la nota anterior, el carácter fragmentario que la propia Ley declara, lo que conlleva omisiones evidentes, a las que se hace referencia en el texto y notas de este estudio. Por ejemplo, en el catálogo de faltas muy graves se omite la del artículo 88 de la Ley de 1964, la falta de probidad moral o material o una conducta constitutiva de delito doloso, al derogarse por la Ley de Medidas, al ser el principio punitivo de tipificación aplicable a este supuesto, no tipificada como falta muy grave, cualquiera de estas situaciones, no provocan reacción disciplinaria de la Administración, en los supuestos, que hasta ahora eran el primero de infracción muy grave.

(23) Ya hemos manifestado nuestra opinión. Al respecto consúltese la Constitución, sobre el régimen jurídico de las Leyes de bases, artículos 82, 83, 84, 85 y 75.3, y los conceptos de Bases del artículo 149.1. Vid. DÍEZ RONCAL, *Sobre la noción de Bases* (Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional), INAP, 1984, Madrid.

(24) La dependencia orgánica del artículo 2 de todo el personal de la Administración del Estado del Ministerio de la Presidencia (art. 2 de la Ley de Medidas), desarrolladas las competencias, el Ministro de Presidencia, subjetivamente considerado, «le corresponde» (art. 4), no es novedad en la historia de la Administración Pública española; desde el primer Estatuto de Funcionarios, el de López Ballesteros de 1824, ya se intentó esta dependencia. Cfr. nuestra monografía cit. sobre *La Burocracia en la España del siglo XIX*. Otra cosa es que se realizase, como inmediatamente ocurrió con la Ley de Medidas, suspendido el artículo 2 por Orden Comunicada de 11 de septiembre de 1984, hasta su desarrollo reglamentario. Sobre la crítica de esta Orden y la Circular 1/1984, de 15 de octubre, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, cfr. el discurso de contestación al de GARRIDO FALLA, cit., en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, de Laureano LÓPEZ RODÓ, pág. 105.

no es evidente, también lo es el del Ministro de Economía y Hacienda (25), que ejerce una labor importante de directrices y de autorización de cualquier medida relativa al personal, con lo que se produce una situación muy similar a la del siglo pasado, en que las Leyes de Presupuestos eran Leyes de empleados públicos (26), como ha ocurrido con la actualmente en vigor Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 (27). Es evidente que sobre el papel, en ordenamiento jurídico, lo de unificar el trato y la dependencia departamental de todos los funcionarios tiene una larga tradición en la historia de la Administración Pública española (28).

Se intenta ampliar el ámbito de aplicación de la Ley, se define ésta con mayor amplitud que en 1964, pero sin darse cuenta, de forma subrepticia, se desliza, y bien o no declaran básicos algunos de sus artículos que debían serlo, o si lo hace se sitúa en una posición difícil o de obligado incumplimiento (29).

Se insiste machaconamente en decididos propósitos de coordinación,

---

(25) El artículo 5 de la Ley de Medidas establece que al Ministro, que no al Ministerio, de Economía y Hacienda le corresponde «proponer al Gobierno, en el marco de la política general económica y presupuestaria, las *directrices* a que deberán ajustarse los gastos de personal de la Administración del Estado, así como autorizar cualquier medida *relativa al personal* que pueda suponer modificaciones en el gasto» (los subrayados son nuestros). La lectura de este artículo nos retrotrae al siglo XIX: las leyes presupuestarias son leyes de funcionarios. Cfr. *La Burocracia en la España del siglo XIX*, cit.

(26) No es sorprendente esta situación, que ha sido descrita en nota anterior, pues el R. D.-ley 22/1977, de 30 de marzo, de Reforma de la Administración Civil y Militar, aunque no sea una Ley de Presupuestos, se concibe como tal. Véanse el Preámbulo y el articulado, que lo que hace en realidad es modificar, por primera vez se denomina de la Administración Civil y Militar, los conceptos retributivos de los funcionarios, con cierta buena intención, frustrada en la realidad, que la Ley de Medidas deroga en sus artículos 4, 6 y 8, disposiciones adicionales primera, segunda y quinta y en su disposición derogatoria A.

(27) En particular, cfr. el Título II del «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1984, págs. 37559 a 37567, que contiene dicho Título, que confirma esta afirmación en la actualidad.

(28) Vid. nota 24 y nuestra monografía cit. sobre *La Burocracia en la España del siglo XIX*, en que se dan muestras fehacientes de esta realidad; luego la afirmación del Preámbulo de la Ley, en su párrafo sexto, es en cierta medida pretenciosa al decir: «por primera vez en la historia de la Administración Pública española».

(29) Esto ocurre en diversos momentos, que la lectura detenida de la Ley nos muestra, en el articulado y en las demás disposiciones, de forma obvia. El artículo 2, de dependencia orgánica, si bien no lo es en derecho, parece tiene vocación de serlo.

Los artículos 4 y 5, el primero se refiere a todos los funcionarios públicos, a la Función Pública; luego su contenido es estatutario, aunque no se diga. El segundo, evidentemente; las directrices y cualquier medida, al repercutir en el Presupuesto, deben afectar a todas las Administraciones. Sin embargo, no tienen el carácter aludido estos dos artículos.

El artículo 30, sobre permisos, debería generalizarse para todas las Administraciones.

Respecto de las disposiciones adicionales, transitorias y finales, las observaciones se hacen en el texto.

Es curioso que la disposición derogatoria no se declara básica del régimen estatutario, aunque da igual en la práctica.

de novedad, de resolución de problemas, de intenciones, de participación, de enfrentamiento realista, de reforma de las retribuciones, de racionalización de estructuras, de unificación de Cuerpos y Escalas, que a veces no se produce.

Una pincelada singular de este llamado «esfuerzo legal» (30) es que se concluye en integrar nuestra Función Pública en países de nuestro entorno, lo que se hace y justifica con la nueva regulación de la jubilación forzosa a los sesenta y cinco años, que ha sido fuertemente contestada por la doctrina, con los más diversos argumentos, sin que hayamos detectado, hasta la fecha, la argumentación, creemos que válida, que incluso otros países de régimen continental europeo anticipan esta edad aún más; pero las llamadas «clases pasivas» tradicionalmente no son marginadas ni discriminadas, desde la perspectiva de sus pensiones, como es presumible suceda con la crisis anunciada actualmente de las pensiones, fundamentalmente en el sector público (31).

En resumen, la Ley es de Bases (32), de bases del régimen estatutario, básica, marco, de intenciones, de objetivos y prioridades, vigente, provisional, realista, constitucional, general e integradora, innovadora, estructuradora y constructiva del Estado de las Autonomías, obligada y necesaria por la obsolescencia de las anteriores normas, parcial, reformista, progresista, profunda, en consonancia con la legislación de nuestro entorno europeo, a veces Ley simplemente.

El perfil y diseño realizado se ha hecho a base de lo declarado en su inicial justificación, que la propia Ley manifiesta. Pormenorizar cada

---

(30) El Preámbulo, en su párrafo final, habla de que «...en consonancia con este esfuerzo legal para adaptar nuestra Función Pública a las normas vigentes en los países de nuestro entorno...».

Insistiendo en el contenido de la nota anterior, vemos que en el texto se hacen alusiones concretas a estos supuestos, pero en el articulado hay ejemplos palmarios, como el artículo 4.a), el artículo 5, respecto de las competencias de los Ministros de Presidencia y de Economía y Hacienda, que afectan a todas las Administraciones Públicas, o incluso el artículo 2; por supuesto, el artículo 15, que habla en su párrafo 3 de que las relaciones de puestos de trabajo serán «públicas», esto es, predicable de todas las Administraciones. O la singular fórmula respecto del artículo 21, «Promoción profesional», que se detalla su contenido, lo que no se hace sino por alusión total en otros artículos. Esto se ha producido por una falta de corrección de estilo, pues en el Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, *ob. cit.*, en el artículo 3.1 se consideraban bases del régimen estatutario hasta el apartado e), y no se incluía el f), sobre adquisición de grados superiores. En el Proyecto era el artículo 20 y en el texto definitivo se consideró debía recogerse incluso este apartado, por lo que anecdóticamente y por única vez se hace una descripción de los apartados y subapartados, en vez de decir *in totum* que es básico el artículo 21 del texto vigente de la Ley de Medidas.

(31) Una simple lectura de los periódicos, de las revistas profesionales o de los debates e interpellaciones en el Congreso de los Diputados demuestra esta afirmación y preocupación. Recientes manifestaciones y discusiones en la disciplina del Partido Socialista, como el caso significativo de Nicolás Redondo, respecto de la Ley de Pensiones, reafirman esta opinión.

(32) No insistimos en este aspecto connotado en el texto y en la referencia de notas, pero como perfil, intención y casi obsesión se la quiere así denominar y, por paradoja, se nos ofrece desde la perspectiva de «medidas» una Ley articulada similar a una Ley ordinaria.

aspecto e intentar una crítica no es nuestro propósito; un análisis detenido de cada aspecto sería un ejercicio inútil y poco constructivo; por ahora, conviene mejor proceder para la inteligencia de esta norma, que, se quiera o no, es fundamental para el régimen jurídico de la Administración de personal de nuestras Administraciones Públicas.

#### 4. *La Ley de Medidas como modificación*

Matiz al que se ha hecho referencia, indudablemente relevante. Si algo es notorio en la Ley es su carácter de innovación y reforma. Una superficial lectura constata este aspecto.

Las innovaciones, acertadas o no, son muchas y de alcance. Se procede, a través del articulado, a citar las de mayor incidencia, reconociendo el carácter innovador de esta nueva regulación.

La denominación constituye una novedad, es nueva. Hasta ahora, se ha reformado la Función Pública con medidas. En el siglo pasado se hacían Exposiciones al Rey, se proponían Arbitrios (33), Memoriales, Leyes Generales, Leyes, Estatutos. El modo de proceder en el siglo actual era de una Ley de Bases, un Texto articulado y Reglamentaciones; ahora se introduce una novedad semántica: cualquier norma lo es de medidas, pero no es usual decirlo. Sin embargo, la jerga, el lenguaje, tiene su importancia y reparamos en este cambio de denominación (34).

El ámbito de la Ley, su aplicación, se extiende de forma notable. Comparar el Estatuto de 1964 y el fenómeno en 1984 nos conduce a evidentes conclusiones. En 1964, la Ley se refería sólo a los funcionarios de la Administración Civil del Estado, en connivencia con las normas especiales que la propia Ley reconocía (35); hoy, con un único y fallido intento en 1977 (36), la Ley ambiciosa referirse a «todo» el personal de cualquier Administración, y en caso de producirse una exclusión, al menos por vía de supletoriedad, que se le aplique (37), aunque se encuen-

(33) Cfr. el *Tratado de Derecho Administrativo* de GARCÍA-TREVIJANO, tomo III, vol. I, págs. 191 y ss.

(34) En la jerga, lenguaje, comunicación, en el idioma parlamentario, que es dialecto de instrumentación para transmitir su mensaje a través de las Cortes Generales actuales, se ha impuesto en varias ocasiones lo de que las Leyes son de «medidas», ¿y cuándo no? Al respecto, nos hemos ocupado del tema en nuestro programa actual para el año académico 1984-85, dedicando la IV Parte a estos aspectos semánticos en la burocracia (asignatura: Burocracia y Administración de Personal, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 1984), que si son aparentemente pueriles, demuestran una intención y realidad que tiene sus consecuencias evidentes.

(35) El texto articulado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, en su artículo 21, al determinar el régimen jurídico, dice: «... sin perjuicio de las normas especiales que sean de aplicación en virtud de lo dispuesto en la misma».

(36) El Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1977, R. D.-ley 22/1977, por su enunciación era ambicioso: de Reforma de la Administración Civil y Militar; pero ahí se quedaba su extensión, en una pura cuestión lexicográfica, pues en el contenido era una intención de reforma de las retribuciones de algunos Cuerpos, de instaurar el concepto de grado y poco más. Cfr. el texto de este Real Decreto-ley.

(37) Se constata esta afirmación al prescribir la Ley de Medidas, vid. artícu-

tre fuera del ámbito de aplicación de la misma; precisión ya establecida en el D. 315/1964, de 7 de febrero, que aprobaba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (38), con una fórmula distinta, pero similar a la actual, pues su carácter era respecto de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a los demás funcionarios, cualquiera que fuera su clase y la Entidad administrativa a la que prestasen sus servicios. Actualmente se declara su carácter supletorio respecto a cualquier Administración Pública.

La estructura de la Ley nueva no altera sustancialmente la del Estatuto de la profundamente afectada Ley articulada de 1964; se continúa con la misma sistemática, coincidiendo casi articuladamente, por epígrafes, títulos y capítulos. Las denominaciones como «Organos Superiores de la Función Pública» se mantienen, no se derogan sino en algún supuesto (39), bien parcial o totalmente, incrustándose las nue-

lo 1.5: «La presente Ley tiene carácter *supletorio* para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.» Con evidente incorrección técnica, pero con visión realista, pues el personal al servicio del Estado parece que está incluido en el número 1 de este artículo, pero por interpretación se sospecha que no todo puede estar incluido y como garantía se hace la salvedad; por supuesto, se declara la subsidiariedad, con lo que crea un grave problema de hermenéutica jurídica, que en el texto de este trabajo se ha detectado en un supuesto claro: el de la Administración Local.

(38) El «BOE» del sábado 15 de febrero de 1964, núm. 40, págs. 2045 a 2055, recogía los 104 artículos del actual Estatuto de Funcionarios, parcialmente derogados ahora por la Ley de Medidas, que también debe ser objetado, pues en su Preámbulo, que tampoco se califica, como ahora, de Exposición de Motivos, se intenta una justificación injustificada en unidades de medida. La Ley de Bases, que autoriza aprobar por el Gobierno un texto articulado, es de mayo de 1983; da un plazo al mismo de seis meses para realizar esta tarea y el plazo se incumple, pues de mayo de 1963 a febrero de 1964 van nueve, no seis, meses, y, sin embargo, se dice que se cumple; claro que en argumento subrepticio, pues al citar la Ley de Bases se dice su número, 109/1963, pero no se data la fecha, que es de 20 de mayo de 1963 (cfr. la pág. 2045 del texto citado en el «BOE», primera columna de I, «Disposiciones generales», primer párrafo), y es incomprensible que si los meses, según el C. C. y la Ley de Procedimiento Administrativo, se computan de fecha a fecha, se haya cumplido; con los requisitos necesarios para que un Decreto Legislativo, tanto en el régimen anterior o en el constitucional actual, deben hacerse con tres requisitos fundamentales: a un órgano concreto, el Gobierno; sobre una materia específica, el régimen estatutario de los funcionarios; en un tiempo determinado, seis meses, plazo que invalidaría la actuación gubernamental, por lo que hubiese sido necesaria una nueva delegación. Por ello, y sin la posibilidad de un recurso al no existir un Tribunal de garantías constitucionales, se ha mantenido una Ley fundamental que estaba viciada por no reunir los necesarios requisitos en su articulación, mediante un Decreto Legislativo. Interrogante que no fue planteado en los años de su vigencia total, con la venia del Consejo de Estado y un solo voto particular, que no se refería a esta cuestión y sólo al contenido de la disposición transitoria segunda de la Ley. GARRIDO FALLA, en su discurso cit., dice, creemos que hábilmente, que no se ha incumplido el plazo.

(39) Por un problema de congruencia cuantitativa (33 frente a 104 artículos), cualitativa (no es lo mismo el régimen constitucional desde 1978 que el de Leyes Fundamentales del anterior régimen), el hacer este arreglo supone disfunciones, y de ahí la problematidad del nuevo ordenamiento de la Función Pública española.

Efectivamente, algunos títulos no coinciden, al hablarse ahora de capítulos y no de aquéllos, pero en general se sigue la misma sistemática, que es asistémica, en la redacción de la Ley de Medidas.

vas normas, en un texto que en su día debe ser refundido, por claridad e incluso seguridad jurídica.

La dirección de la Función Pública, a través de unos órganos específicos, incluye la novedad de un sistema que intenta armonizar órganos monocráticos, personalizados, pues se alude subjetivamente al Ministro, no al Ministerio, de Presidencia y de Economía y Hacienda, que comparten con órganos colegiados, con importantes atribuciones, pues les corresponden trascendentales funciones (40), en un régimen que un sector doctrinal ha calificado «sistema polisnodial» (41); lo evidente es que el número de miembros y componentes, como el Consejo Superior de la Función Pública, o de la Comisión Superior de la Función Pública, o de la Comisión de Coordinación de la Función Pública, son excesivamente numerosos (42), lo que hace dudar que pueda funcionar eficazmente, pues la experiencia demuestra que órganos excesivamente numerosos son inoperantes; pero contrasta, además, que se ha olvidado o intencionalmente omitida la representación de determinados sectores, lo cual crea cierta perplejidad (43).

Tal vez la modificación más importante sea la del capítulo II, sobre «Ordenación de la Función Pública de las Comunidades Autónomas y regulación de la situación de los funcionarios transferidos», tema declarado básico, al que se refieren los artículos 11 y 12 de la Ley de Medidas.

Sobre el tema, que inmediatamente sensibiliza a los responsables y a la Administración autónoma, se ha reaccionado, desde distintas ópticas, con diferente énfasis, pero hay ya acreditadas aportaciones sobre la cuestión (44).

---

(40) La lectura del artículo 5 de la Ley de Medidas, que aunque no se declare «básico» lo es, en definitiva resuelve lo que es más importante en los funcionarios: su porvenir y retribuciones. Este Ministro, que no el Ministerio de Economía y Hacienda, decide las *directrices* de los gastos y autoriza *cualquier medida* relativa al personal, que es el de *todas* las Administraciones Públicas; subrayamos estas características para insistir en la visión presupuestaria de la regulación de la Función Pública española.

(41) Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, en la Semana organizada por el IEAL, en la ENAL, sobre la Ley de Medidas, del 24 al 28 de septiembre de 1984, interviniendo, además, Luis MORELL OCAÑA, José Luis FUERTES y Javier VALERO, califica el sistema de Consejos y órganos colegiados de polisnodial.

(42) El Consejo Superior de la Función Pública está formado por 70 miembros, según nuestro cálculo; LÓPEZ RODÓ afirma en el discurso de contestación a GARRIDO FALLA, cit., y confirma este número, y la Comisión de Coordinación de la Función Pública, por 34. Convendría recordar el aforismo francés de que las reuniones deben tener no menos representantes que las gracias (tres) ni más que las musas (nueve) para funcionar adecuadamente. La Comisión Superior de Personal, que se reestructura por R. D. 453/1985, de 6 de marzo, y se determina su composición, con 16 miembros, incluido el Secretario, con voz y voto.

(43) La Administración Local, por ejemplo, está cuantitativamente muy poco representada; un ejemplo palmario es el del Colegio Profesional de Secretarios, Interventores y Depositarios, que agrupa a todas los profesionales del ramo y que no aparece.

(44) Un ejemplo es la Semana organizada por la Comunidad de Madrid, con la intervención de Jesús LEGUINA VILLA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares, con la tercera Ponencia del *Seminario sobre*



Las Comunidades Autónomas han asumido, en su totalidad, competencias al respecto, con excepción del Principado de Asturias; la postura adoptada es distinta en cada supuesto, si bien se pueden agrupar las Autonomías, para un mejor entendimiento:

a) El País Vasco (45) y el Gobierno Foral de Navarra (46) declaran en sus respectivos Estatutos que es competencia exclusiva el estatuto de los funcionarios del País Vasco y, por virtud del régimen foral, corresponde a Navarra el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.

b) Otro grupo de Comunidades Autónomas atribuyen competencias para el desarrollo legislativo y régimen jurídico de sus funcionarios de acuerdo con los criterios de la legislación estatal. En este supuesto se encuentran Andalucía (47), Baleares (48), Canarias (49), Cataluña (50),

---

lo *Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública*, titulada «Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia de Función Pública después de la Ley 30/1984, de 2 de agosto».

En este Seminario, organizado por la Consejería de Economía y Hacienda (Viceconsejería de Función Pública), Madrid, 1984, los días 17 y 18 de diciembre del pasado año, las otras dos Ponencias estuvieron a cargo de: la primera Ponencia, doctor NICKSCH, Director General en el Ministerio del Interior de la República Federal Alemana, sobre «El puesto de trabajo, eje de la Función Pública. La distinción personal laboral/personal funcionario. El caso de la República Federal Alemana», y la segunda, a cargo de don Manuel BALMASEDA ARIAS-DÁVILA, Director General de Gastos de Personal del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre «El puesto de trabajo, eje de la Función Pública. El nuevo sistema de retribuciones».

En el Seminario citado intervino también el Secretario de Estado para la Administración Pública, don Francisco Ramos Fernández-Torrecilla, y el Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid, don Joaquín Leguina, que clausuró dicho Seminario.

(45) El País Vasco, en su Estatuto, vid. artículo 20.4, se atribuye competencia exclusiva para dictar reglamentos internos de organización de sus servicios. El artículo 10.4, también con exclusividad, dentro de lo prescrito en el 149.1.18 de la Constitución, le atribuye el Estatuto de los Funcionarios del País Vasco.

(46) En Navarra, el Gobierno de Navarra o la Diputación Foral tienen competencias exclusivas, vid. el artículo 49.b), sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.

(47) La Comunidad Autónoma andaluza reconoce que el régimen estatutario de sus funcionarios es de su competencia, en cuanto al desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la regulación general del Estado, según el artículo 15.1 del Estatuto andaluz.

(48) El Estatuto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en su artículo 41, establece que corresponde a dicha Comunidad Autónoma la creación y estructuración de una Administración Pública propia, en el marco de los principios generales y las normas básicas de la legislación del Estado.

(49) En Canarias, la fórmula es la misma que en la nota anterior para Baleares. El artículo 21.1 recoge dicha alusión, así como el 32.2, que habla del régimen jurídico de la Administración canaria y de sus funcionarios, de acuerdo con criterios de eficacia, aprovechamiento de efectivos estatales y respeto a los derechos adquiridos.

(50) El régimen estatutario de sus funcionarios lo asume la Generalitat, según el artículo 10.1 del Estatuto, pero la competencia es de desarrollo legislativo y de

Extremadura (51), Galicia (52) y Valencia (53).

c) Castilla-León (54) es un caso, por la fórmula arbitrada respecto de la Administración regional, que somete a los principios y normas de organización del Estado a sus funcionarios.

d) Aragón (55), Castilla-La Mancha (56) y La Rioja (57) no asumen competencias en esta materia, pero se someten al régimen, organización y funcionamiento del Estado y responden a principios de economía, eficacia y organización, para evitar duplicidades de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia (58).

e) Madrid (59) y Murcia (60) no asumen competencias, al menos no las califican; simplemente aluden a que el régimen jurídico de sus fun-

ejecución en el marco de la legislación del Estado.

(51) En el Estatuto de Extremadura, según el artículo 9.8, el régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma, se refiere a la competencia de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado.

(52) Galicia, al regular en su Estatuto la Administración Pública gallega, vid. el artículo 28.1, utiliza la misma fórmula que las anteriores Comunidades Autónomas.

(53) La Comunidad Autónoma de Valencia, a través de la Generalitat valenciana, según su Estatuto, se refiere en el artículo 32.1 al régimen estatutario de sus funcionarios, atribuyéndole competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado, en su caso, en los términos que la misma establezca.

(54) Castilla-León, en el Estatuto de la Comunidad, habla de Administración Regional y que el régimen de sus funcionarios se establecerá de acuerdo con los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado, según el artículo 31.2 de su Estatuto.

(55) Aragón, en su Estatuto de Autonomía, habla de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, dependientes de la Diputación General, vid. artículo 44.1. Con criterios de economía, se decide la no existencia de personal libremente designado en la Comunidad Autónoma de Aragón, más que el estrictamente preciso para el apoyo inmediato de los órganos políticos, según el artículo 44.4.

(56) En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y en su Estatuto, se determina que la organización, el régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno son de competencia exclusiva, pero, según el artículo 31.1.a) del Estatuto, no se alude a competencias estatutarias de la Función Pública de la Comunidad Autónoma.

(57) En el supuesto de La Rioja, a través del Estatuto de esta Comunidad Autónoma, tampoco se asumen competencias en materia de Función Pública, pero sí en relación con la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, según el artículo 25 del Estatuto.

(58) Concretamente, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su artículo 44.3, dice: «En desarrollo del principio de economía y sin perjuicio de la eficacia, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma se organizará sobre la base de evitar la *duplicidad de cargos o funciones* y la *proliferación de la burocracia*» (el subrayado es nuestro).

(59) La Comunidad de Madrid atribuye en su Estatuto que corresponde a la Asamblea de Madrid el régimen jurídico de la Administración Pública regional y de sus funcionarios, que será regulado mediante Ley, de conformidad con la legislación básica del Estado, según el artículo 38.2 de su Estatuto.

(60) Similar regulación es la de la Región de Murcia, que en su Estatuto, en el artículo 52, reproduce casi literalmente lo que dice el de la Comunidad de Madrid.

cionarios se regulará por Ley de la Asamblea dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. Cantabria (61) utiliza una forma similar; alude incidentalmente a los funcionarios.

Dentro de este apartado se da una curiosa circunstancia. El artículo 12 de la Ley de Medidas sobre regulación de la situación de los funcionarios transferidos, después de regularse un *status* jurídico, que no es otra cosa, como figura subjetiva de un administrado especial, como lo es funcionario, una posición adoptada en una organización, en este supuesto la Administración/Administraciones Públicas, situación estable y permanente, de la que surgen una serie de potestades, sumisiones, derechos/deberes, atributos/cargas, etc. Pues bien, al regular la situación de estos funcionarios se dice que están en «servicio activo» en la Función Pública de la Comunidad Autónoma en la que se integran y en sus Cuerpos y Escalas de origen (el Estado, la Administración Local o Institucional), en una situación administrativa «especial de servicios», que les permite mantener todos sus derechos. ¿También los económicos y derivados de ellos? Suponemos que no. ¿Esta situación es la del capítulo VII, artículo 29, de situaciones, donde se regula la «situación de servicios especiales»? Parece que no, pues se enuncia como *numerus clausus*, es taxativa; de otra parte, es sorprendente, se regulan en este supuesto fuera de contexto «situaciones». Lo único que puede entenderse es situación de servicios en Comunidades Autónomas ya no «especial», como se hace en algunos supuestos de convocatoria de promoción interna, que sorprende aludan a situaciones extintas, como la de supernumerario y a esta nueva denominación (62).

Otro aspecto como el de los Registros de Personal, que no son una novedad en nuestro régimen jurídico (63); en lo que sí hay modificación es en aspectos como el de los datos relativos a su raza, religión u

---

(61) Cantabria, en el artículo 33, habla de funcionarios, al decir que su *personalidad* se exigirá en los mismos términos y casos que se establezca en la legislación del Estado para la materia.

(62) Concretamente, la Orden de 6 de marzo de 1985 («BOE» del 7), sobre acceso mediante promoción interna al Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Seguridad Social, en el artículo 1, párrafo 1.º, *in fine*, dice: «... hallarse en situación de activo, servicios especiales, servicios en Comunidades Autónomas o *supernumerario...*» (el subrayado es nuestro).

(63) Hasta el extremo que en el siglo XIX era casi una obsesión, desde el Estatuto de López Ballesteros, en 1824, registrar, hacer listas, escalafonar a los funcionarios. Cfr. *La Burocracia en la España del siglo XIX*, ob. cit., en la que analizamos este aspecto. En el mismo sentido, pero examinando la situación actual, la Ponencia de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR en la Semana sobre «La Ley de Medidas», patrocinada por el IEAL, organizada por la ENAL, cit. anteriormente, donde afirmaba que no había ninguna novedad, salvo la imposición a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local. El Registro Central ya existía desde el Estatuto de 1964; la pregunta lógica: ¿por qué no registrar en un único Registro a todos los funcionarios de todas las Administraciones? Sobre todo en la actualidad, con los medios informáticos existentes, esencialmente a escala, lo que tal vez no fuera factible a nivel local minúsculo. En cuanto a aspectos parciales, como la discriminación, la Administración nunca hizo anotaciones discriminatorias de sus funcionarios.

opinión que pudieren ser discriminatorios y no figuraran en la documentación del funcionario.

Al separar los Registros de las Comunidades Autónomas y Local y los de la Administración del Estado puede ser un problema (64), pues, de un lado, se instaura la movilidad funcional y los Registros se independizan. Esta observación se quiere superar con la coordinación y con mínimos homogeneizadores (65), lo cual es hipotético.

La programación y oferta de empleo público es una modificación sustancial en el Estatuto funcional. Se habla, implícita pero por contraste explícitamente, de presupuestos por programas, y hay programas de función pública. No es otra cosa la llamada «oferta de empleo público» para 1985, aprobada por R. D. 152/1985, de 6 de febrero, que se refiere a la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos (66). Se crean 27.841 empleos que son de nueva creación, que en Anexo se detallan, agrupados en funcionarios (I) y personal laboral (II). Diversas Resoluciones de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (67) convocan pruebas selectivas, en estos momentos en proceso de realización, para ingreso en los distintos Cuerpos. Otro sis-

(64) El tema se plantea en la anterior nota. La solución, en una buena técnica de tratamiento de la información; hoy es posible ir a un Registro único, criterio avalado por la situación homogénea de los funcionarios, con un *status* único.

(65) El tema se detecta y se intenta resolver en la Ley de Medidas. Vid. el artículo 13.3, donde se declara, con buena intención, que todos los Registros «estarán coordinados»; se encarga al Gobierno de establecer los «mínimos homogeneizadores», así como los requisitos para la «utilización recíproca». En este supuesto, la Ley crea el problema, más que resolverlo; se apercibe de ello y responde con cautelas, mediante reenvío al Gobierno de una tarea que desde el principio podía haber obviado, creando un posible Registro único de la Función Pública.

(66) Oferta que ha desencadenado una serie de problemas, desde el sorteo de una letra. En este caso, la Resolución de 9 de febrero de 1985 («BOE» 11 de febrero) de la Secretaría de Estado para la Administración Pública designa fecha, hora y lugar para la celebración del sorteo público, a que se refiere el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado. Celebrado el mencionado sorteo, la Resolución de 20 de febrero de 1985 («BOE» del 26) de la Secretaría de Estado para la Administración Pública hace público el resultado del sorteo, determinándose el orden de actuación de los aspirantes en todas las pruebas selectivas para ingreso en Cuerpos o Escalas de funcionarios, que se iniciará por aquellos cuyo primer apellido comience por la letra I. Esta se entiende es una medida racionalizadora, de acuerdo con el artículo 16 del R. D. 2223/1984, de 19 de diciembre, que aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado, que es discriminatorio, pues deberían haberse sorteado, para ser igualitario, las posibles combinaciones de letras por apellidos y no sólo la inicial. Los plazos de las oposiciones, las convocatorias, los órganos de selección son regulados en el citado Reglamento, que introduce novedades evidentes respecto del anterior, aprobado por R. D. 1411/1968, de 27 de junio, y que ahora se deroga.

(67) Previamente se había normalizado el modelo de impreso de solicitud de admisión a pruebas selectivas en la Administración Pública, por Resolución de 22 de febrero de 1985 («BOE» del 23). Vid. Ordenes de convocatoria para ingreso, como la Resolución de 7 de marzo de 1985 («BOE» del 8), convocando pruebas selectivas unitarias para ingreso en el Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado y de la Seguridad Social; Resolución de 7 de marzo de 1985, de 23 de marzo de 1985, etc., sobre acceso al Cuerpo de Gestión y de Administradores Civiles del Estado.

tema que se ha utilizado para acceso es la «promoción interna», en que mediante O. M. se convocan plazas al amparo del artículo 22.1 de la Ley de Medidas, para el ascenso desde Cuerpos y Escalas de grupo inferior a otros de superior categoría; esto es una innovación. También lo es el que los antiguos concursos se convocan ahora periódicamente, al amparo del artículo 20.1 de la Ley de Medidas, generalmente en el «BOE» del día 1 y 15 de cada mes, por los distintos Departamentos ministeriales, con una especificación del puesto de trabajo, número de plazas, localidad, Cuerpo o Escala y «otros requisitos» (68).

Las relaciones de puestos de trabajo, se regulan en la Ley las relativas a la Administración del Estado; el artículo correspondiente (69) no es básico y, sin embargo, paradójicamente, se refiere a *todos* los funcionarios públicos.

El tema preocupante de la Ley es que regula con carácter básico más de un 50 por 100 de sus prescripciones, pero en el otro porcentaje, hasta totalizar sus preceptos, los hay básicos también y, sin embargo, se produce un vacío; la Administración Local y la de las Comunidades Autónomas, tal vez éstas, a través de sus Estatutos y legislación propia, lo resuelvan, pero en la Administración Local se plantea un grave problema de aplicación directa o subsidiaria de la Ley de Medidas, agravado por la publicación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, pues esta Ley posterior contiene un auténtico estatuto de los funcionarios locales, al regular en su Título VII el «Personal al Servicio de las Entidades Locales».

Situaciones como la expuesta se encuentran necesitadas de claridad y ordenación sistemática, pues cuando una materia se regula, por contraste y regularmente, desde perspectivas distintas, en un tiempo real que se produce en momentos también diferentes, además de la complejidad temática, surgen una serie de problemas relativos a la aplicación del ordenamiento jurídico.

Creado el ordenamiento, como es éste el caso: una Ley de Medidas, otra de Régimen Local, otras Leyes de general aplicación (Incompati-

---

(68) Cfr., por ejemplo, el «BOE» 1 junio 1985, que publica la Orden de 27 de mayo de 1985 por la que se anuncia convocatoria pública para proveer puestos de trabajo, por el sistema de libre designación, en el Ministerio de Economía y Hacienda. En el propio «BOE», los Ministerios del Interior; Educación y Ciencia; Trabajo y Seguridad Social; Industria y Energía; Agricultura, Pesca y Alimentación; Transportes, Turismo y Comunicaciones; Cultura; Administración Territorial, y Sanidad y Consumo, con ligeras variantes, publican similares convocatorias.

(69) El artículo 15 de la Ley de Medidas no se incluye en el artículo 1.3 de los que se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en aplicación constitucional del artículo 149.1.18, en consecuencia aplicables a *todas* las Administraciones Públicas. La simple lectura del párrafo segundo del artículo citado constata: se aplica a *todos* los funcionarios públicos del ámbito de la Ley, y en el párrafo se habla de funcionarios públicos sin distinción (vid. dicho párrafo *in fine*).

Vid. Jesús LEGUINA VILLA, en la Ponencia cit. en el Seminario organizado por la Comunidad de Madrid en diciembre de 1984, que sienta las bases para un posible estudio sobre la Función Pública en las Comunidades Autónomas.

bilidades, por ejemplo), en un marco constitucional determinante la aplicación supone separar dos momentos distintos: la búsqueda de la norma, que una vez identificada se ha de interpretar en su verdadero sentido, para conocer su esencia.

Los problemas de validez y eficacia, que se han de separar, en una técnica jurídica correcta, también tienen su incidencia, pues un acto es válido cuando reúne los requisitos esenciales para su perfección, pero puede ocurrir que sea ineficaz, por estar necesitado de otros actos posteriores, para que tenga una auténtica efectividad.

A todo esto se sobreañade toda la problemática de la derogación de las normas, e incluso de la colisión entre las mismas o, en su caso, incompatibilidad. Problemas de jerarquía, normativa, de suspensión y otros muchos, como el de la *vacatio*, nos diseñan un panorama necesitado de esclarecimiento.

De ahí que nos dediquemos en el siguiente apartado a estudiar esta rica problemática.

##### 5. *La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, reforma de todas las Administraciones*

Parcialmente hemos estudiado la incidencia, sectorializada por Estatutos de Autonomía, que pueda tener esta norma; generalizando, no es tan problemática como pudiera parecer la aplicación de los principios, adaptación y desarrollo en las Comunidades Autónomas, aunque en la realidad el tema puede ser objeto de estudio monográfico.

Respecto de otras Administraciones, como la militar, el problema también tiene importancia. Algunas disposiciones han sido dadas; el tema está resuelto respecto al personal civil al servicio de la Administración Militar y de sus Organismos Autónomos (70), pero queda pendiente el de los profesionales del Ejército y Defensa. No obstante, el tratamiento debe ser particular, objeto de estudio que ahora soslayamos.

Donde la Ley incide cuantitativa y cualitativamente es en la denominada «Administración Local»; en cantidad, pues más de la mitad de la Ley de Medidas se aplica por ser régimen estatutario de los funcionarios públicos, aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas; por ende, a la Administración Local.

En calidad e intensidad, un nuevo evento, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, que en su Título VII es un auténtico Estatuto del Personal, al servicio de las Entidades locales, viene a hacer más compleja la situación.

(70) Cfr. el artículo 1 de la Ley de Medidas, que al determinar el ámbito de aplicación de la Ley, en su apartado b), determina y afecta «al personal civil al servicio de la Administración Militar y de sus Organismos Autónomos». Respecto de la Administración Militar, cfr. nuestro trabajo en el *Libro homenaje a José Antonio García-Trevijano*, CUNEF e IEAL, Madrid, 1982, págs. 463-507, con el título «Influencia de la Administración Canónica y Militar en el Derecho Administrativo», en que se estudia este problema.

Se intenta de forma metódica ver, a través de unas consideraciones generales, el significado y alcance de la Ley de Medidas en la vida local.

En primer lugar, la Ley afecta a todas las Administraciones Públicas, en un marco jurídico derivado de nuestra Constitución; reforma las competencias en materia de personal, las condiciones de empleo, la carrera, las retribuciones; todo ello presidido por un principio de racionalización, en un contexto del Estado de las Autonomías.

El alcance de la Ley determina el planteamiento problemático de la aplicación, directa o supletoria, a la Administración Local, en su ámbito jurídico normativo, prescindiendo de que el artículo 1.3 de la Ley de Medidas sea de «bases».

Los aspectos más relevantes son los siguientes:

— Las competencias del Gobierno respecto de la programación de las necesidades de personal y la oferta de empleo público de las Administraciones Públicas. Debe existir una oferta de empleo público particularizada para la Administración Local, que va a plantear varios problemas de coordinación, de planificación a medio y largo plazo, situación que ya se produce (71).

— Las referencias que se hacen a las Corporaciones Locales respecto a temas de personal, que pueden solicitar informe de las disposiciones en materia de Función Pública al Consejo Superior de la Función Pública (72).

— El tema de la importancia, significado y trascendencia del citado órgano colegiado, por su composición numerosa: tiene 72 miembros y, sin embargo, los representantes de las Corporaciones Locales sólo son 17 y designados por Federaciones existentes. El tema de la participación en este órgano rector tiene importancia en relación con la Administración Local (73).

(71) Prueba de ello es que esta oferta todavía no se ha producido; que en el año presente no han sido convocadas oposiciones a los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local, hoy de «habilitación nacional»; que esta Administración está necesitada perentoriamente de efectivos, por aplicación de la Ley de Medidas, que supone la jubilación gradual de gran número de funcionarios de esta tipología, y no se responde hasta el momento (julio 1985) con la «oferta» correspondiente.

La oferta de empleo público para la Administración del Estado es una realidad en estos momentos; se ha citado su regulación y disposiciones complementarias, pero la vida local es compleja, variopinta, con más de ocho mil entidades locales, que hace imposible prácticamente su realización; por ello se continúa con el régimen anterior derogado, a pesar de que el artículo 18 de la Ley de Medidas sea básico, y su último párrafo obliga a ajustarse a los mismos criterios que para el Estado a todas las Administraciones Públicas. Esto se evidencia con la lectura del «BOE», donde sin oferta de empleo público se están convocando a diario plazas en Corporaciones Locales.

(72) La Ley de Medidas, en su artículo 6.1, regula el Consejo Superior de la Función Pública y lo declara «...órgano superior colegiado de *coordinación* y consulta de la política de Función Pública, así como de *participación* del personal al servicio de las Administraciones Públicas» (el subrayado es nuestro). Al determinar en el punto 2 del artículo citado lo que le corresponde en particular, referido siempre a *todas* las Administraciones Públicas, no se habla de la Local. Cfr. dicho artículo.

(73) Cuantitativamente y cualitativamente, parece poca representación la esta-

— Al regularse los Registros administrativos existe en la Ley un imperativo de que las Entidades locales deben constituir sus Registros particulares, pero dado el número de Corporaciones Locales existentes, más de 8.000 en la actualidad, desde la falta de capacidad financiera o técnica, que se resuelve con la colaboración en la Ley, aventura un complejo problema de futuro, que lo es ya en el presente (74).

— En relación con las plantillas y puestos de trabajo del personal de la Administración Local, se prescribe en la Ley de Medidas que ha de fijarse anualmente a través de su Presupuesto; la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, al hablar de las competencias del Pleno (art. 22.2.i), dice que corresponde a éste la aprobación de la plantilla del personal, la relación de puestos de trabajo, etc., con lo cual se produce al menos un problema de armonización, pues respecto, por ejemplo, de la selección, que disciplina con carácter estatutario la Ley de Medidas, ahora se atribuye al Pleno del Ayuntamiento esta competencia (75).

— La Ley de Medidas dedica a las relaciones de puestos de trabajo un apartado especial, dentro del capítulo III, en relación con las Comunidades Autónomas y la Administración Local, que plantea el mismo problema armónico que el supuesto anterior (76).

— El tema novedoso de la movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas, en relación con la Administración Local supone una rica problemática, pues reduciendo ésta a las prescripciones, que son estatutarias al respecto, básicas, a un entendimiento simplista, la cuestión se plantea en los siguientes términos: los funcionarios locales pueden, por movilidad, pasar a otras Corporaciones locales distintas, con lo que los hasta ahora funcionarios propios de cada Corporación se convierten en intercorporativos, es decir, de ámbito nacional. El segundo paso es que esta movilidad no es solamente horizontal, sino vertical, en el sentido de que pueden pasar a la Administración de las Comunidades Autónomas, con una limitación como es la de que no pueden pasar a cualquiera de las 17 Comunidades actualmente existentes, sino solamente a la suya (77). En reciprocidad, los funcionarios

blecida por el artículo 7.1.c), que sólo son 17; no llega al 25 por 100 del total y, sin embargo, por el personal afectado, tal vez sea la Administración Local la de mayor número de efectivos.

(74) Sin necesidad de hacer una profunda meditación, al establecer la obligación en el artículo 13, básico y estatutario, de que todos los Registros de todas las Administraciones serán coordinados con criterios homogeneizadores (vid. apartado 3), encomienda al Gobierno una tarea de difícil o de imposible cumplimiento.

(75) Concretamente, la formación profesional y promoción, regulada en el artículo 21.1.f), atribuye al Pleno de las Corporaciones la adquisición de grados superiores por promoción mediante cursos. Existe una colisión aparente con la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

(76) Vid. el artículo 16 de la Ley de Medidas, declarado como básico del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en su totalidad, por el artículo 1.3 de dicha Ley.

(77) Afirmación reiterada por la propia Ley de Medidas, que prescribe en el artículo 17.2, por demás básico, que «... los funcionarios de la Administración Local podrán desempeñar puestos de trabajo... en la Administración de su Comunidad Autónoma» (el subrayado es nuestro).



del Estado son, por movilidad, capaces de pasar a las Comunidades Autónomas e incluso a las Corporaciones Locales. Se produce la paradoja de que en movilidad horizontal tienen un trato igual, pero en vertical hay una notable diferencia, pues no se puede ser funcionario de la Administración del Estado, para los locales, pero sí a la inversa. Existe un mecanismo, que hemos llamado cámara de descompresión (78), por el cual esto se lograría, utilizando la propia Ley de Medidas, pero perdiendo la condición de funcionario local, es decir, reconvirtiéndose en funcionario de la Comunidad Autónoma, perdiendo la condición de local, para desde este puesto de trabajo, con el juego de la propia Ley, le permita convertirse en funcionario estatal; para ello es necesario pagar un elevado precio, como supone el abandono de una carrera, de unas pruebas selectivas, si no se prevé reglamentariamente que esto no suceda.

— En cuanto a las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes, se determina que constituyen la oferta pública de empleo del Estado.

Esta definición y el artículo que en la Ley de Medidas regula la oferta de empleo público (79), a pesar de ser un artículo declarado base del régimen estatutario del funcionario, sin embargo, regula la oferta de empleo público del Estado y no el de las demás Administraciones Públicas aludidas en el último párrafo del mismo, pero no se sabe muy bien si todo es predicable desde la definición a la articulación o, por el contrario, las demás Administraciones Públicas tendrán un régimen particular.

— En cuanto a las normas para objetivar la selección del personal, la provisión de los puestos de trabajo, la promoción profesional de los funcionarios de las Administraciones Públicas, considerados íntegramente los artículos correspondientes (80), que son básicos del régimen estatutario, sugiere una serie de reflexiones que plantean incidentes de interés. En primer lugar, consagra los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. Dichos principios, respecto de los funcionarios, están recogidos (el de mérito y capacidad) en el artícu-

(78) Esta despresurización, mediante una cámara de esta naturaleza, se hace mediante el juego de la propia Ley. Tesis que hemos mantenido reiteradamente; así, en nuestra conferencia en Cádiz sobre «La Ley de Medidas», en la sede de la Diputación Provincial, el 30 de octubre de 1984.

Efectivamente, la Ley de Medidas permite pasar a las Comunidades Autónomas, vid. nota anterior, a los funcionarios locales. Utilizando las prescripciones de la propia Ley, por movilidad, según el artículo 17.1, los funcionarios de las Comunidades Autónomas pueden pasar al Estado en razón de reciprocidad. Pero hay un trato discriminatorio, pues la Ley 7/1985, de 2 de abril, permite a los funcionarios de la Administración del Estado pasar a la Local, pero no en reciprocidad. Cfr. el artículo 101, al decir que «los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por funcionarios a que se refiere el artículo anterior (los funcionarios *restantes*, es decir, los que no tienen habilitación nacional) ... entre funcionarios que pertenezcan a *cualquiera de las Administraciones Públicas...*» (el paréntesis y subrayados son nuestros).

(79) Cfr. la redacción y significado del artículo 18, en una interpretación integrada en el texto.

(80) Constituye el cap. IV de la Ley de Medidas. Vid. artículos 19 a 22 de la citada Ley.

lo 103.3 de la Constitución; el de acceso en condiciones de igualdad (el de igualdad), en el artículo 23, que regula el derecho de participación; en su inciso 2.º, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. El supuesto de la publicidad se ha hecho por deducción, pero respecto de la Función Pública expresamente no se dice constitucionalmente en ese área, que este principio lo sea.

— Rasgo manifiesto de la Ley de Medidas, que se extiende a cualquier Administración Pública, es su anticorporativismo, con la excepción del personal docente e investigador (81). Este inciso parece que no es estatutario y debería serlo.

— El Instituto Nacional de Administración Pública es el órgano superior en temas de formación, selección y perfeccionamiento en relación con la Administración del Estado, y lo es de colaboración y cooperación con Centros similares de otras Administraciones. El problema es que, a nivel local, la propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece disposiciones, con carácter estatutario, en relación con la selección y formación de los funcionarios, tanto de habilitación nacional

---

(81) Una disposición del tenor expresado está en el artículo 19.2, *in fine*, que establece literalmente, respecto de los órganos de selección: «En ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección *podrán estar formados mayoritariamente* por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar» (el subrayado es nuestro). En virtud de la filosofía de la Ley, esto se produce no sólo en cuanto a la composición del Tribunal, sino en relación con su funcionamiento, que son cosas distintas y no previstas en la Ley, pues puede darse la circunstancia en el funcionamiento de mayoría de miembros del Tribunal del Cuerpo a seleccionar. Supuesto que no se da habitualmente en las Administraciones Públicas, donde actúa el titular, o en su caso el suplente, pero sí se da el supuesto de fungibilidad de miembros del Tribunal, como sucede en las convocatorias de oposición a Cursos Selectivos para ingreso en los, hasta ahora, Cuerpos Nacionales de Administración Local, podría suceder el caso práctico siguiente: el Tribunal está válidamente constituido con tres miembros, titulares o suplentes, actuando, por ejemplo, el Presidente y el Vocal titular y suplente, propuesto por el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, que pertenecen al Cuerpo a seleccionar, con lo que se daría una transgresión de la Ley, cuya intención es que en la votación no primen criterios corporativistas. Vid. la convocatoria, en fase de realización, de Oposiciones de Acceso a los Cursos Selectivos para ingreso en los Cuerpos Nacionales de Secretarios de Primera, Segunda y Tercera Categoría, Interventores de Primera Categoría y Depositarios de Administración Local. Resolución de 16-III-84 de la Dirección General de Administración Local, que aprueba las Bases y Programas mínimos de las citadas oposiciones. Así como la Resolución de 17-III-84 del Instituto de Estudios de Administración Local, de convocatoria de las citadas oposiciones. Al regularse la composición de los Tribunales, en la Base 6.ª de la Resolución del Instituto de Estudios de Administración Local, se establece esta sustitución y composición que hemos calificado de *fungible*. Vid. Base 6.ª, 4. A mayor abundamiento, se puede, por interpretación, complicar la cuestión: ¿son un Cuerpo único *todos* los Nacionales?; es decir, un Interventor o Depositario, ¿no están como Cuerpo representados en una oposición a Secretarios de Administración Local, o a la inversa?; ¿puede formar parte de un Tribunal de Primera, Segunda o Tercera Categoría, sin ser contabilizado como tal si pertenece a categoría distinta?, y, por último, un funcionario jubilado ¿puede formar parte de estos Tribunales, sin que se tenga en cuenta por su situación «pasiva»? Como se ve, la problemática es muy prolífica y plantea supuestos numerosos.

como de los restantes (82), e incluso específicamente dedica a las organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la Local un capítulo, el IX, donde se recogen instituciones como el Instituto de Estudios de Administración Local, cuyas funciones y fines esenciales son la selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios de las Entidades Locales (83).

— La provisión de puestos de trabajo por parte del Pleno de las Corporaciones Locales sugiere alguna reflexión, pues tanto la clasificación por niveles como la adquisición y cambio de grado parece que al atribuirse al Pleno de las Corporaciones Locales pudiera, aunque sólo fuera desde el punto de vista de la heterogeneidad, producir una pulverización, con soluciones contradictorias y muy dispares, según cada caso y Corporación, pues por autonomía y atribución de competencias legales se puede actuar discrecionalmente, tipificando por supuestos concretos una materia, que por naturaleza debería tratarse de forma homogénea (84).

— La promoción interna, que se predica de todas las Administraciones Públicas, en mini-Administraciones, como son el 90 % de las Corporaciones Locales, numerosísimas por demás, puede plantear problemas de escala (85).

(82) Cfr. los artículos 98 y 99, respecto de los de habilitación nacional, y 100 a 102 de los restantes de la Ley de Bases de Régimen Local, cit.

(83) Vid. artículos 96, 98 y 120 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

(84) La provisión de puestos de trabajo, según la Ley de Medidas, que regula en el artículo 20, básico, esta materia, establece de forma específica que es el Pleno de las Corporaciones Locales el que determina el número de puestos, características y retribuciones del personal eventual (art. 20.2, primer párrafo); el nombramiento y cese corresponde a los Presidentes de las Corporaciones Locales (art. 20.2, segundo párrafo); la nueva Ley de Bases de Régimen Local, en su Título VII (arts. 89 v ss.), regula esta materia, reservando a la Administración del Estado el nombramiento de los funcionarios con habilitación nacional (art. 99.3, párrafo segundo).

(85) La novedad y acertada medida de incorporar en la nueva Ley de Funcionarios la llamada promoción interna, «promoción profesional», en el artículo 21, que es básico y estatutario, regula el grado, que era la novedad incorporada por el R. D.-Ley 22/1977, de 30 de marzo, del que se derogan por la Ley de Medidas los artículos 4, 6 y 8 y las disposiciones adicionales primera, segunda y quinta (disposición derogatoria primera, A, párrafo tercero).

La problemática, de llevar a buen fin las previsiones bienintencionadas de la Ley, es que la determinación del grado, intervalos en cada Cuerpo o Escala, no se atribuye en el supuesto de los funcionarios locales que no sean de habilitación nacional, que siguen el régimen de los de la Administración del Estado. Tampoco la Ley de Bases de Régimen Local lo hace; sin embargo, habla de promoción, de cursos de promoción, etc. (vid. el Título VII cit.). Esto plantea el interrogante: ¿no habrá intervalos en el grado personal, en los Cuerpos o Escalas de funcionarios locales? En su caso, ¿quién los determina?

El artículo 21.1.e) determina que son los órganos «análogos de las Administraciones Públicas» (supuesto de la Local) los que establecen la adquisición y cambio de grado, tema importante y regulado en este supuesto con ambigüedad.

Adquirir el grado superior, lo que supone promoción interna, sí se atribuye al Pleno de las Corporaciones (art. 21.1.f).

La ambigüedad vuelve a aparecer en el artículo 21.2.c), al hablar de la garantía del nivel del puesto de trabajo: cuando un funcionario pasa a la situación de «a

— El debatido tema de la «Habilitación nacional», concepto sustitutivo de los Cuerpos Nacionales, a los que no se les alude más que incidentalmente en la nueva Ley de Régimen Local, plantea problemas (86), pues al atribuirse a los Plenos de las Corporaciones Locales la adscripción concreta de los Cuerpos y Escalas, competencia decisoria, en el normal funcionamiento, pudiera ser conflictivo (87).

— La debatida cuestión de la jubilación forzosa, declarada de oficio a los sesenta y cinco años de edad, en la Administración Local adquiere relevancia en relación con el cuadro cronológico que la propia Ley establece (disposición transitoria novena) de jubilaciones progresivas, pues a nivel de ámbito nacional los ahora funcionarios de Habilitación Nacional, población profesional con un ingrediente importante de envejecimiento, al adelantar la edad de jubilación va a provocar, al menos en este aspecto parcial, una inasistencia técnica, profesional, cualificada, que en la actualidad no tiene visos de resolverse.

Los nuevos procesos selectivos no han sido todavía ordenados reglamentariamente a nivel local, no existe una oferta pública de empleo; puede que se produzca un trasvase por movilidad de otras Administraciones, que no es la mejor solución en estos momentos. La formación permanente, la inicial, el perfeccionamiento, la puesta a punto, la reconversión funcional, es un tema de envergadura (88).

— De forma adicional, a la Administración Local, a través de disposiciones de esta naturaleza, le afecta la Ley de Medidas en este intento de aplicación directa o subsidiaria (89), enfatizándose cuestiones como la referencia respecto de los sistemas de Seguridad Social y previsión, la prohibición de celebrar contratos administrativos de colaboración temporal (90), el derecho de huelga, etc.

---

disposición», en las demás Administraciones que no sean la del Estado, queda a disposición de órganos análogos.

(86) La nueva Ley de Bases de Régimen Local sólo en dos ocasiones, como se ha dicho, alude a los Secretarios de Administración Local. Vid. artículo 46.c), respecto a la asistencia al Pleno del Secretario de la Corporación para su válida constitución, y el artículo 56.1, *in fine*, como responsables de la obligación de remitir copia de actos y acuerdos de las Corporaciones a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas.

(87) Vid. nota anterior 85, en que se recoge este supuesto. Los Plenos de más de ocho mil organizaciones actuarán normalmente con distintos criterios respecto de los mismos funcionarios, ya de escala nacional, que por movilidad pueden cambiar de Ayuntamiento y encontrarse «por adscripción» en situaciones muy distintas.

(88) El tema es trascendental, pues se ha dado un giro copernicano en este tema, fundamentalmente en la Administración Local. Al operar el reiteradamente citado Título VII, que es un auténtico Estatuto del funcionario local, hay varios aspectos importantes: un órgano específico de formación, selección y habilitación a nivel nacional, el IEAL; Convenios con las Comunidades Autónomas y con Escuelas e Instituciones similares; coordinación con el INAP; homogeneización de Cursos. Todos estos parámetros son vistos con nueva óptica, pero, además, no son cuestiones baladíes, pues depende de esta formación, la carrera y promoción funcional o la selección o no del mismo.

(89) Sobre el carácter adicional de la Ley, cfr. el apartado 8 de este estudio.

(90) No se pueden celebrar este tipo de contratos, por imperativo categórico, que es básico y estatutario, de la disposición adicional cuarta, 1; pero el número 2 recoge un supuesto de excepcionalidad que crea perplejidad: se somete a la le-

— El régimen transitorio, al que se alude en este trabajo, como régimen peculiar de la Ley de Medidas es importante, pues los funcionarios afectados soportan una serie de impactos normativos, desde sus situaciones, hasta el procedimiento para hacer efectiva su jubilación (91).

La Ley de Medidas tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en el ámbito de su aplicación (92).

Aquellos artículos de la Ley de Medidas que no han sido declarados básicos del Estatuto funcional operan de tal manera, con un grado de aplicación y eficacia, que obliga a una labor de hermenéutica jurídica.

— La primera cuestión que se plantea es la del artículo 2, de dependencia orgánica, que ha sido problemático y discutido y hasta suspendido en su aplicación (93). Dicho artículo tiene connotaciones, en el caso de la vida local, de gran trascendencia. Doctrinalmente se ha hablado de la llamada relación orgánica y de servicio de los funcionarios (94); el tema ahora cuestionado se refiere a un sector importante

---

gislación de contratos del Estado, pero su forma ha de ser civil o mercantil; realizar esto, en determinados supuestos, va a suponer graves distorsiones.

(91) El cronograma contenido en la disposición transitoria novena, en aplicación del artículo 33, en el intervalo que va de 1985-87, pues a partir de 1 de octubre de 1987 será de plena aplicación la posibilidad a los sesenta y cinco años, es de aplicación a todas las Administraciones, por su carácter estatutario. Esto supone un impacto de amplias consecuencias en la Administración Local, al afectar a gran número de efectivos y provocar una cierta desasistencia en numerosos supuestos.

(92) Aplicar por supletoriedad supone, con frecuencia, un agravio. El tema lo estudiamos en el correspondiente apartado.

(93) La Orden, Comunicada y no publicada, del Ministerio de Presidencia de 11 de septiembre de 1984 dice literalmente: «La Ley 30/1984, de 2 de agosto, establece en su artículo 2.º la dependencia orgánica de los Cuerpos y Escalas de funcionarios de la Administración del Estado del Ministerio de la Presidencia. Ello comporta una modificación sustancial del anterior régimen jurídico en materia de administración de personal funcionario, dado que adscribe al citado Ministerio competencias que correspondían a los Ministros y Subsecretarios de los respectivos Departamentos.

»El cumplimiento de lo dispuesto en los citados preceptos y concordantes de la misma Ley requiere un previo desarrollo reglamentario que determine su contenido, delimitando las competencias en materia de administración de funcionarios que deben ser ejercitadas por el Ministerio de la Presidencia.

»En su virtud, a propuesta de la Comisión Superior de Personal, este Ministerio ha tenido a bien disponer:

»La ineludible necesidad de mantener sin solución de continuidad el ejercicio de las competencias en materia de administración de personal funcionario comporta el que, en tanto se desarrolle reglamentariamente el artículo 2.º de la citada Ley 30/1984, los diferentes Departamentos Ministeriales y sus Organismos Autónomos continúen produciendo todos los actos administrativos que procedan en orden al normal funcionamiento de los servicios, según las competencias que tenían atribuidas en la legislación anterior, a través de la Secretaría de Estado para la Función Pública.»

(94) Vid. José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo III, vol. 1, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1970, págs. 466 y ss., en donde estudia la relación orgánica y relación de servicios, la importancia de la distinción, las formas de disociación de las relaciones, casos especiales de disociación entre relación orgánica y de servicio, en donde se pone como ejemplo el de

que, con la disquisición doctrinal aludida, tiene trascendencia. Los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local, hoy funcionarios con habilitación de carácter nacional, con funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, son un supuesto típico de disociación de las relaciones aludidas. En el futuro parece que la relación orgánica la tendrán con la Corporación, pero su dependencia funcional será estatal, con lo que puede hacerse en digresión múltiples reflexiones respecto de su dependencia departamental y de la Presidencia del Gobierno.

— El que los Proyectos de normas de general aplicación a la Función Pública correspondan en particular al Ministro de la Presidencia (95) supone que esta norma, que no es básica del régimen estatutario, sin embargo, afecta genéricamente a todos los funcionarios, sean estatales o locales, en un supuesto que, a nuestro entender, por la redacción articulada de la Ley de Medidas se podría haber declarado básico.

— El Ministro de Economía y Hacienda establece las directrices a que deben sujetarse los gastos de la Administración del Estado, pero parece que debe tener influencia también su competencia en relación con cualquier otra Administración, pues si es el responsable de la política general económica y presupuestaria, las demás Administraciones que no sean las del Estado, lógicamente, se verán afectadas.

— Está claro que la Comisión de Coordinación de la Función Pública, al afectar a todas las Administraciones, tiene una influencia como encargada de coordinar la política de personal, pero no sólo, como se dice en la Ley, de las Comunidades Autónomas, sino de la Administración Local; lo mismo puede decirse del Consejo Superior de la Función Pública respecto a sus tareas de coordinación, consulta y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (96), si bien en ambos supuestos los artículos correspondientes se consideran bases del régimen estatutario.

— Otro supuesto de curiosa regulación es el de la situación de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, la posible aplicación, por analogía, de los funcionarios transferidos de la Administra-

---

los Cuerpos Nacionales de Administración Local (vid. la pág. 473), y, por último, la potenciación de la relación orgánica.

También en la *ob. cit.*, pero en su tomo II, cap. 22, anticipaba ideas en relación con tan importante distinción y sus consecuencias prácticas.

Merece especial cita la teoría elaborada por GARCÍA-TREVIJANO, que ya en la «Revista de Administración Pública», en su núm. 13, anunciaba, con un artículo sobre *La relación de servicio*, las ideas que después desarrollaría en su ejemplar *Tratado de Derecho Administrativo*.

El supuesto referido a los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, como forma de disociación de las relaciones, de anormal constitución de las mismas, es un ejemplo práctico muy fecundo para reflexionar sobre su situación, que con la nueva regulación actual permanece.

(95) Vid. artículo 4.2.a) de la Ley de Medidas.

(96) La actividad y efectividad del funcionamiento de este órgano colegiado es problemática; ha sido ya insinuado, y la doctrina ha reaccionado poniendo en cuestión su eficacia por el número (setenta) de sus componentes.

ción Local, que tienen determinados derechos y, desde luego, una igualdad entre ellos, podría suponer el tratamiento que se sugiere (97).

— Algún caso que también se declara de carácter estatutario, como las bases del régimen de retribuciones, sin embargo, podría suponer algunos problemas de aplicación directa, y, desde luego, el artículo correspondiente, aunque no se diga, por su talante y alusiones a Departamentos ministeriales, parece es de aplicación directa para la Administración del Estado y supletoria para el personal de las Administraciones Públicas; lo mismo ocurre con la determinación de la cuantía de los conceptos retributivos, pero en este supuesto las Administraciones Públicas ya figuran y se les cita de forma expresa (98).

— Por la incidencia que tiene la racionalización de la estructura en grupos de clasificación y ordenación de la adscripción y funciones de los Cuerpos y Escalas de las distintas Administraciones Públicas, la incidencia en la vida local desde que es básico el precepto hasta su posible subsidiariedad en la Administración Local, obliga a un planteamiento de aplicación supletoria (99).

— Aspectos por alusiones respecto de las situaciones de los funcio-

---

(97) La Administración Local es recepticia de los funcionarios de cualquier Administración Pública, según preceptúa el artículo 101 de la nueva Ley de Régimen Local.

(98) En relación con el régimen de retribuciones de los funcionarios, se ha de tener en cuenta la reciente historia, referida fundamentalmente al complemento específico, que va a ser, cara al futuro, un elemento e instancia decisiva en el régimen retributivo de los funcionarios, en principio del ámbito de aplicación de la Ley de Medidas, pero de alguna forma también como ejemplo y criterio para todas las Administraciones, incluso por vía supletoria.

A la firma H.A.Y. Ibérica, filial en España de una empresa consultora inglesa, se le adjudica un estudio inicial sobre «Valoración de puestos de trabajo en la Administración del Estado», en 1984, por el Ministerio de Economía y Hacienda. Dicho trabajo, del que se conoció su contenido por algunas filtraciones, en otoño de 1984, era el soporte para establecer el denominado «complemento específico», regulado en la Ley de Medidas en el artículo 23.2.b). Posteriormente, por la Secretaría de Estado de Hacienda y la Dirección General de Gastos de Personal se elaboró un Catálogo de actividades por áreas, con líneas de política salarial, con 28 áreas, en principio, de funciones. Las líneas que se establecían era de menor a mayor retribución: A, B, C, con un sistema de gráficos y puntos.

La prensa periódica ha recogido en diversas ocasiones estas actividades. Recientemente, «ABC» del jueves 6-VI-85 se hace eco de esta reforma en un artículo, *Funcionarios de cinco Ministerios tendrán nuevas retribuciones en julio* (pág. 27); se afirma que los Ministerios de Justicia, Cultura, Administración Territorial y Sanidad tendrán un nuevo régimen retributivo con carácter retroactivo desde 1 de julio (!), según varios Acuerdos del Consejo de Ministros, y después se incorporarán los demás Ministerios. El «BOE» del mismo día de la noticia, publica la Resolución de 30 de abril de 1985, de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 2 de abril de 1985, por la que se fijan los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo de los Ministerios de Justicia, Industria y Energía y de Cultura. Los tres acuerdos se hacen en aplicación del artículo 11.4 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

(99) El tema es general respecto de la mayoría de las disposiciones que tienen este carácter, en cuanto a la aplicación, de la cual nos ocupamos en el texto de este estudio.

narios (100), como es el caso de los servicios especiales al desempeñar cargos electivos y retribuidos, de dedicación exclusiva en las Corporaciones Locales, o supuesto de incompatibilidades, o por ostentar cargos electivos a nivel provincial, también es susceptible de discusión por aplicación.

— Un artículo de la Ley de Medidas (101) que regula los permisos no se declara básico, pero, sin embargo, su aplicación por vía supletoria parece precisa.

— El régimen disciplinario, evidentemente, modifica el Reglamento de disciplina de los funcionarios de la Administración del Estado, pero también, en un aspecto fundamental, el de las faltas muy graves de los funcionarios locales, con alusiones a la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales, lo que tiene relevancia en la vida local. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que sólo en dos ocasiones alude al Secretario de la Corporación, en una ocasión determinando que su asistencia es necesaria para la constitución válida del Pleno (102) y en la otra a través del deber de remitir un extracto comprensivo de actos y acuerdos de las Corporaciones, responsabiliza a los Secretarios y a los Presidentes del cumplimiento de dicho deber (103).

— La Seguridad Social es otro gran capítulo que tiene transcendencia y que se refiere a todas las Administraciones Públicas; sin embargo, en el caso de la Administración Local, al existir una organización (MUNPAL) que se ocupa de estos menesteres, la aplicación por suple-

---

(100) El artículo 74 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local dice: «1 Los miembros de las Corporaciones Locales quedan en situación de servicios especiales en los siguientes supuestos:

a) Cuando sean funcionarios de la propia Corporación para la que han sido elegidos.

b) Cuando sean funcionarios de carrera de otras Administraciones Públicas y desempeñen en la Corporación, para la que han sido elegidos, un cargo retribuido y de dedicación exclusiva.

En ambos supuestos, las Corporaciones afectadas abonarán las cotizaciones de las mutualidades obligatorias correspondientes para aquellos funcionarios que dejen de prestar el servicio que motivaba su pertenencia a ellas, extendiéndose a las cuotas de clases pasivas.

2. Para el personal laboral rigen idénticas reglas de acuerdo con lo previsto en su legislación específica.

3. Los miembros de las Corporaciones Locales que no tengan dedicación exclusiva en dicha condición tendrán garantizada, durante el periodo de su mandato, la permanencia en el centro o centros de trabajo públicos o privados en el que estuvieran prestando servicios en el momento de la elección, sin que puedan ser trasladados u obligados a concursar a otras plazas vacantes en distintos lugares»; al regular en su cap. V del Título V, «Disposiciones comunes a las Entidades Locales», el «Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales» (arts. 73 a 78).

(101) Nos referimos al artículo 30 de la Ley de Medidas, que se divide en dos apartados: 1) «Por causas justificadas», y 2) «Por tiempo indispensable», para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal. El utilizar conceptos jurídicos indeterminados: ¿qué es un «deber inexcusable»?; ¿qué es lo público y lo privado?; estos conceptos, que son además estándares, plantean problemas de tipificación y de coyuntura, actúa la discrecionalidad; en definitiva, es un recurso habitual para ofrecer un campo de inseguridad jurídica.

(102) Artículo 46.c), párrafo segundo, cit.

(103) Artículo 56.1, *in fine*, cit.



toriedad, aunque el artículo esté incrustado en el régimen estatutario, plantea algunas cuestiones de aplicación subsidiaria y de interpretación. Pues lo evidente es que el régimen es distinto y colisiona con un régimen especial, lo que supone, al menos, una armonización entre ambos regímenes o, en su caso, la prevalencia con carácter general de la Seguridad Social (104).

En relación con las disposiciones adicionales, que más adelante se examinan, como régimen adicional, ahora reparamos en su posible incidencia y aplicación subsidiaria en la Administración Local.

— La disposición adicional quinta hace referencia al régimen de Seguridad Social de los funcionarios en general, aunque está contemplando aquellos que pertenecen al ámbito de aplicación de la Ley de Medidas. Pero al referirse a los distintos sistemas de Seguridad Social, en la vida local se da uno peculiar, el de la MUNPAL; por tanto, y por vía de derecho supletorio, podría ser el Gobierno el que determinara mediante Real Decreto el cómputo recíproco de cotizaciones (105).

— La alusión que se hace en la disposición adicional decimoprimer, paradójicamente referida a las Administraciones Públicas y luego no declarada de régimen estatutario de los funcionarios públicos, incide de forma directa y sus prescripciones de fomento de cuida y guarda de los niños de los funcionarios procede se apliquen, pero no por vía supletoria ni subsidiaria (106).

En cuanto a las disposiciones transitorias, que también son tratadas en el epígrafe correspondiente a la Ley como derecho transitorio, hay que plantear los problemas que su aplicación tiene en la Administración Local.

— La cuestión de la titulación es importante, y la Ley de Medidas, en su transitoria quinta, hace una equiparación académica a efectos de dicha Ley: titulación de Diplomado universitario equivale a tres cursos completos de Licenciatura (107). Esto en la clasificación de los

---

(104) Tema polémico en la actualidad, pues la disposición derogatoria, apartado d), de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local la aplica respecto de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, de creación de la MUNPAL. Sin embargo, la disposición final segunda se dedica a la protección social de los funcionarios locales. Se compone esta prescripción de tres apartados: 1) Igualdad de dispensación de prestaciones con los funcionarios de la Administración del Estado. 2) Igual cotización en relación con aquéllos. 3) Gestión a cargo de la MUNPAL, que se «recrea», pues se deroga por la disposición derogatoria citada y permanece por disposición final. Curiosa técnica, pero tal vez necesaria.

(105) Esta disposición no es de carácter básico, del régimen estatutario de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas.

(106) La simple lectura de esta prescripción demuestra nuestro aserto, al decir: «las distintas Administraciones Públicas fomentarán...». Luego si es para todas, al decir «distintas», ¿por qué no se declara básico el precepto respecto del régimen estatutario de los funcionarios?

(107) Este sistema, utilizado ya por la Ley articulada de Funcionarios de 1964, perturba más que pacifica, pues el tema de consideraciones o adecuación de estudios es competencia del Ministerio de Educación y Ciencia, y se le sustrae «a los efectos». Como la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970 tenía la intención, sólo cumplida parcialmente, de instituir la figura de Diplomado universitario, que sólo se ha hecho en contadas ocasiones, ahora esta Ley, no especial de «educa-

funcionarios locales para ser incorporados en el grupo B, previsto por la Ley (108), es trascendental en la Función Pública Local.

— Por analogía, el polémico tema de la disposición transitoria sexta, que tampoco es básica, puede tener repercusiones, incluso por alusiones. Se citan las Comunidades Autónomas, en la vida local (109), respecto de la posible aplicabilidad al personal contratado administrativo de las Corporaciones Locales de las prescripciones contenidas en este derecho transitorio.

Las disposiciones finales, examinadas posteriormente también, en su conjunto, ofrecen un panorama del mismo talante que las anteriores disposiciones.

— La disposición final primera, al establecer un régimen de indemnización para el personal contratado administrativo que una vez clasificados los puestos de trabajo no tenga cabida en las correspondientes plantillas (110), adquiere relevancia en la Administración Local y plantea el problema de si este personal, por cierto muy numeroso, al reclasificarse se darán muchos supuestos de esta naturaleza, va a tener derecho, por aplicación supletoria, a una indemnización o bien se puede crear un agravio comparativo con los funcionarios de la Administración del Estado del ámbito de aplicación de la Ley de Medidas. De otra parte, con la penuria económica tradicional de nuestros Ayuntamientos, si éstos van a tener capacidad financiera para afrontar esta carga eminente.

— La oferta de empleo público, tema coyuntural y urgente, se dice en la disposición final segunda que se realizará acorde con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Medidas, en 1985. Al no declararse tampoco estatutaria esta disposición, sin embargo el artículo 18 lo es, se plantea la interrogante de si el imperativo legal afecta o no a la Administración Local. En principio parece que sí, haciendo una interpretación integrada del conjunto de los mandatos contenidos en la Ley. Pero también es cierto que, dada la complejidad, el número de las or-

---

ción», a sus efectos, hace una equiparación que después puede provocar una colisión, como la que el Ministerio competente, el de Educación y Ciencia, regule en su día otra cosa al respecto y establezca menos o más años, para obtener esa titulación.

(108) El artículo 25 de la Ley de Medidas, por decir básico, en el Grupo B, habla del Título de Diplomado, que no tienen los actuales Secretarios de Administración Local de Tercera Categoría y, sin embargo, sí están incluidos en esta clasificación.

(109) La lectura simple de esta disposición evidencia la afirmación realizada en el texto.

(110) Esta disposición puede ser germen de numerosas reclamaciones de los afectados, a nivel local; además, se refiere por reenvío a la transitoria sexta, donde existen funcionarios probablemente procedentes de la Administración Local y encuadrados en la Administración de las Comunidades Autónomas, con lo que se agrava la situación discriminatoria; pero, además, ¿por qué se indemniza a los contratados administrativos del ámbito de aplicación de la Ley de Medidas, e incluso a los de las Comunidades Autónomas, y no a los locales? El argumento puede ser llevado a instancias constitucionales, por juego del artículo 14 de nuestra Constitución.

ganizaciones, el número de puestos de trabajo, la tarea previa de clasificación, pudiera todo ello constituir un imposible de realización (111).

En cuanto a la derogación en la correspondiente disposición derogatoria, que no es básica y sorprende, pues, la derogación de la Ley de Medidas, ya sea total o parcial, lo será para todas las Administraciones Públicas; de no ser así se produciría el contraste de la eficacia en el ámbito local de normas derogadas, que pierden eficacia pero la conservan a la vez.

— Las referencias son múltiples: Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Ley de Retribuciones, Ley de Derechos Pasivos, Ley de Seguridad Social, Ley de Procedimiento Administrativo y algunas otras de menor entidad (112).

— Existe una técnica de derogación total por artículos que debería ser objeto de examen, pues sin disponer de un texto refundido que nos ofrecería un único texto, necesario por seguridad jurídica (113), de forma artesanal, para uso y funcionamiento normal de los servicios locales, ha de hacerse en conexión, como vemos más adelante, con el nuevo régimen jurídico de las Corporaciones Locales, establecido en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

— Hay, de otra parte, una derogación parcial, por oposición, que tiene singularidades, pues las derogaciones de esta naturaleza en la práctica son germen de múltiples situaciones conflictivas (114).

— Por último, se derogan todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango (115). Técnica usual, con sus naturales inconvenientes,

(111) La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local intenta resolver el problema estableciendo en su artículo 91.1: «Las Corporaciones Locales formularán públicamente su oferta de empleo ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal.» Luego opera el artículo 18 de la Ley de Medidas, pero insistimos en la complejidad, heterogeneidad y dificultad a nivel local, por ser miles las organizaciones implicadas.

(112) No por su carácter sustantivo, sino por su carácter parcial, como es el caso de la Ley 8/1973, de 17 de marzo, que regula el ingreso en el Cuerpo de Ingenieros de Minas, al Servicio del Ministerio de Industria y Energía, o la alusión a la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, así como en algún otro supuesto.

(113) Sobre el tema de seguridad jurídica en relación con la plurinormación, incluso provisional, cfr. nuestro trabajo cit., recogido en el libro colectivo sobre el Poder Judicial, 3 vols., donde decíamos textualmente (vid. pág. 683, párrafo segundo, inciso segundo): «Si el derecho es seguridad, con proliferación normativa se agrede y atenta contra la misma» (el subrayado lo hacemos ahora, no en el texto original de la ponencia).

(114) Vid. el apartado B de la disposición derogatoria de la Ley de Medidas: «Parcialmente, en cuanto se oponen a lo previsto en la presente Ley»; ¿es que se justifica la derogación parcial, o que también dichas disposiciones, en cuanto se oponen? Esto último no era necesario, por la declaración genérica del núm. 2 de esta norma, y justificar la derogación no es necesario; se deroga porque sí, pues si no cabe la posibilidad de interpretación; imaginemos que, derogado un artículo de una Ley, no se opone a lo prescrito en la Ley de Medidas, ¿qué ocurre, se entiende derogado o no, al menos parcialmente?

(115) La fórmula, generalmente utilizada, es práctica, cómoda, normal; pero deviene en conflicto. Cfr. nuestro artículo cit. sobre *La normativa: un presupuesto de conflictividad*, en que se analizan los sistemas de derogación, fórmulas utilizadas y evaluación de estas soluciones. Vid. págs. 688 y ss. del libro cit., en que se recoge dicho trabajo.

pues hay que calificar el rango y, además, la «oposición» con la norma derogatoria.

Se podrían resumir las constataciones realizadas, pero, a fuer de ser reiterativo, en otros epígrafes se hará, a manera de reflexiones, un resumen de las cuestiones ahora planteadas.

Tema importante es el de relacionar por conexión dos normativas de rango jurídico igual: Leyes Ordinarias, que se producen en distinto tiempo (116), como son la Ley de Medidas y la Ley de Bases del Régimen Local.

Se van a examinar ahora, por orden, las distintas disposiciones contenidas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que se relacionan con la Ley de Medidas, con problemas de escala y distinta naturaleza: regulación paralela, regulación prevalente, regulación en colisión, ausencia de regulación, etc.

— La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, al establecer su régimen jurídico (117), determina que en cuanto a la organización, que afecta al funcionamiento, debe tener en cuenta las Leyes de las Comunidades Autónomas respectivas, en relación con el régimen local, además de su Reglamento orgánico, propio de cada Entidad. Respecto al régimen de las funciones y de los servicios, incide la legislación del

---

(116) Evidentemente, esto se produce en algún espacio normativo, como es el de la vida local, en tiempo distinto; agosto de 1984 y abril de 1985 nos ofrecen dos estatutos funcionariales; cohesión ambos provoca disfunciones; además, armonizar la legislación funcionarial local, que no ha sido afectada expresamente, pero sobre la que pesan derogaciones genéricas por «oposición», complejiza aún más la cuestión.

(117) Vid. el texto de la Ley, edición de 145 págs. en octavo del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985. Sobre la relación entre la Ley de Régimen Local y la de Medidas, vid. el trabajo de Luis VACAS GARCÍA-ALÓS, *Nota informativa sobre la aplicación directa o subsidiaria de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), en el ámbito jurídico-normativo de la Administración Local* (Madrid, 25 de septiembre de 1984), 9 folios mecanografiados; trabajo presentado en la Semana sobre la Ley de Medidas celebrada en el IEAL (24/28-IX-84), cit. anteriormente. Del mismo autor, y como consecuencia de las anteriores intervenciones citadas, cfr. *Problemática de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en relación con el ámbito jurídico-normativo de la Administración Local* (Madrid, 6 de octubre de 1984), 13 folios mecanografiados en folio. Sistemáticamente se examina todo el texto articulado y disposiciones de la Ley, analizando todos los preceptos de la referida norma, interrogándose en cada caso, para detectar los problemas que puedan plantearse en el ámbito de la Administración Local.

El trabajo cit. en último lugar nos ha sido muy útil, por las aportaciones que supone, la labor de hermenéutica, el tratamiento agudo de las cuestiones, por lo que se ha seguido en esta exposición en el texto.

Igualmente, la *Nota informativa...* cit., que hace desde unas consideraciones generales para estudiar los preceptos de la LMRFP de aplicación directa y subsidiaria en la Administración Local, hasta un «Breve apunte sobre las conexiones de la LMRFP con el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local». Nos hemos limitado a recoger algunas ideas expuestas por VACAS GARCÍA-ALÓS, refiriéndolas al texto ya Ley, no Proyecto, de Régimen Local. El autor, que redacta su «Informe» como «Nota», en septiembre de 1984, no podía disponer del texto definitivo y por eso lo refiere al Proyecto. Vid. la redacción definitiva de las notas cit. anteriormente de 29-X-84 (20 págs. mecanografiadas en folio).

Estado, la de las Comunidades Autónomas, en cuanto al reparto competencial establecido de forma constitucional. Pero fundamentalmente en cuanto al régimen estatutario de sus funcionarios inciden también, además de las legislaciones que hemos visto, las Ordenanzas de la Entidad (118).

— El Pleno de las Corporaciones tiene competencias, que ya se han examinado y que están reguladas en la Ley, con lo que se produce una integración Ley de Medidas/Ley de Régimen Local (119).

— Las Diputaciones, en su Pleno, respecto de materias de personal, iguales que las de los Ayuntamientos, tienen competencia en el ámbito provincial en materia de funcionarios, que ya han sido descritas (aprobación de plantillas, relación de puestos, bases de pruebas, fijación de cuantía de retribuciones, separación del servicio, ratificación del despido del personal laboral, etc.) (120).

— En cuanto a la regulación de la situación administrativa nueva que se da en la Ley de Medidas, se reglamenta prácticamente por la Ley de Régimen Local quiénes se encuentran como funcionarios y en qué supuestos se produce esta situación en relación con la Administración Local (121). Nos referimos a la situación de servicios especiales, que al suprimirse las situaciones del Estatuto de Funcionarios de excedencia especial y de supernumerario incluye, mediante modificación, aspectos de dichas situaciones, con matices y transformaciones que son relevantes: la antigua situación de excedencia especial pasa a ser la de servicios especiales, con un tratamiento mucho más pormenorizado y un *status* similar pero distinto, pues, por ejemplo, en cuanto a retribuciones, en 1964 se podía optar por el sueldo personal del puesto de trabajo, que se abandonaba por excedencia especial. Por imperativo de la Ley de Medidas, ahora se reciben las retribuciones del puesto o cargo efectivo que se desempeña, y no la que le corresponda como funcionario al afectado (122); la situación de excedencia especial por prestación del servicio militar, que antes se concedía si no fuera compatible

(118) Sobre la prelación de fuentes en la Administración Local, puede verse la conferencia dictada por Luciano PAREJO ALFONSO, *La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (IEAL, 11 de junio de 1985), donde mantiene una original y atractiva postura doctrinal sobre este tema; vid. (en prensa) el número próximo de la revista del IEAL-FEMP, bimensual, «Autonomía Local», en donde se reseña esta intervención y se recoge la opinión del conferenciante. Constaté el artículo 5 de esta Ley, que establece el régimen jurídico de las entidades locales.

(119) Respecto de esta integración, vid. el informe de VACAS GARCÍA-ALÓS citado en nota 117, que realiza esta integración entre ambos cuerpos normativos; en especial la última redacción definitiva, cit. en nota 117.

(120) Vid. artículo 33.2.f) de la Ley de Régimen Local, en conexión con los artículos citados de la Ley de Medidas, que aluden al Pleno de las Corporaciones Locales, luego a Ayuntamientos o, en su caso, como es ahora, de las Diputaciones Provinciales.

(121) Al regular la nueva Ley de Bases de Régimen Local el Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, determina estos supuestos en el artículo 74.

(122) La Ley de Medidas es clara y taxativa al respecto en su artículo 29, que, por comparación con el artículo 43 de la Ley articulada de Funcionarios de 1964, demuestra nuestras afirmaciones; este último artículo, sobre la anterior situación de excedencia especial, ha sido derogado totalmente.

con su destino de funcionario, ahora se sustituye por cumplir el servicio militar o prestación sustitutoria equivalente, pero no existe compatibilidad; desaparece la excedencia forzosa y, como hemos anunciado, la de supernumerario; los excedentes tienen una nueva regulación y la llamada excedencia voluntaria se regula con un superior rigor y condiciones; su situación en la actualidad es menos beneficiosa para el funcionario que en el anterior régimen, hoy derogado (123).

— Todo el Título VII de la Ley de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales se dedica a los funcionarios de esta naturaleza (124), y sus cinco capítulos constituyen un auténtico Estatuto del personal local; fundamentalmente existen: funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual, que desempeñan

---

(123) El artículo 45 de la Ley articulada de 1964 ha sido parcialmente derogado, en cuanto se oponga a la Ley de Medidas. Este artículo regulaba la excedencia voluntaria, y ahora se regula en el 29.3.a), b) y c), situación que sólo, por interés particular, puede solicitar el funcionario si lleva tres años de servicios efectivos (requisito que antes no se pedía con carácter general), debiendo permanecer al menos dos años en esta situación (antes, uno) y no pudiendo estar en dicha excedencia más de diez (antes, sin límite; se podía reingresar hipotéticamente el día anterior a la jubilación). La redacción de este precepto plantea un interesante problema de interpretación gramatical; textualmente se dice: «... y en ella (se refiere a la excedencia voluntaria por interés particular del funcionario) no se podrá permanecer más de diez años *continuados*, ni menos de dos» —art. 29.3.c), párrafo segundo, *in fine*— (el paréntesis y subrayado es nuestro). ¿Supone esto que si son períodos discontinuos se puede permanecer más de diez años? Parece que sí, pues se ha indicado así y la intención parece ésa. Lo cual es peligroso, pues si se quiere limitar el uso de esta situación se vuelve al Estatuto de Maura de 1918, que también limitaba a diez años el período, y en 1984 se suprimió éste, pues era un simple formalismo; se reingresaba el día anterior de cumplir el plazo y se volvía a pedir, y se concedía automáticamente al siguiente día. Ahora se exigen tres años completos, no seguidos, ha de entenderse; pero este requisito parece de difícil cumplimiento, pues reingresado de nuevo se ha de permanecer de nuevo tres años, al decirse desde que se *accedió*; si no se ha estado nunca en esa situación, o desde el *reingreso*, supone, pues, que el reingresado se compromete a estar otros tres años en servicio activo. Toda esta digresión se hace por las consecuencias que conlleva. Después de pasados diez años, ¿qué ocurre? ¿Se le da de baja al funcionario? ¿Pierde absolutamente todos los derechos, incluso los pasivos? La Ley no lo dice. La reacción parece durísima y de graves consecuencias. Es una medida cuasidisciplinaria; además, afecta unos derechos adquiridos, lesionándolos, pues por obligación legal, vid. la disposición transitoria segunda, todos los funcionarios en cualquiera de estas situaciones, en el plazo de seis meses, deben solicitar su «regularización», adaptándose a la nueva Ley. Es curioso que aquí se alude a una situación de *servicios* en las Comunidades Autónomas (vid. disposición transitoria segunda, 2, *in fine*).

(124) Artículos 89-104 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que hemos calificado de un auténtico Estatuto de la Función Pública Local.

En la conferencia para los Cursos Selectivos de Secretarios de Segunda Categoría, Interventores y Depositarios de Administración Local, en la sede del IEAL, el 20 de junio de 1985 (Salón de Actos), intervinimos con una conferencia, «Dos leyes para una reforma: la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local», y en el último epígrafe del desarrollo de la misma nos planteábamos este tema bajo la rúbrica «Intento de una síntesis a través de dos Estatutos de Funcionarios: el Estatuto General de la Función Pública y el Estatuto particular de la Función Pública Local».

puestos de confianza o asesoramiento especial. Se produce aquí una modificación en relación con la Ley de Medidas, que habla de personal funcionario y laboral; deja, a su vez, afectada, pero no derogada, la anterior legislación, el Estatuto de 1964, con lo cual en la Administración Civil del Estado existen funcionarios de carrera; los eventuales se conciben de forma distinta, según la Ley de Medidas, y ya no son funcionarios de empleo, sino personal eventual. La contratación de personal desaparece y, sin embargo, se resucitan a nivel local los interinos, que antes, en la vida local, estaba expresamente prohibido su nombramiento (125). Los trabajadores al servicio de la Administración Civil son ahora contratados en régimen de Derecho laboral, para la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

La estructura de lo que hemos denominado «Estatuto de los Funcionarios Locales», recogida en la Ley de Régimen Local, es armónica y secuencial, más racional que el texto vigente, que, por refundición todavía no realizada, debe cohonestar la Ley articulada de 1964 y una Ley de Medidas, que lo es de Bases y a veces, como se ha dicho, incluso reglamentaria.

Después de unas disposiciones generales se dictan otras comunes a los funcionarios de carrera (126), determinando cuáles son, así como sus retribuciones, jornada de trabajo y participación, a través de sus organizaciones sindicales.

En materia de personal, el Instituto de Estudios de Administración Local se concibe como responsable de cursos de perfeccionamiento, especialización y promoción para los funcionarios al servicio de las Entidades locales, colaborando con Institutos o Escuelas de la misma naturaleza o similar que se creen en las Comunidades Autónomas, o aquellos otros que acuerden constituir las propias Corporaciones (127). Se

---

(125) Por Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, y el artículo 105.4 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, prohibían el nombramiento de funcionarios de empleo interinos en la Administración Local. La Ley de Medidas, a partir de su entrada en vigor, establece la prohibición de celebrar por las Administraciones Públicas contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo, con lo que deroga el artículo 25.1 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que aprueba el texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios locales y otros extremos. Ante la grave situación planteada en el funcionamiento de miles de Corporaciones Locales en España, por penuria de personal, habían tenido la necesidad de celebrar contratos administrativos de personal y ahora se prohibía la nueva contratación o renovación de contratos. Ya el Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, prohibía también, como el artículo 105.4 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, el nombramiento de interinos. Sin embargo, estas disposiciones han sido derogadas, la primera expresamente por la disposición adicional cuarta de la Ley de Medidas y la derogatoria primera, A, lo que provoca la Resolución de 11 de septiembre de 1984 de la Dirección General de Administración Local, por la que se establecen criterios interpretativos «provisionales» de la disposición adicional cuarta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y restablece en su apartado segundo el que se puedan efectuar nombramientos de interinos, para paliar la situación.

(126) Vid. cap. II del Título VII de la Ley de Bases del Régimen Local, artículos 92 al 97.

(127) Vid. el artículo 96 de la Ley cit. nota anterior.

determinan las competencias en selección, formación y habilitación de funcionarios locales y de habilitación nacional que tiene el mencionado Organismo, la obligación, mediante Convenio, para participar en la selección, en su caso formación, de los funcionarios locales.

Hay, pues, una distinción clara entre la selección y formación de los funcionarios de carrera, los de habilitación de carácter nacional, los también antes propios de las Corporaciones Locales, hoy interlocales, y el personal contratado, en régimen de derecho laboral o el eventual.

En cuanto a la provisión, se llama de plazas en el supuesto de los funcionarios de carrera y de puestos de trabajo en los restantes funcionarios (128).

La selección del personal laboral y eventual lo hace la propia Corporación. En el supuesto del personal laboral se recogen los principios de la Ley de Medidas, pero se enfatiza el máximo respeto al «principio de igualdad de oportunidades» (129).

Fuera del contexto de este Estatuto local de funcionarios, dentro de la organización para la cooperación de la Administración del Estado con la Local, se insiste en la definición de lo que sea el Instituto de Estudios de Administración Local (130).

— El tema competencial, con repercusión en la función pública local, también se trata en la nueva Ley de Régimen Local, al atribuir competencias a la Comisión Nacional de Administración Local y al Instituto de Estudios de Administración Local, en sus materias específicas.

— En el régimen transitorio de la Ley de Régimen Local se hace mención, si bien sólo en dos ocasiones se ha hecho en el texto articulado, a los Cuerpos Nacionales de Administración Local, pero dicha mención (131) para su adaptación a la habilitación de carácter nacional, para autorizar la integración de los hasta ahora Cuerpos Nacionales y para suprimir los funcionarios del Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles.

— También en el régimen transitorio se alude a los contratos de colaboración temporal, en régimen de derecho administrativo, que han sido suprimidos por la Ley de Medidas y, en congruencia, tampoco pueden celebrarse en la Administración Local ni renovarse los existentes (132).

— Un nuevo ingrediente, en las disposiciones finales, viene a complicar la situación, en relación con la adaptación y acomodación, por actuación de los Reglamentos en desarrollo y aplicación, de la hoy de-

(128) Vid. cap. III del Título VIII, el encabezamiento: «... y sistema de provisión de plazas» (el subrayado es nuestro). En el cap. IV se dice: «... y reglas sobre provisión de puestos de trabajo».

(129) Cfr. el artículo 103, *in fine*: «... y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos».

(130) Vid. el artículo 120 de la Ley de Bases de Régimen Local.

(131) Ya se ha citado en las ocasiones que esto se produce; incidentalmente, artículos 46 y 56. Si bien se alude a los Cuerpos Nacionales en las disposiciones adicionales (vid. la séptima).

(132) Vid. la transitoria cuarta, cit. nota 125 y comentario. Y disposición transitoria octava de la Ley de Bases de Régimen Local.



rogada Ley de Régimen Local de 1955. En especial en lo relativo al Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, así como las normas posteriores que lo hayan modificado hasta la fecha (133). Parece entonces que no se va a hacer una reglamentación nueva de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, sino que sobre el soporte de la reglamentación anterior, derogada la Ley que justificó en su día el desarrollo, se va a proceder a una refundición, a una regulación, aclaración y armonización y, por fin, a una actualización y acomodación (134). Todo ello en el plazo de un año y en un solo texto, tarea muy sensible, no siempre fácil y, desde luego, de perfección inútil, por tratarse de una materia en la que inciden normas de otros ámbitos, no sólo la Ley de Medidas, sino otras leyes que sectorialmente afecten a los funcionarios, o normas de cualquier rango jurídico que determinen situaciones, promociones, derechos, deberes; en definitiva, que diseñen lo que cara al futuro va a ser un funcionario local, o personal, al servicio de las Corporaciones Locales (135).

En connivencia con las disposiciones del mismo tenor de la Ley de Medidas, en las disposiciones finales de la Ley de Régimen Local se regula la protección social y la asistencia a los funcionarios de este talante (136).

En el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, mediante disposición final, se recogían las competencias de los Ministerios de Economía y Hacienda y Administración Territorial en relación con los funcionarios y la adscripción a la Administración Local de funcionarios procedentes de otras Administraciones Públicas. El texto definitivo no recoge las mencionadas referencias (137).

En el Preámbulo de la Ley de Régimen Local vigente, que antes era «Memoria Justificativa para una Exposición de Motivos», se ha recogido íntegramente el texto del Proyecto de Ley (138).

En resumen, la problemática que plantea la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en relación con el ámbito jurídico-normativo de la Administración Local, plantea una serie de interrogantes que son incógnitas, a veces despejadas por la nueva Ley de Régimen Local, que también ha abierto el campo de

(133) Vid. disposición final primera, c), de la Ley de Bases de Régimen Local.

(134) La indicación de disposición final primera, primer párrafo, *in fine*, respecto de la aclaración y armonización, responde al precepto constitucional del artículo 82.5, en relación con la refundición de textos legales.

(135) Vid. disposición final primera, primer párrafo, de la Ley de Bases de Régimen Local.

(136) Vid. en especial la disposición final segunda, respecto de la protección y Seguridad Social de los funcionarios públicos de la Administración Local. Repárese que sólo se habla de funcionarios, no del resto del personal de la Administración Local.

(137) Vid. *Proyecto de Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984. Disposición final cuarta, 2, sobre la propuesta conjunta de tres Ministerios: Presidencia, Economía y Hacienda y Administración Territorial.

(138) Cfr. el *Proyecto* cit. en nota anterior, y el texto y el Preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

interrogación en otros aspectos. Vamos a intentar algunas observaciones de tipo general:

— No se hace mención expresa de los funcionarios locales ni de las Comunidades Autónomas en el artículo 1 de la Ley de Medidas. A título personal, hemos intentado establecer una unidad de medida para la derogación de la legislación vigente, hasta la entrada en vigor de dicha Ley.

— La dependencia orgánica de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos con habilitación nacional.

— La intervención de los órganos superiores de la Función Pública en la vida local, en especial el Ministro de Economía y Hacienda.

— En cuanto a la ordenación de la Función Pública, la problemática de la movilidad de los funcionarios y el de la situación de funcionario transferido.

— Las relaciones entre los Registros administrativos de personal, la oferta de empleo público, la clasificación de puestos de trabajo, la constitución de los Registros, la coordinación de los mismos, son problemas importantes.

— El órgano competente para efectuar la relación de puestos de trabajo se va a encontrar que no tiene ni criterios para efectuar ésta, ni una normativa intermedia para hacer unas relaciones homogéneas de puestos de trabajo en la Administración Local.

— Parece que hay una prioridad del sistema de puestos de trabajo, pero tampoco es determinante para la condición del funcionario local.

— Dificultad material y formal de hacer una oferta pública de empleo, en la Administración Local.

— Exigencia urgente de una normativa de desarrollo reglamentario.

— Distinciones respecto de la promoción profesional, en concreto al grado personal, la asignación y la adquisición del mismo.

— Vacíos normativos significativos, como los que se producen al regularse en la promoción profesional los intervalos de los Cuerpos y Escalas; su determinación en la Administración Local no está hecha.

— En el régimen de retribuciones, aspectos trascendentales como el nuevo complemento de productividad y, en especial, el complemento específico, no se atribuye en la Administración Local a quién corresponde.

— Qué órgano va a realizar los grupos de clasificación, especial incidencia en los llamados servicios especiales, en las Escalas a extinguir, en los Secretarios habilitados, con una riqueza de situaciones que si ya es compleja en la Ley de Medidas de los funcionarios de la Administración del Estado, ahora se potencia en el ámbito local.

— Adscripciones a puestos de trabajo con la alternativa de específica o distinta; incluso se pueden asignar a un Cuerpo funciones específicas, pero no propias de las de un órgano.

— En las situaciones de funcionarios, la situación de servicios especiales, al regularse en la nueva Ley de Bases de Régimen Local, ha despejado algunas incógnitas, pero en los Gabinetes de las Corporaciones Locales no se sabe en qué situación podrían quedar.

— La nueva Ley de Régimen Local tiene algún desliz, puramente semántico, al hablar de funcionarios de empleo en una ocasión (139).

— Hay demasiados estándares jurídicos como «qué es un cargo de carácter político», «qué es la habilitación nacional», «qué es un alto cargo en la Administración Local», que significa «excepcionalmente» en relación con los contratos a celebrar por las Administraciones Públicas para trabajar en materias específicas y concretas, referido a la Administración Local, etc.

Todo lo expuesto es un catálogo de cuestiones que van de la anécdota a la categoría, sin ánimo exhaustivo, pero con la intención de indicar la amplitud problemática y la fertilidad en cuestionar todo tipo de singularidades que se producen.

Al inicio de este capítulo se hablaba de que la Ley de Medidas reformaba todas las Administraciones; esta ambición tiene un precio y, como efecto demostración, se significa en el ámbito local.

Lo evidente es la necesidad de una reforma de la Función Pública de todas las Administraciones, en especial de la local, pues por obsolescencia, degradación, inadecuación y derogación, el campo de este ámbito normativo estaba desdibujado. No se puede recurrir, menos en la vida local, a un sistema de reenvío, como se ha venido, tradicionalmente y al menos desde 1975, procediendo así para regular la vida de la Función Pública Local. Las normas reenviadas se desdibujan, llegan tarde, cuando se aplican están obsoletas o son inadecuadas, o bien se ha producido una nueva reforma.

La Administración Local, cuantitativa y cualitativamente, demanda un régimen jurídico claro y preciso.

#### 6. *La Ley de Medidas, derogatoria, en unos supuestos parcial y en otros totalmente, de la Ley Articulada de Funcionarios de 1964*

A lo largo de este estudio se ha hecho necesario aludir al régimen derogatorio de la Ley de Medidas, en especial al hablar de la adaptación a otras Administraciones Públicas, que no la del Estado, como es el supuesto particular de la Administración Local.

Para no ser reiterativo, es el momento ahora de recapitular, con carácter general, e indicar cómo el sistema elegido por la Ley de Medidas impacta en el ordenamiento y las consecuencias (140) que su implementación puede tener, y la bondad, o en su caso deficiencia, por evaluación, del procedimiento derogatorio, justificado por la obsolescencia, la obligación de sustituir una legislación vieja (141), la necesidad de

(139) Vid. el artículo 104.3, en relación con la publicación de su nombramiento, en el «Boletín Oficial de la Provincia» y, en su caso, en el de la Corporación.

(140) La Ley de Medidas tiene consecuencias en extensión, en intensidad, en las que repara el propio texto legal; léase su presentación, antes del articulado, que lo demuestra.

(141) Esta alusión no es nuestra, sino del Preámbulo cit. de la propia Ley, que en el párrafo cuarto dice: «... una legislación vieja, anterior a la Constitución...».

enmarcamiento en un régimen constitucional y todos aquellos motivos, incidentalmente citados, justificantes de este nuevo evento normativo.

La Ley de Medidas, como cualquier otra, pues es difícil que la Administración proponga la regulación jurídica de una materia totalmente nueva, lo primero que hace es imponer sobre una materia ya reglada unas reglas nuevas, que sustituyen las anteriores. Convencionalmente hablamos de Estatuto de la Función Pública y así tenemos un nuevo «cuerpo» legal, consecuencia por modificación.

Luego la primera derogación consiste en incrustar en un texto global antiguo, que, además, ha sido prolíficamente desarrollado en los más diversos sentidos (retribuciones, clases pasivas, situaciones, incompatibilidades, régimen disciplinario, etc.) (142), una serie de artículos que es la nueva Ley de Medidas.

No se trata ahora de analizar el camino elegido, sino la realidad de disponer, cuanto antes, de un texto articulado que nos actualice, por problemas de vigencia, el Estatuto.

El tema de las derogaciones es trascendental; su importancia la hemos tratado en otras ocasiones (143). Ahora hay que reparar simplemente en el orden establecido. La Ley de Medidas termina con una disposición (144) al uso: «se derogan todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en la presente Ley», por demás usual en nuestra legislación. Se derogan *todas* las normas que se opongan, expresión convertida en una cláusula de estilo y, desde luego, necesitada de una tabla de vigencias, siempre exigida y generalmente incumplida (145). La interpretación es la consecuencia natural, pues ha de interpretarse que es esa oposición, en algunos supuestos, clara; en otros, no tanto. Pero esta situación no es nueva; se predica en general de cualquier modificación del ordenamiento, por lo que existe ya una experiencia de años, y suele suceder que es en los textos refundidos en donde se acompaña una tabla de vigencias.

La novedad es el sistema de derogación, por lo que se justifica este apartado: «Quedan derogados los siguientes preceptos de las disposi-

---

(142) Si esta técnica se lleva a sus últimas consecuencias se produce, por incrustación, un texto irregular por ser dos órdenes, escalas, talantes completamente diferentes, que crea un conjunto de reglas de difícil compatibilización.

(143) Vid. nuestro trabajo cit. en la obra colectiva sobre el Poder Judicial, apartado 4.2, *Las disposiciones... derogatorias, tablas de vigencia...*, págs. 698 y ss.

(144) Vid. disposición derogatoria de la Ley de Medidas; curiosa manera de derogar, pues deroga total, parcialmente y por normas sectoriales.

(145) Tanto la Ley de Procedimiento Administrativo (art. 129.3 de LPA) como el artículo 88 de la Constitución española de 1978 dicen: «Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una *exposición de motivos* y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos» (el subrayado es nuestro).

Sobre el valor de los Preámbulos, la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, vid. Sentencia 75/1983, de 3 de agosto, en su fundamento segundo, que no reconoce valor normativo a los Preámbulos ni existe necesidad de los mismos en las Leyes, a pesar de lo que dice el artículo 88 de la Constitución.

ciones que se citan» (146): A) Totalmente. B) Parcialmente, en cuanto se oponen a lo previsto en la presente Ley.

El aspecto más interesante es el de la derogación hecha de la Ley articulada de funcionarios del Estado, aprobada por Decreto Legislativo 315/1964, de 7 de febrero. El viejo texto queda marcado de derogaciones totales y parciales; someramente se van a relacionar, pues su elenco produce una serie problemática de interés. En total son 34 artículos los derogados totalmente, más 13 parcialmente; lo que totaliza 57, más de la mitad del texto articulado del conocido con el nombre de Estatuto de los Funcionarios.

En relación con el personal al servicio de la Administración Pública (se refiere a la del Estado), desaparecen los funcionarios eventuales; la Ley, con una vocación netamente laboralizadora de la Función Pública, habla con preferencia de personal y no de funcionarios, concepto restringido, y hace una distinción clara: personal laboral/funcionario (147). Después se regula la «libre designación» y se califica de «personal eventual», cuyo nombramiento y cese serán libres (148). En ningún momento se puede pretender, pues la Ley de Medidas no lo hace, calificar de funcionarios de empleo a los eventuales. Pero se produce una curiosa situación: la Ley del 64, en su artículo 3, no derogado total ni parcialmente, hace una clasificación de todos los funcionarios en funcionarios de carrera y empleo; luego parece que existen, pero no en la realidad. ¿Habría que interpretar, por oponerse a la Ley de Medidas, que al menos esta denominación ha desaparecido? Así parece, pues el artículo que desarrolla este personal y le clasifica sí ha sido derogado íntegra y totalmente en su apartado correspondiente; pero se resucitan en determinadas Administraciones Públicas los funcionarios interinos, como hemos visto en la Local.

La contratación de personal desaparece, por expresa y total derogación y por prohibición adicional (149).

Los trabajadores al servicio de la Administración civil continúan, si bien ahora se les denomina personal laboral.

En relación con el Título II de la Ley articulada de Funcionarios, la Ley de Medidas, por vía derogatoria total y parcial, produce una honda transformación. Estructuralmente, lo que antes era el título citado ahora es capítulo I de la Ley de Medidas. La afectación más importante es en orden a las competencias de los órganos superiores de la Función

(146) Vid. disposición derogatoria única de la Ley de Medidas, aunque en su contenido y apartados articula diversos modos de derogación, con técnicas distintas.

(147) Vid., en especial, al regular la selección de personal, en el artículo 19 (básico y estatutario), donde dice textualmente: «Las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea *funcionario, ya laboral...*»; la alternativa es clara (el subrayado es nuestro).

(148) Vid. artículo 20 (estatutario y básico) al regular la provisión de puestos de trabajo, en especial los núms. 1.b), 2 y 3.

(149) Vid. disposición derogatoria de la Ley articulada de Funcionarios de 1964, artículo 6, que permitía a los Ministerios la contratación de personal y ahora está *totalmente* derogado (apartado A), y también la disposición adicional cuarta, cit., y su comentario.

Pública, ahora con un nuevo régimen, con novedades importantes, como la competencia universal atribuida al Ministerio de la Presidencia a través de la competencia orgánica, y la correspondiente como órgano, pero atribuida subjetivamente al Ministro de la Presidencia y al de Economía y Hacienda (150). Se echa en falta una labor de congruencia entre ambos textos legales, labor de integración, aclaración y armonización que vía Decreto Legislativo podría hacerse, pero no existe un encargo expreso ni autorización para hacerlo, si bien hay múltiples encargos concretos al Gobierno en relación con aspectos sectoriales de la Función Pública.

La «carrera» en el Texto articulado de 1964 se regulaba en el Título III, y los funcionarios de esta naturaleza, organizados en Cuerpos, eran detalladamente definidos (151); ahora se dan normas, se adoptan medidas, desde las de objetivación de la selección, la promoción, garantías, etc. Se intenta racionalizar la estructura de Cuerpos y Escalas, pero no se habla de «carrera» en la Ley de Medidas, concepto que creemos se ha eludido conscientemente, citando reiteradamente la expresión funcionario; personal funcionario, en su caso.

Se ha producido una derogación importante, por vía parcial, de artículos, en todo o en parte, ofreciéndose un panorama confuso, que intentamos aclarar.

En primer lugar, debemos reparar en la difícil inteligencia del sistema elegido por la Ley de Medidas, que deroga totalmente, pero son en ocasiones apartados, incisos, números de determinados artículos. Parece, pues, se intenta una derogación enfática, por estar en el ser de la propia Ley, y declarada de forma mayestática; pero después, al derogar por oposición declarada «en cuanto se oponen», se derogan parcialmente. En contraste, se produce una paradoja: se derogan parcialmente artículos íntegros, o parte de los mismos. ¿Se ha de entender una derogación menos derogación, menos solemne, sólo en lo que se oponga? Esto conlleva perplejidad, labor interpretativa, disensión, cierta inseguridad; pero es el único camino por deducción lógica, puesto que el total y parcial, evidentemente, no se refiere al contenido material del artículo afectado, sino a la intensidad, justificación y naturaleza de la derogación. Esto no se entiende muy bien, pues la derogación, como categoría, no tiene graduaciones ni motivos o causas para efectuarla, pero no se puede derogar un poco, o todo, o a medias; cualitativamente, o se deroga o no se deroga.

Obligaciones derogadas tienen trascendencia. Hoy expresamente se ha establecido, la creación de nuevos Cuerpos especiales no necesita una Ley, ni tampoco se rige por normas específicas (151 bis). La propia

(150) Vid. artículos 4 y 5 de la Ley de Medidas; hablan del Ministro, y no Ministerio, como en el artículo 2.

(151) Vid. Decreto 315/1964, de 7 de febrero, Título III, «Funcionarios de carrera» (arts. 23 a 27).

(151 bis) Vid. Ley de Medidas, derogando el artículo 24, núms. 2-3, los cuales establecían que la creación de nuevos Cuerpos especiales deberá hacerse por Ley (núm. 2) y que se rigen por sus disposiciones específicas (núm. 3).

Ley de Medidas, en la extensa y compleja adicional novena, crea, integra, clasifica cientos, por no decir miles, de Cuerpos de toda naturaleza y, además, se le olvidan muchos más, y por degradación normativa realiza una *addenda*, por Resolución de 21 de diciembre de 1984 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, y publica el Acuerdo del Consejo de Ministros del anterior día 19, adscribiendo una lista larguísima (7 págs. de «BOE», el del 24 de diciembre, págs. 37097-37103), pero ya con una mecánica distinta: antes era una disposición, ahora se hace al amparo de la Ley de Medidas (152); pero, en realidad, se está publicando una disposición adicional bis: la novena.

Naturalmente, la Ley de Medidas, al reglar la promoción profesional, certificados, selección, formación y perfeccionamiento, tiene una muy distante ideología y filosofía que la del 1964, pero con evidentes disfunciones, pues como se dejan parcialmente vigentes determinados aspectos, el perfeccionamiento, la adquisición y pérdida de la condición de funcionarios, y otros aspectos menos relevantes, la integración de ambas normas chirría en la acomodación, pues son dos talentos distintos.

En relación con las situaciones de los funcionarios, se produce exponencialmente un incremento conflictivo, del cual hemos hecho referencia, en algún supuesto concreto, a lo largo de este estudio. Desaparece la excedencia por modificación, desaparece la situación de supernumerario por sustitución, pero al permanecer la situación de servicio activo sin modificación, así como la suspensión, regladas en 1964 en el contexto de las otras dos situaciones, ahora se produce una distorsión evidente.

El reingreso ahora tiene dos regímenes distintos y vigentes, el de la Ley de 1964 y el de la de Medidas.

Todo el régimen de puestos de trabajo, plantillas, clasificación se norma de nuevo, pero curiosamente no se deroga *in totum* el capítulo V del Título III del texto de 1964; se derogan uno a uno todos sus artículos, con una salvedad (el art. 62), unos total y otros parcialmente, pero en la totalidad de su contenido material.

Los derechos de los funcionarios permanecen prácticamente inalterados, si bien ya no se les pueden conceder menciones honoríficas, ni premios en metálico, ni condecoraciones y honores. Ahora se premia la actividad extraordinaria, por vía de complemento de productividad (153);

---

(152) Vid. el mencionado «BOE», que es un Anexo, y en virtud del artículo 26 de la Ley de Medidas y del Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, de atribución de competencias en materia de personal, publica este largo codicilo, adscribiendo Cuerpos y Escalas, en la disposición adicional novena de la Ley olvidados, a distintos Departamentos. Curiosamente, el primero de los «olvidados» era la «Carrera Diplomática», y los últimos, determinados asesores, matemáticos, estadísticos, actuariales, etc. La estructura de este Anexo se divide en cuatro apartados, el primero de adscripción, el segundo relativo a la Seguridad Social, el tercero a los declarados a extinguir, y el cuarto a las plazas no escalafonadas.

(153) Vid. artículo 23 (básico y estatutario), aplicable a todas las Administraciones Públicas, en su apartado 3.c).

sin embargo, parece que condecoraciones y honores, por el desempeño ejemplar de su función, les están vetados.

Desaparecen también, por mero reparto de competencias, los «asuntos propios» de diez días de la anterior legislación (154).

Sorprendentemente, el régimen de deberes e incompatibilidades se deja inalterable, tal como se regulaba en esta Ley obsoleta de 1964, probablemente a la espera de una nueva Ley. En la actual en vigor, Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que es general para las Administraciones Públicas, con una fórmula derogatoria genérica, peculiar, pues deroga «todo» de rango de Ley para abajo, subsisten las incompatibilidades *más rigurosas* antes establecidas; utilizar un concepto estándar, indeterminado, como es el rigor, para derogar o no es aparentemente conflictivo (155).

El tema incompatibilidades es apasionante en el momento actual; ha provocado un eco y repercusión insólitos. Le soslayamos intencionalmente en pro de una visión general, propuesta inicialmente (156).

En relación y correlato, el régimen disciplinario se altera, fundamentalmente en el listado de faltas muy graves (157), con una minuciosidad, determinación y casuística que sorprende, y actúa la Ley de Medidas como un Reglamento disciplinario. Se pormenoriza, se detalla, se tipifica y también se generaliza, pues al decir que se debe fidelidad a la Constitución, que la infidelidad es falta muy grave, se incurre en ambigüedad; más aún, ¿qué es la notoria falta de rendimiento? Depende de la exigencia e idiosincrasia del jefe inmediato, que es el que «encomienda» las tareas, para que una misma conducta, subjetivamente considerada por dos personas distintas, aprecien o no inhibición notoria. El juego de la tipificación de conceptos genéricos nos conduce a la discrecionalidad, en un tema donde debe procurarse la mayor regulación vinculante.

La doctrina ha reparado en la desaparición de una falta muy grave, la primera del artículo 88 del Estatuto de 1964, que disciplinaba esta materia: «La falta de probidad moral y material y cualquier conducta constitutiva de delito doloso» (158).

La reacción sancionadora se mantiene, con algún retoque relativo a la pérdida de haberes (159), que desaparece.

(154) Al derogarse el artículo 70 de la Ley articulada de 1964, no se deroga el artículo 73, de licencias por asuntos propios; el anterior permiso era por «razones justificadas», que eran propios, en definitiva.

(155) Cfr. la redacción de la disposición derogatoria de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre («BOE» 4 enero 1985), donde se dice: «... quedando subsistentes las incompatibilidades *más rigurosas* establecidas para personal determinado de acuerdo con la especial naturaleza de su función» (el subrayado es nuestro).

(156) Sobre incompatibilidades en la nueva Ley, cfr. el discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Fernando GARRIDO FALLA, cit., páginas 68 y ss., en relación con las condiciones de empleo.

(157) Vid. el artículo 31 (estatutario y básico) de la Ley de Medidas, en relación con el artículo 88 de la Ley articulada de Funcionarios (hoy derogado) de 1964.

(158) Cfr. el discurso de contestación a Fernando GARRIDO FALLA en el acto de ingreso a la Academia de Ciencias Morales y Políticas, cit., pág. 104, *ob. cit.*

(159) Existe una derogación parcial, es decir, de parte del artículo 91 —aparta-



Los derechos económicos de los funcionarios son uno de los aspectos de mayor incidencia en la Ley de Medidas, por lo que se deroga totalmente el capítulo IX y último del Título III de la Ley articulada de 1964, pero con la técnica de pormenorizar, si bien en este supuesto todas las derogaciones son total y en bloque (de los arts. 95 al 101), pero no se deroga el capítulo IX como tal.

El Título IV, funcionarios de empleo, se deroga parcial y totalmente, con excepción de un artículo, el que alude a los interinos, que, como hemos indicado, resucitan y con nuevo vigor (160).

Finalizada esta somera y rápida enumeración, con las naturales omisiones al incidir en aquellos aspectos que particular y subjetivamente hemos considerado de relevancia, dilatamos al último apartado hacer reflexiones sobre el tema.

### 7. *La Ley de Medidas: un régimen transitorio, significado y alcance*

Todas las normas, en especial aquellas con ropaje formal de Ley, provocan una transitoriedad; el tema de ésta lo hemos tratado en otro lugar, en relación con la aplicación normativa (161), que supone búsqueda, vigencia y eficacia de la norma.

La norma, cualquiera que sea y el rango que tenga, adquiere un matiz conflictivo en el período transitorio, a veces irretroactivo y en ocasiones retroactivo, pues se siguen aplicando, en régimen transitorio, disposiciones derogadas durante un período determinado.

La Ley de Medidas lo es de «disposiciones»: adicionales (XVI), transitorias (XIV), finales (II) y una derogatoria; incluso cuantitativamente, el texto a ellas dedicado ocupa, con notable diferencia, mucho más espacio en páginas del «BOE» que el que se dedica al articulado.

El derecho transitorio se sitúa, en este caso, entre las prescripciones adicionales y finales, en cuanto a su localización. Y tiene, como es habitual, una gran trascendencia no sólo por el rango estatutario básico de tres de las catorce dictadas con este carácter (162), sino por el número de los afectados y referirse a temas importantes, como es su propia vida profesional y perspectivas de futuro.

Por razones obvias de claridad e identificación, en vez de tratar esta situación transitoria por materias, lo vamos a hacer siguiendo el orden numérico, que tiene al menos una lógica ordinal:

1) La primera consagra la MUFACE con su actual estructura, hasta que el Gobierno regule sus órganos de gobierno. Ni polémica ni tras-

dos *d*) y *e*)— de la Ley de Funcionarios de 1964, donde se establecían estas sanciones pecuniarias.

(160) Vid. sobre el tema la nota 125 y las relaciones internormativas, ahí detectadas.

(161) Repárese en lo dicho en la obra colectiva cit. sobre el Poder Judicial, págs. 697 y ss., apartado 4.1, *El llamado derecho transitorio*, donde abordamos este tema.

(162) Transitorias segunda, octava y novena.

cedente, a nuestros efectos, nos parece esta disposición, que es necesaria, por seguridad jurídica, y cumple con su misión pacificadora, pues no es conflictiva esta regulación.

2) La segunda equidista de la anterior en todos los sentidos, pues es una norma conflictiva, discrimina situaciones, en ocasiones confusa, y provoca por parte de los afectados hostilidad crítica, malestar y, en definitiva, la perturbación producida previamente debía haberse evaluado.

Suscita también una serie de interrogantes. Si el funcionario, por ignorancia o cualquier otro motivo, no cumple en el plazo de seis meses la obligación impuesta de regularizar, por acomodación, su situación, ¿qué ocurre? Se debía haber previsto una actuación de oficio.

Es una norma también inquisitiva, perentoria, con talante coercitivo, sin posible garantía para los afectados, que deben soportar sin más.

Transitoriamente, en ocasiones remite a una futura reglamentación, como es el caso de los supernumerarios, que, además, *contra legem* pueden seguir en esa situación, si no hay vacante para su reingreso. Ofrece soluciones en alternativa que no son tal opción, pues ofertar, en plano de igualdad, excedencia voluntaria y/o supernumerario es pueril, pues por ser la una más ventajosa notoriamente que la otra no cabe duda, como no sea por confusión, de elegir en perjuicio de los intereses de uno. Además, con el mecanismo normal de la Ley se podría, en la mayor parte de los supuestos, acceder a la excedencia voluntaria; pero, además, puede representar una transgresión de lo regulado articuladamente, pues no establece requisito alguno, aunque sí toda clase de cautelas y prevenciones.

Provoca una serie de disposiciones en cascada, desde las Circulares 1 y 2/1984 de la Secretaría de Estado para la Función Pública (163), como un complejo modelaje, e impresos para ejercer competencias en materia de personal.

Se ha puesto en duda la legalidad de que la situación de supernumerario desaparezca para aquellos ingresados, de acuerdo con un régimen anterior aplicado ahora, lo cual para este sector doctrinal podría suponer una expropiación de un derecho (164).

3) Establece esta disposición una transitoriedad de una situación de determinados funcionarios pertenecientes a la Administración de la Seguridad Social, en la cual se relacionan una serie de Entidades extinguidas, y viene a precisar que los funcionarios declarados «a extinguir» siguen a la entrada en vigor de la Ley de Medidas en la misma situación.

(163) Hasta el momento han sido más de medio centenar de disposiciones, de todo rango, que hemos recogido en un trabajo de 10 folios, mecanografiado a un espacio (no publicado), sobre *La Legislación de Funcionarios en España como consecuencia de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública*, I: «Legislación», IEAL, Madrid (junio 1985).

(164) Sobre el tema de expropiación de derechos a funcionarios en situación estatutaria, cfr. *Reformas de la Función Pública*, discurso leído el 19 de febrero de 1985 por Fernando GARRIDO FALLA, Madrid, 1985, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, págs. 83 y ss.; respecto de la jubilación, que dice es un supuesto de expropiación sin indemnización, que vulnera el artículo 33.3 de la Constitución.

Tal vez no hubiese sido necesaria esta declaración, pero la intención de aclarar, integrar y pacificar con ella es saludable, luego parece acertada la medida.

4) Se sigue refiriendo al personal de la Seguridad Social, y parece ocioso reiterar, con excesiva cautela, que están regidos por el ámbito de aplicación de la Ley de Medidas (art. 1.2) en relación con la situación regulada de forma adicional (165).

5) Sobre este aspecto de que una Ley declare equiparaciones a sus efectos de títulos académicos, parece una invasión; como ya hemos denunciado, los problemas de futuro y experimentados en casos similares (166) son evidentes. En este supuesto, la intención es de ofrecer una posibilidad de equiparación que debería haber resuelto la norma académica y la Ley respectiva, reguladora de los títulos y habilitaciones pertinentes, pero al no haberse definido claramente, al no existir los Diplomados universitarios y al ser la Ley de Medidas una formalización, por títulos docentes, de la clasificación y adscripción en Grupos, se infiere la necesidad de incorporar, con carácter transitorio, una disposición de este tenor.

6) La trascendencia de lo regulado aquí se evidencia, aunque no sea un imperativo básico estatutario. Hacer un estudio pormenorizado, además de ser estéril, nos sitúa en una polémica de intereses (167), de imperativos (168), probablemente incumplidos; de derechos adquiridos (169), de autorizaciones (170), de regímenes de excepción (171), que el simple transcurso del tiempo se va a encargar de solucionar.

---

(165) La prolija disposición adicional decimosexta de la Ley de Medidas dice lo que se entiende por personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social.

(166) Este supuesto también ocurrió con la Ley articulada de Funcionarios de 1964, que hablaba de «conocimientos similares a los de Bachiller elemental» (disposición transitoria quinta) o «estén desempeñando funciones propias del Cuerpo, sin titulación» (disposición adicional segunda, 2.c), *in fine*).

Toda esta regulación para reclasificación e integración de Cuerpos y Escalas tiene efectos secundarios, por equiparaciones académicas a efectos de la Ley. El argumento utilizado es: si la Administración me reconoce una equivalencia de títulos, la propia Administración cultural (el Ministerio de Educación y Ciencia), a otros efectos o en similares casos, por haber un acto expreso que el interesado considera vinculante, para la propia Administración, por demás reglado, se deben reconocer *in extenso* estas equiparaciones, en un principio «a los efectos» y posteriormente a todos los efectos.

(167) La disposición transitoria sexta tiene trascendencia, pues las clasificaciones perjudican, benefician y, en su caso, dan lugar a reclamaciones, recursos y todo tipo de acciones por los afectados, numerosos, pues al referirse fundamentalmente a los contratados administrativos, por imperativo legal desaparecidos, se necesita ubicarlos en uno de los tres grupos establecidos por la propia Ley de Medidas: funcionario público, personal laboral y personal laboral en régimen temporal.

(168) Se contienen en esta disposición transitoria una serie de mandatos: el Gobierno, en seis meses, procederá a clasificar las funciones hasta ahora desempeñadas por contratados; las Comunidades Autónomas aplicarán las mismas normas que el Gobierno; las Universidades tienen un régimen especial hasta 1986-87.

(169) Vid. disposición transitoria sexta, 2, párrafo primero.

(170) Vid. disposición transitoria sexta, 4.

(171) Vid. disposición transitoria sexta, 5: «Excepcionalmente...»

7) Esta disposición transitoria contempla una cláusula de adecuación en cuanto a los grados personales, que la Ley de Medidas prevé, y los que tuviesen a su entrada en vigor los funcionarios. Supone una especie de declaración y reconocimiento de situaciones, respetadas en principio, con una fecha fija (171 bis).

Se establece también un resorte para la reacción del funcionario que se considere perjudicado en la asignación de su grado personal (172), pero no se dice ante quién ni cómo, sino que «las propuestas de resolución de asignación de grado deberán ser informadas en todo caso por la Comisión Superior de Personal» (173).

8) El régimen transitorio de las llamadas, por la Ley de Medidas, «transferencias de medios personales» a las Comunidades Autónomas es de gran impacto y significado. Su regulación intenta, con cautela, se produzcan las menos distorsiones; de ahí sus prevenciones:

— Se prohíbe la comisión de servicios al personal destinado en los servicios periféricos a los servicios centrales afectados por las transferencias (174).

— Se regula y define, por reconversión, la situación de los «actualmente» en comisión de servicios (175).

— Se establecen prohibiciones garantes de la pacífica transferencia de funcionarios de la Administración Central a la de las Comunidades: «Hasta que se concluyan las transferencias de medios personales a las Comunidades Autónomas no se podrán convocar vacantes en los servicios centrales para ser cubiertas por personal con destino en los servicios periféricos...» (176).

— Determinación de preferencias en los concursos de las Comunidades Autónomas para la provisión de plazas para aquellos funcionarios destinados en los servicios centrales (177). Parece hay un especial interés, con medidas de este tenor, en descargar a la Administración del Estado de funcionarios con destino en Madrid.

— Se arbitran medidas, por cierto de poca efectividad, para lograr incentivar transferencias de funcionarios de la Administración del Estado con destino en los servicios centrales, para que transferidos a las

(171 bis) La fecha es 1 de enero de 1985. Vid. disposición transitoria séptima, 1.

(172) Por vía de revisión puede el funcionario, en base a criterios objetivos (!), de tiempo desempeñado realmente y puesto ocupado. Pero ante la negativa no se establece ninguna vía de recurso. Vid. disposición transitoria séptima, 2.

(173) Esta prescripción puede colapsar a la Comisión Superior de Personal, pues la gran mayoría pedirá la «revisión», pues conformarse no conduce a nada y pedir aquélla puede suponer una mejora, al amparo de la disposición transitoria séptima, 2.

(174) La disposición transitoria octava (básica y estatutaria) así lo establece en su punto 1. Medida de salvaguarda para evitar que los cuadros de personal de las Comunidades Autónomas se queden vacíos.

(175) En el número 2 de la disposición transitoria octava se hace la prevención, con intención similar a la anterior, pero en el núm. 1, párrafo segundo, se contempla esta situación de los en la actualidad comisarios.

(176) Vid. el núm. 2 de la disposición transitoria octava, cit. nota anterior.

(177) Vid. núm. 3 disposición transitoria octava, primer párrafo.

Comunidades Autónomas sean indemnizados mediante compensaciones económicas, compensación referida a los gastos de traslado e instalación nueva, con la lógica excepción de los transferidos a la Comunidad Autónoma de Madrid, naturalmente sin estos gastos presumibles (178).

— Una norma, con carácter precautorio, considerando necesitadas de ayuda a las Comunidades Autónomas, determina la «asistencia técnica», con comisiones de servicios de hasta dos años, al personal de los servicios centrales en servicios de cooperación a las referidas Administraciones (179). Esta asistencia y cooperación debe ser solicitada por las respectivas Comunidades Autónomas.

— Para dotar de personal en los servicios de las Administraciones Autónomas se articula un singular procedimiento, consistente en autorizar a convocar pruebas «restringidas», en principio proscritas por la propia Ley, en virtud del principio constitucional de igualdad para el acceso en el desempeño de empleos públicos, en razón a la necesidad de dotar de efectivos a estas Administraciones. Las restricciones se encuentran en la concurrencia, pues sólo pueden acceder a estas oposiciones restringidas funcionarios y contratados asimilados con destino en los Servicios Centrales. Después, todas las plazas, así como las vacantes producidas en los servicios centrales, se transfieren a la Comunidad Autónoma (180). Pero sugerimos unas preguntas: ¿cómo?, ¿en qué porcentaje?, ¿con qué prelación?

— Esta disposición inventa una nueva situación: una excedencia voluntaria, con régimen singular (181), por un plazo mínimo de cinco años, con reconocimiento de un derecho preferente de reingreso e indemnización de ocho mensualidades completas, para funcionarios destinados en los Servicios Centrales; pero esta situación sólo puede darse hasta que el Gobierno dé por finalizado el período de transferencias. Hay demasiadas prescripciones en esta norma como para considerar que es un acierto (182). De una parte, las interrogantes se suceden, pues se puede preguntar si el Gobierno va a decidir, finalizada esta tarea, en general o por Comunidad Autónoma en singular, si se refiere sectorialmente a la Función Pública o a cualquier materia; de otra parte, no parece fácil, procedimentalmente, llevar a buen fin esta medida, en un principio discriminatoria.

— Ya en trance creativo, la Ley de Medidas, transitoriamente, pues sólo en el plazo indicado en el párrafo anterior, crea una jubilación anticipada para funcionarios afectados por transferencias con régimen de

(178) Vid. núm. 3 disposición transitoria octava, segundo párrafo.

(179) Vid. núm. 4 disposición transitoria octava, párrafo único, en donde se regula y prescribe esto.

(180) Vid. último inciso de la disposición transitoria octava, inciso 5.

(181) Situación que contempla el número 6 de la disposición transitoria octava.

(182) Además de ser un precepto declarado básico del régimen estatutario de todos los funcionarios, en los siete apartados que tiene, referidos a la Administración de Personal de las Comunidades Autónomas, la regulación tan minuciosa y casuística se vuelve contra el legislador, provocando una serie de incidentes, por proliferación de cuestiones, al suponerse se van a dar aún más casos de los posibles en la realidad y olvidando, o no teniendo previsión, para otros presumibles.

derechos pasivos y destinados en servicios centrales de Madrid, o periféricos, con una serie de requisitos: *a)* más de sesenta años; *b)* tres trienios cumplidos, y en alternativa; *c)* treinta y cinco años de servicios. Esta situación, aparentemente muy favorable, en la práctica (183) resulta muy poco operativa y si puede darse es por un espacio de tiempo ridículo, en general por dos o tres años, pues al cumplir sesenta y cinco años se pasa a la jubilación forzosa, prevista en el artículo 33 de la Ley de Medidas.

— Esta Ley, incluso transitoriamente, no olvida, a pesar de su carácter provisional, su intención de imperativo categórico. De ahí que remata sus prescripciones en esta transitoriedad, situada en octavo lugar, con la amenaza coactiva de la forzosidad. Se deben obtener unos efectivos por transferencia de los Servicios Centrales a las Comunidades Autónomas; si esto no se hace de grado, se dispone el sistema del traslado «a la fuerza» (184). Esta situación de alguna forma provoca indefensión al administrado especial que es el funcionario, cuya vida presente y de futuro, no sólo personal, sino familiar, puede verse afectada por esta decisión unilateral de la Administración del Estado, al imponérsele una carga, además, sin contraprestación, al menos desde el punto de vista legal. A mayor abundamiento, la Administración Autónoma quizá no le quiera, o si lo acepta sea a regañadientes, o en condición de precario.

— Se debe reconocer la imaginación de la Ley de Medidas, al menos en el régimen transitorio, para inventar, recrear, crear, resucitar o sorprender con nuevas situaciones, como la de excedencia forzosa sin derecho a retribución alguna (185). El personal afectado por traslados forzosos a Comunidades Autónomas que no desee trasladarse, pueden optar por pasar a la situación administrativa descrita. La sorpresa radica en la derogación de la propia Ley de Medidas, a partir de su vigencia. Ya no hay excedentes forzosos (186), pero sí los hay, al determinarse transitoriamente, en supuestos como el señalado; existen, pero, insistimos, no los de antes, que tenían derecho a sueldo personal y complemento familiar, al abono de su tiempo, en esta situación a efectos pasivos y de trienios; ahora son forzosos, sin sueldo, sin regulación, pues está derogada, y sin futuro, pues una vez incursos en esta situación-sanción, por no querer trasladarse, tienen un futuro tan incierto como para hacer pronósticos pesimistas.

Este comentario, poco profundo por razón de espacio, se hace más dramático al ser la disposición básica, del régimen estatutario de todos los funcionarios.

(183) Vid. disposición transitoria octava, núm. 6, párrafo segundo, donde se regla la «jubilación anticipada».

(184) La Ley de Medidas habla del *sistema de traslado* forzoso. Vid. disposición transitoria octava, inciso 7, párrafo primero, *in fine*.

(185) Vid. disposición transitoria octava, núm. 7, párrafo segundo, donde hace énfasis en el «sin derecho a retribución alguna».

(186) El articulado de la Ley de Funcionarios de 1964 correspondiente a la excedencia forzosa ha sido derogado total y parcialmente, en especial el artículo 44, que regulaba la excedencia forzosa.

9) La disposición transitoria que establece el cronograma de la jubilación forzosa es el corolario de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Medidas (187).

No es momento de juzgar ni la medida, ni este estudio de tiempos, ni su consecuencia en determinadas Administraciones, envejecidas y por contraste rejuvenecidas, como la Local (188). Es un simple dato nece-

(187) Se ha arbitrado un sistema que tiene lógica en sí, como consecuencia de la jubilación forzosa a los sesenta y cinco años del artículo 33 de la Ley de Medidas. Vid. disposición transitoria novena, que es básica y del régimen estatutario de los funcionarios.

(188) El contraste rejuvenecimiento/envejecimiento se produce por lo siguiente: la propia dinámica de las oposiciones de acceso, en un sector muy importante como lo es el de los hasta ahora Cuerpos Nacionales de Administración Local. Dichos colectivos de Secretarios de Primera, Segunda y Tercera Categoría, Interventores y Depositarios, pues el Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles no tiene gran entidad y, además, por la disposición transitoria séptima de la nueva Ley de Bases de Régimen Local, ha quedado suprimido, han sido estudiados a través de sus respectivos escalafones totalizados al 30 de septiembre de 1984, últimos datos oficiales al respecto.

La selección, encargada al Instituto de Estudios de Administración Local, a través de la Escuela Nacional de Administración Local, mediante oposición libre y excepcionalmente en turno restringido, de poca relevancia, nos muestra la afirmación en contraste durante un período de cuarenta y dos años (1943-1984), y así se comprueba que desde el año inicial hasta el pasado año, por Cuerpos, se distribuye de la siguiente manera.

Secretarios de Administración Local de Primera Categoría:

— Se celebran veinte oposiciones en cuarenta y dos años, de las cuales cinco corresponden a los últimos años, y con periodicidad, desde el año 1981 al presente.

Secretarios de Segunda Categoría:

— La situación es similar, por no decir la misma, que en los Secretarios de Primera Categoría.

Secretarios de Tercera Categoría:

— En cuarenta y tres años, pues las oposiciones o las leyes integradoras de funcionarios en este Cuerpo empiezan en 1942, sólo son once, y casi la mitad, cinco, se celebran en los cinco últimos años.

Interventores de Administración Local:

— También en el período de cuarenta y tres años, a partir de 1942, se celebran diecisiete oposiciones de acceso, las cinco últimas en los cinco últimos años.

Depositarios de Administración Local:

— Desde 1942, en que se integran en dicho Cuerpo por imperativo legal un colectivo de funcionarios locales, no hay oposiciones hasta 1955; se celebran once, y las cinco últimas, los cinco últimos años.

Prescindiendo de la cuantificación y número en cada supuesto, que haría necesario publicar datos estadísticos, que se encuentran en cualquier publicación oficial (por ejemplo, *Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales*, IEAL), lo evidente es que se ha producido, con un estudio por tradición histórica del período fijado anteriormente, un bache en los años cuarenta, cincuenta y sesenta, un cierto resurgir en la década de los setenta y, a partir de 1980, una masiva afluencia a los Cuerpos Nacionales citados.

Como consecuencia, un estudio de las plantillas de las Corporaciones Locales refleja esta situación de personal funcionario próximo a la jubilación o en trance de la misma, por anticipación de la edad, consecuencia de la Ley de Medidas, y, de otra parte, un colectivo numeroso, sensiblemente entre el 30 y 40 por 100 del personal, entre los veintitantos años y, como límite, los cuarenta.

La nueva Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública impacta en la distribución de efectivos, al suprimir la situación de supernumerario y anticipar a

sario el arbitrio progresivo de la aplicación de la Ley, con importantes consecuencias, pero estudiar, comentar o criticar a nivel transitorio si se debían haber establecido estos tiempos u otros intervalos de aplicación distintos, más amplios o estrictos, es un puro juego en términos de poca significación, ante el significado de una drástica medida, enjuiciada duramente por algún sector doctrinal (189), de anticipar la jubilación a los sesenta y cinco años. Por ello, intencionalmente eludimos todo comentario a esta simple o intrascendente mecánica de previsión hasta el año de 1987.

10) El régimen transitorio disciplinado por la décima disposición, de aplicación sólo respecto del ámbito de la Ley de Medidas, reconoce de alguna forma derechos adquiridos de carácter económico. Pues al establecerse un nuevo régimen retributivo puede darse el supuesto descrito en esta norma: la minoración por disminución de sus haberes anuales. Para obviar esto se utiliza un mecanismo tradicional en nuestra Administración Pública: atribuirles un complemento personal y transitorio a los afectados, lo cual supone absorber estas diferencias en el inicio y paulatinamente ir procediendo por absorción, acumulando a aquél cualquier futura mejora retributiva; todo ello en el marco presupuestario general del Estado, es decir, de acuerdo con las Leyes de Presupuestos (190).

11) Se previene, en la transitoria decimoprimera, un régimen de transición, con la fórmula habitual de este tipo de disposiciones: «en tanto:..» (191); referido a las relaciones de puestos de trabajo, se asegura transitoriamente la provisión, mediante el sistema de concurso, de aquellos calificados así, en el momento de entrada en vigor de la Ley de Medidas.

El legislador repara en la dificultad de realizar la tarea encomendada al Ministerio de la Presidencia de establecer la denominación, ca-

---

los sesenta y cinco años la jubilación forzosa. El panorama es el siguiente, en grandes números:

— Según los escalafones, hay unos 6.500 funcionarios a 31 de diciembre de 1984, y en activo, 5.000; en situación de supernumerario, unos 600; todos ellos pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de Administración Local, antes descritos.

Las jubilaciones que se van a producir en aplicación de la disposición transitoria novena de la Ley de Medidas para la Reforma de la Administración Pública son las siguientes: año 1985, 330; año 1986, 236.

Todas estas deducciones se hacen sobre la base de los datos de escalafón que se disponen.

(189) Nos referimos, naturalmente, a la publicación del trabajo de Fernando GARRIDO FALLA, reiteradamente citado, sobre *Reformas de la Función Pública, y en especial a su examen crítico de la Ley de 2 de agosto de 1984*, donde afirma (páginas 83 y ss.) que el anticipo de la edad de jubilación es un supuesto de expropiación, sin indemnización, que vulnera el artículo 33.3 de la Constitución.

(190) Cfr. la vigente Ley de Presupuestos Generales del Estado, Ley 50/1984, de 30 de diciembre; en especial el Título II (de los gastos de personal), cap. II (haberes pasivos), artículos 26 y ss.

(191) La norma transitoria decimoprimera, que no es básica, sin embargo, es típica, al decir que mientras no estén aprobadas las relaciones de puestos de trabajo, dichos puestos deben proveerse por concurso.



racterísticas esenciales, retribuciones complementarias y requisitos exigidos para su desempeño en todos y cada uno de los cientos de miles de los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas del ámbito de aplicación de la Ley de Medidas, pues ni el articulado ni la transitoria de referencia se aplican a todas las Administraciones, pero tienen tal amplitud que la tarea no es sencilla.

Para superior complejidad se ha declarado la adscripción «indistinta» para todos los funcionarios citados (192), con lo cual es de esperar un compás para poder tener a punto, a pesar de contarse con determinados medios informáticos, las listas de referencia.

12) No hace falta referirse a la disposición transitoria decimosegunda, pues el aplazamiento de la entrada en vigor de determinados preceptos del texto articulado se refiere a la fecha de 1 de enero de 1985, plazo superado con creces (193).

13) El Consejo Superior de la Función Pública, al que se ha hecho alusión, por su número y complejidad, en orden práctico va a tener dificultades; por ello, con anticipación y por tener mayor facilidad de constituirse, se encomiendan, en la disposición transitoria decimotercera, sus tareas a la Comisión de Coordinación de la Función Pública (194). En la actualidad no se ha constituido ni el uno ni la otra, con lo cual importantísimas funciones en relación con la política de personal no se pueden realizar, pero, además, la prevención se refiere sólo a la política de personal respecto a las Comunidades Autónomas.

14) La cuestión, tratada en transitoriedad por la disposición decimocuarta, referida a los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es trascendental, disponiéndose que las cosas continúen como hasta ahora, a la espera de que se cumpla el mandato constitucional del artículo 104.2 (195).

La metodología utilizada para examinar el derecho transitorio en

---

(192) Este ingrediente hace más compleja la adscripción indistinta, pues es para todos los funcionarios.

(193) Se refiere esta disposición transitoria decimosegunda a los artículos 21, 22 y 23, relativos a la formación profesional, al fomento de la promoción interna y a los conceptos retributivos.

(194) La Ley de Medidas, transitoriamente, encomienda que la Comisión de Coordinación de la Función Pública se haga cargo de las tareas atribuidas al Consejo Superior de la Función Pública, en tanto que no se constituya, pero sólo en lo referente a la política de personal de las Comunidades Autónomas.

(195) La Constitución dice al respecto que: «2. Una Ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.» La Ley de Medidas no resuelve ni atiende el mandato constitucional, y reenvía a la situación actual el estado de la misma. A pesar de antecedentes evidentes como la Ley articulada de Funcionarios, ya en 1964 hacía prevenciones sobre el personal militar que pasara a prestar servicios en la Administración civil (disposición transitoria octava); con antecedentes en el siglo XIX, la Ley de Sargentos de 1885, que hemos estudiado en *La Burocracia en la España del siglo XIX*; cfr. los epígrafes relativos, en esta *ob. cit.*, a la incorporación de efectivos, por trasvase, de funcionarios militares, profesionales, incorporados por cese en el servicio activo de las armas.

Algunas disposiciones, como la Orden 3/1985, de 29 de enero, fijan las cuantías de las retribuciones para 1985 al personal de las Fuerzas Armadas.

este trabajo adolece de ser simplista, cuando en intención hemos aclarado desde el principio que íbamos a proseguir un sistema operativo, de interacciones, retroceso, pensamiento de relación y también intento de integración. Por razones obvias de claridad, se ha renunciado a obtener resultados espectaculares, más a efectos demostrativos que otra cosa, con críticas, opiniones, contradicciones, etc., en el ánimo de cooperar a ofrecer una lectura, en sus últimas consecuencias, aproximativa de este fenómeno complejo, crítico, contradictorio, mito y realidad de la Función Pública española.

#### 8. *La Ley de Medidas: un régimen adicional*

Impuesta una disciplina de seguir secuencialmente la Ley, en esta ocasión, por ser sólo en dos oportunidades, la tarea es sencilla.

Las dos disposiciones finales de la Ley de Medidas contienen mandatos al Gobierno.

Por comparación con otras normas legales, en esta ocasión el legislador ha sido muy parco y sólo da instrucciones al Gobierno en cuanto a las indemnizaciones a percibir por el personal contratado administrativo como consecuencia de la clasificación funcional y la previsible situación de paro en que puedan quedar por no poder obtener una plaza en la plantilla (196); el otro supuesto es la obligación que hay, no se dice por parte de quién, pero se entiende el Gobierno, de hacer la primera oferta de empleo público en 1985 (197).

La razón de sólo adicionar en dos supuestos se puede encontrar en el sistema escogido por la Ley de Medidas, que, o bien en otras disposiciones o en el articulado, hace diversas encomiendas al Gobierno, con lo cual ha agotado los encargos y sólo le restaban las dos referidas.

En este apartado, situado, convencionalmente en este caso, al final del texto legal, antes de la derogación, se podrían haber contenido mandatos de refundición, articulación, vigencias, armonización, aclaración y regulación ordenada, pero no se ha hecho. La razón adivinamos se encuentra en la provisionalidad, en la naturaleza de medidas y no de Bases, en la propia esencia de la norma.

Como ninguna norma de igual o superior rango a esta Ley, ni la propia Constitución, nos dice la diferencia entre este complejo universo de disposiciones: transitorias, adicionales, derogatorias, finales, ane-

---

(196) Esta norma, contenida en la disposición final primera, supone debe ser un tema intrascendental, o el montaje de un sistema indemnizatorio, de grave repercusión económica. Aunque la norma no es básica, pero aunque sólo sea por vía del carácter supletorio, para las demás Administraciones Públicas, podría aplicarse a amplios sectores funcionariales, sin capacidad para asumir estas obligaciones. Es el caso, ya denunciado, de la Administración Local. Norma para miles de organizaciones locales, pero de difícil o imposible cumplimiento.

(197) Vid. Real Decreto 152/1985, de 6 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 1985. Se refiere al personal del ámbito de aplicación de la Ley 30/1984 con carácter de funcionario, Anexo I, y del Personal Laboral de la misma, Anexo II.

xos, normas de aplicación, etc., que van después del articulado, cuáles son unas u otras, dónde se colocan y otras muchas cuestiones, debemos actuar ante la realidad y en cada supuesto examinarlas, cualquiera sea su contenido y sin entrar en más disquisiciones.

Parece que las disposiciones finales son eso: las últimas. Pero ni una Ley ejemplar, por mandato constitucional en trance de revisión y nueva formulación (198), como es la Ley de Procedimiento Administrativo ha acotado y definido el tema. Esta anticipada Ley, paradigmática en su género y tiempo, inicia una etapa de confusión que se ha ido acrecentando con el transcurso del tiempo, y también es ejemplar en este caso de lo no debido, pues la LPA, con seis disposiciones finales, nos ofrece derogaciones, mandatos al Gobierno, habilitaciones y transitoriedades; en otro sitio y ocasión (199) hemos analizado y pormenorizado esta situación, en este supuesto necesitada de claridad y orden.

Esta ocasión y las de futuro serían magnífica oportunidad para ir señalando un camino firme y saber con seguridad algunas cuestiones importantes: qué es una disposición final, contenido de la misma, localización en el texto legal, necesidad de ponerlas, si se puede prescindir o subsumir en otras de título distinto, si sólo son mandatos y naturaleza de los mismos, si es una parte referida a habilitaciones o es una simple referencia a actuaciones de futuro, su carácter imperativo, dispositivo, cogente, o en alternativa supone un margen de actuación, etc.

En digresión, ahora no es el momento; examinar, con el motivo singular de la Función Pública, la cuestión de la naturaleza de estas disposiciones es ambicioso y quizá no conveniente ni oportuno, pero es importante con esta ocasión reparar en incidencias como ésta, para perfeccionar nuestra producción legislativa, ya muy prolífica y proliferando de continuo, por la labor de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

### 9. *La Ley de Medidas: una estructura peculiar, con un breve articulado*

Reconocemos *a priori* la poca importancia aparente de este tipo de observaciones, singulares además. Pero en un intento totalizador y comprensivo, integrador en la constelación normativa de todas y cada una de las normas con rango de Ley, Leyes ordinarias en principio, resulta útil averiguar su talante, su proceso de maduración, su reflexión, su última *ratio*, improvisación o apoyo técnico, su coyuntura y oportunidad, conveniencia, conflictividad, evaluación de sus consecuencias, amén de otras cuestiones detectadas a través de una aparente cosa trivial:

(198) Vid. artículo 148.1.18; habla del «procedimiento administrativo común». La propia LPA vigente, de 17 de julio de 1958, al final nos ofrece seis disposiciones de esta definición y título, que son derogaciones, mandatos, habilitaciones y, por último, una disposición transitoria.

(199) Este tema lo hemos analizado en *La normativa: un presupuesto de conflictividad*, en las Jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Como consecuencia, la publicación de la obra colectiva, 3 vols., *El Poder Judicial*, ob. cit.; cfr. la pág. 700 y nota 24, a pie de página.

la estructura de la Ley, cómo se articula, su brevedad o extensión, su Exposición de Motivos, extensión del articulado, de las disposiciones y de la presentación o justificación de la Ley.

Vamos a intentar aproximarnos a la Ley de Medidas como una estructura aparente, lo que sin penetrar en contenido, aunque nos refiramos a él necesariamente, nos ofrece, por si este procedimiento alumbrara nuestra postura y hace lúcida una oscura situación, al menos en apariencia, pues ahí se encuentran justificadas las posturas tan dispares, desde el elogio a la crítica feroz, de filias y fobias, que en nada favorecen a la pacífica convivencia de los afectados, que reiteramos son muchos directamente y muchos más por dependencia familiar.

La Ley de Medidas, después de la fórmula, hoy usual y de carácter tradicional, multiseccional de «aquellos que vieren y entendieren», empieza, sin más, con una auténtica Exposición de Motivos o Preámbulo que no se dice lo sea.

La Exposición de Motivos de la Ley de Medidas es más bien una justificación; no está numerada por epígrafes o cuestiones; es declaración de intenciones, señala objetivos, hace afirmaciones contundentes, enfatiza la actualidad de las Medidas; tiene una breve extensión, pero es de amplia intención; irregular en su discurso, comprende temas importantes y otros no tanto; las alusiones a intenciones políticas, al programa del Gobierno, a criterios democráticos están ínsitos en esta primera parte.

La trascendencia de los Preámbulos va desde considerarlos como parte integrante de las disposiciones legales (200), pasando por entender su carácter orientador (201), hasta la postura reciente del Tribunal Constitucional sobre su naturaleza y no obligatoriedad (202).

---

(200) La Jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a Preámbulos y Exposiciones de Motivos de las Leyes, al referirse al valor y significado de los Preámbulos de las disposiciones normativas, es escasa. Como muestra de la misma puede hacerse alusión a las siguientes Sentencias:

— Sentencia de 4 de noviembre de 1957: «Que, siendo elementos de las disposiciones legales a tener en cuenta, como parte integrante de las mismas e indispensablemente para sus debidas o acertadas interpretaciones, el constituido por sus preámbulos o exposiciones de motivos, al expresar o poder deducirse de ellos, generalmente, el espíritu que los ha inspirado y, así, los verdaderos alcance o fines a que fueron debidos...» (Considerando 2.º).

— Sentencia de 27 de abril de 1963: «Que aunque los conceptos plasmados en la Exposición de Motivos de las Leyes, no tienen, como ya ha proclamado la jurisprudencia, fuerza vinculante para los Tribunales cuando no se traducen en preceptos positivos en la parte dispositiva, sirven, sin embargo, de norma orientadora respecto a cuál haya de ser la interpretación que debe dárseles» (Considerando 10).

Vid. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Justicia Administrativa*, Colección Textos Legales, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 29, nota 1, donde dice: «Los Preámbulos de las disposiciones legales constituyen fuente de interpretación auténtica de sus preceptos» (SS. 20-V-50 y 4-XI-57).

(201) En nota anterior, vid. Sentencia 27-IV-63, donde se enfatiza el carácter orientador.

(202) Cfr. la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1983, de 3 de agosto, cit. anteriormente.

El articulado de la Ley decimos es breve: tiene 33 artículos, divididos en capítulos (siete en total).

La Ley es de «medidas», ya se ha hecho referencia; es de bases. Se articula, sin embargo, y escoge un peculiar sistema, no corriente, de que cada artículo se define en bastardilla, para hacer alusión a su contenido.

Los capítulos se epigrafían con rúbricas generales, desglosadas posteriormente al articularse y calificarse cada uno de los artículos. En ocasiones, como en el supuesto del capítulo V, se habla de Bases: «Bases del régimen de retribuciones». Va desde una subjetivación orgánica, «Organos Superiores de la Función Pública» (cap. I), a la «Modificación de las situaciones...» (cap. VII). Supone una ordenación de la Función Pública de las Comunidades Autónomas, al regular la «Ordenación de la Función Pública de las Comunidades Autónomas...» (cap. II). Regula capitularmente aspectos materiales, como los Registros, «Registros de personal, programación y oferta de empleo público» (cap. III); en este supuesto se han agrupado rúbricas muy distintas. Los criterios de selección se hacen sobre la base de objetivizar ésta: «Normas para objetivar la selección del personal...» (cap. IV). Por último, en intento racionalizador, se habla de «Racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas...» (cap. VI).

En síntesis, esta estructura no se adecua a la norma en que se in-crusta, no sólo por ser de distinto talante e ideología ambas (nos referimos a la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964), sino por responder estructuralmente a criterios distintos, ya que esta última es más extensa, 33/104 artículos; disparidad en las últimas disposiciones; con/sin Preámbulo; desarrollada por articulación básica/articulada por Decreto Legislativo, una auténtica Ley de Bases; capítulos, artículos/títulos, capítulos, secciones y artículos, enfrentan ambas disposiciones.

Breve articulado; paradójicamente, amplias disposiciones; después, y en algún supuesto, una sola disposición ocupa el 50 por 100 del texto de todo lo reglado (203).

Como resumen, desde esta perspectiva estructural se pueden sacar consecuencias, pues una visión estructuralista enriquece los conocimientos, como hemos dicho en otra parte (204). Si bien un planteamiento de esta naturaleza tiene sus dificultades e inconvenientes, éstos se superan por los resultados obtenidos, muy fértiles y en ocasiones sorprendentes; de alguna manera nos obliga a hacer incluso previsiones conceptuales, de gran trascendencia, pues no suponen un simple ejercicio semántico, van más allá del valor lexicográfico o del estudio gramatical en aplicación de las técnicas propuestas (205).

(203) Vid. la disposición adicional novena de la Ley de Medidas, que confirma este aserto.

(204) Vid. nuestro trabajo en la «Revista de Derecho Privado», julio-agosto 1974, págs. 581-611: Carlos CARRASCO CANALS, *Estructuralismo versus Derecho*. En donde se hace un intento estructural de análisis jurídico. Pudiera ser útil la bibliografía citada.

(205) Sobre este tema, que nos preocupa hace años, se puede consultar el Pro-

Se ha indicado, a manera de programa, la nueva postura, con intención de colaborar, en actitud constructiva, al posible mejoramiento de la Función Pública de todas las Administraciones en España.

#### 10. *A manera de reflexión ante la crisis funcionarial*

Una de las principales dificultades al enjuiciar críticamente una norma es la de la identificación problemática, pues se aborda, consciente o inconscientemente, una cuestión trascendental: categorizar lo anecdótico o hacer anécdota de la categoría. Riesgo superable, pero, de forma palmaria o solapada, siempre presente.

Por ello, en esta ocasión, reflexionamos, no se deducen conclusiones, como es habitual; se hacen observaciones simples; se quiere aclarar, integrar, colaborar en síntesis, para hacer más operativa una Ley de Medidas trascendental en la vida funcionarial.

El término de crisis se predica actualmente de casi todos los órdenes de la vida, y ésta se hace crítica para el funcionario, aquel que hace de su vida profesión, concepto utilizado en otras ocasiones por nosotros (206) sin ninguna connotación, pues definir algo tan debatido supone a veces incurrir en deficiencias, por alusiones doctrinales o de otro tipo (207).

El momento en nuestra geografía, pero también históricamente y en los demás países del entorno y régimen jurídico parecido al nuestro, es de crisis; de ahí la expresión «crisis funcionarial», realidad constatada por la simple observación de ésta.

Al hilo de la exposición vamos a intentar, sin trivialización, acusar el énfasis de los aspectos subjetivamente considerados como de relevancia, si bien sometemos al juicio del lector esta opción particular, necesariamente no compartida ni aceptada, pero en un intento de objetivar a través de reflexiones, a veces y por contraste, quizá atrevidas.

La realidad de hoy es fruto del ayer y condicionante del mañana. La Función Pública se hace y decanta en el transcurso del tiempo; en términos actuales se conforma típicamente, pues es fruto de un preté-

---

grama de Cátedra de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Año Académico 1984-85: *Burocracia y Administración de Personal*, por Carlos CARRASCO CANALS (4.º Curso), Sección Ciencias Políticas y Administrativas, especialidad: «Ciencias de la Administración», 11 págs. en folio ciclostiladas, en que la IV Parte se dedica: «Conceptos fundamentales en Burocracia y Función Pública» (lecciones 61 a 75), en donde se intenta un estudio y exposición de ideas de esta naturaleza.

(206) Cfr. nuestra monografía *La Burocracia en la España del siglo XIX*, IEAL, 1975, *ob. cit.*, donde se intenta descubrir, de esta manera, al funcionario.

(207) La definición del artículo 1 de la Ley articulada de Funcionarios de 1964 incurre en un error, a nuestro parecer, prescindiendo de la conveniencia o no de que las Leyes definan, de aludir, para determinar quiénes son funcionarios, a que su relación esté regulada por el Derecho Administrativo, pues depende de lo que entienda la doctrina, y hay frecuentes y profundas disparidades sobre el contenido, extensión, naturaleza, definición de esta disciplina, reenviando el problema, que es práctico, a discusiones teóricas; el R. D. 3046/1977, de 6 de octubre, copia textualmente en su artículo 23.1, esta definición de la Ley de Funcionarios de 1964.

rito y conforma hoy un presumible futuro. De ahí las alusiones introductorias sobre evolución, historia y actual configuración (208).

La primera reflexión es en cuanto al diseño legal; se observa, especialmente en su Preámbulo, una intención renovadora copernicana, se intenta un giro de ciento ochenta grados. Por ambición y limitación humana, en ocasiones por precipitación, buenas intenciones se diluyen y no alcanzan los objetivos deseados. No se produce, en términos legales, ese aforismo social de que apuntando por relevación se consigue más; en normativa hay necesidad de ser claros y precisos, seguir la pauta clásica de pocas leyes pero buenas y, además, que duren. A veces, lo mejor se convierte en enemigo de lo bueno.

*Declarada la buena y bienintencionada posición de la Ley, en diseño, técnicamente parece intenta conciliar entre dos sistemas de organización y funcionamiento de la Función Pública el régimen jurídico continental, de cuño francés, y el sistema anglosajón. Criterio que ha sorprendido a la doctrina, y no en sentido positivo (209), si bien es necesario reconocer la plausible intención de armonizar posturas y realidades, escogiendo los aspectos operativos y contrastados como eficaces de ambas.*

Importar conceptos, instituciones, soluciones y medios es siempre arriesgado, y se ha constatado la evidencia al actuar así técnicamente de la inadecuación, pues es imposible trasladar el talante, la idiosincrasia, la perfección o defección sistémica de un colectivo como es la burocracia.

La impronta, pues, que dibuja en diseño nuestra Ley de Medidas es la de incorporar medidas procedentes de otros ordenamientos jurídicos distintos del nuestro, a veces próximos, en ocasiones de nuestro entorno (210).

Pero al haber otras ordenaciones de las Administraciones Públicas, caso singular el de la Local y, desde hace muy poco, el del personal docente (211), en un futuro próximo el sanitario o el del profesional militar (212), las líneas, el dibujo, la caracterización funcionarial empieza a

---

(208) Esta idea de tradición histórica es y ha sido constante en nuestras investigaciones de dicha naturaleza sobre Función Pública. Vid. IV Centenario de la Universidad de Zaragoza, Curso sobre «La Universidad y los Funcionarios de Hacienda (1821-1918)», en el Palacio de Congresos de Jaca (Huesca), 18-22 julio 1983; Carlos CARRASCO CANALS, *Las Cesantías de funcionarios en el siglo XIX y el Estatuto de Bravo Murillo*.

(209) «... lo que sorprende de la Ley que se examina (es la Ley de Medidas) es que la pretendida reforma ha dado por resultado un híbrido que combina principios y rasgos típicos de cada uno de los modelos con frecuencia incompatibles entre sí»; vid. *Reformas de la Función Pública*, discurso varias veces cit. de Fernando GARRIDO FALLA, pág. 65, último párrafo, al principio (el paréntesis y el subrayado son nuestros).

(210) El tema está en si se opta por un modelo como el anglosajón o de régimen continental, a la manera francesa, que es el esquema napoleónico.

(211) Vid. el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril («BOE» 19 junio), sobre régimen del profesorado universitario.

(212) Por prescripción legal, la Ley de Medidas, en el artículo 1.2, dice: «En aplicación de esta Ley podrán dictarse normas específicas para adecuarlas a las particularidades del personal docente e investigador, sanitario, de los servicios pos-

padecer retoques, superposiciones; en términos gráficos, se desdibuja el diseño.

En reflexión, nos remitimos a las realizadas en los distintos apartados en relación con aspectos de esta naturaleza, es decir, de la imagen que la Ley de Medidas ofrece.

Reflexionar sobre la problematicidad (213) de esta Ley es adentrarse en un mundo farragoso, casi peligroso, pues en ocasiones se aventan fantasmas, se invocan situaciones tal vez irreales; en otras se habla de talismanes, fórmulas mágicas; alguien incluso puede haber encontrado la piedra filosofal, remedio de todos los males que aquejan a la burocracia española, mediante este arbitrio legal para la reforma (214).

Un dato: la Ley de Medidas es problemática y conflictiva, en especial al instaurar un nuevo régimen retributivo ya en marcha, el cual puede presumiblemente provocar agravios (215) a un colectivo agredido

---

*tales y de telecomunicación y del personal destinado en el extranjero»* (el subrayado es nuestro). El primer mandato está cumplido, vid. nota anterior; pero sólo respecto del personal docente universitario. ¿Y los demás? ¿Y del personal investigador?

Del funcionario profesional de Defensa y Seguridad Nacional no se ocupa la Ley de Medidas; se remite, como hemos visto, a la Constitución. Pero es evidente existe una Administración militar como la civil, que dirige el Gobierno (art. 97 de nuestra Constitución), que por disposición transitoria, ya examinada, se recuerda en la Ley de Medidas que hay que promulgar una Ley Orgánica. Después discurriremos, pero ahora las cuestiones permanecen como están.

(213) Sobre la problematicidad en general, parece clarificador lo siguiente: «Un problema intelectual no surge por azar ni se constituye como tal problema por obra de la voluntad o del capricho. Problemas verdaderos sólo emergen de una realidad "problemática" y no está en nuestra mano suscitarla abiertamente. Si la realidad se mostrase siempre a nuestra mirada en iluminada perfecta transparencia, el entendimiento humano no tendría problemas, pero entonces el hombre no sería hombre, esto es, realidad creada y finita, sino Dios; alguien, creo que fue Lessing, ha dicho de Dios que es un ser sin problemas. A la mente humana finita las cosas que le están ofrecidas no se le ofrecen sin resistencia. Tropezaba el hombre con ellas y a fuerza de tropiezos, de tanteos, trabajosamente consigue desnudarles en su cendal. Pero no hay realidad transparente ni inteligencia humana tan poderosa que tenga acceso al último secreto de las cosas.» Francisco Javier CONDE, *Teoría y Sistema de las Formas Políticas* (2.ª ed.), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1948; vid. págs. 17-18.

(214) Un ejemplo claro de este intento está en la obra de José RUIZ LEÓN, *Un arbitrio para gobernar a España* (1975), 191 págs. en octavo, donde con agudeza y originalidad, con multitud de cuadros, resuelve el problema burocrático español. Sobre su contenido, cfr. nuestra monografía *La Burocracia en la España del siglo XIX*. También en «Información Jurídica», Secretaría General Técnica, Ministerio de Justicia, Gabinete de Documentación y Publicaciones, revistas 315, 316, 317 y 318, de octubre-diciembre 1972 a julio-septiembre 1973; Carlos CARRASCO CANALS, *Teoría y realidad administrativa. Un ejemplo de aplicación del Ordenamiento: El Real Decreto de 18 de junio de 1852 (Bravo Murillo)*, en cuatro partes, cada una en las revistas citadas. Aquí se analiza con carácter monográfico lo que supuso la reforma, siempre referida por la doctrina, de Bravo Murillo.

(215) El tema es muy importante, pues los nuevos conceptos retributivos han empezado a establecerse, en especial el complemento específico. Cronológicamente, se ha producido así:

— Resolución de 30 de abril de 1985 («BOE» 6 de junio) de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se ordena la publicación de los acuerdos del Consejo de Ministros de 2 de abril de 1985, por los que se fijan los complementos específi-



multisecularmente y en la actualidad con el sambenito de un mal funcionamiento, culpable de todos los males acaecidos, a veces en corrupción y descomposición, lento, incompetente y demás epítetos desgraciada y usualmente utilizados para calificar al funcionariado, con evidente injusticia, pues la evaluación se hace con crueldad, por motivos baladíes, por muestras poco representativas y menos significativas y con generalizaciones, postura corriente entre nosotros.

La Ley de Medidas no se sustrae de este ambiente impregnante y reacciona en sus preceptos desde instancias desconfiadas, presumiendo incorrecciones, disfunciones, actitudes desviadas; es sintomático que una Ley estatutaria se haga reglamentaria al regular las faltas más graves. Esto es natural en un caldo de cultivo social con una mala prensa, ambiente hostil y, si la norma conforma la realidad social, para su remedio y regla, con unas prescripciones de mejora era el lógico consecuente. Luego no se puede imputar a la Ley esa instancia de desconfianza y duda sobre la eficiencia funcional, pero sería mejor evaluar, en términos correctos, a la burocracia prescindiendo de trivialización y asignando a cada uno, sectorialmente, su cuota de participación y responsabilidad de un presunto mal funcionamiento.

La provisionalidad de la Ley es el ingrediente más sorprendente, en nuestro juicio. Pues todo degenera en una pura cuestión semántica; dice que es provisional, pero se traiciona al ser definitiva.

cos correspondientes a los puestos de trabajo de los Ministerios de Justicia, de Industria y Energía y de Cultura.

Los mencionados acuerdos se publican en tres Anexos de la Resolución; contiene cada uno, como epígrafes: denominación, unidad orgánica, denominación del puesto, dotaciones, nivel C. D. (complemento destino) específico, que va de cero a 2.263 puntos, ya que en esta Resolución, o por olvido o intencionalmente, no se alude al valor de estos puntos.

— Resolución de 13 de junio de 1985 («BOE» 15 junio) de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 1985, por el que se fijan los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Ministerio de Administración Territorial.

En Anexo se publica el acuerdo citado, y los epígrafes son: denominación del puesto, dotaciones, nivel C. D., complemento específico. Aquí se produce una especificación más, pues se dice que la cuantía es anual y en miles de pesetas; el abanico de estos complementos va de cero a 1.463.

En el interin, y con publicación de la misma fecha de la anterior Resolución, vid. «BOE» de 15 de junio de 1985, se produce incidentalmente un hecho significativo: por O. M. de 12 de junio de 1985, al anunciarse convocatoria pública para proveer puestos de trabajo de libre designación en el Ministerio de Economía y Hacienda, en las «denominaciones» y niveles se crean unos altos niveles, 29, pero sobre todo denominaciones como Jefes de Áreas (de tributos locales, de coordinación con las Haciendas Locales, de coordinación financiera con las Comunidades Autónomas, de Análisis, etc.) que van a repercutir, al atribuírseles el complemento específico que no existe en otros Departamentos.

— Resolución de 19 de junio de 1985 («BOE» del 25 de junio) de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de junio de 1985, por el que se fija el complemento específico correspondiente a los puestos de trabajo del Ministerio de Sanidad y Consumo.

La estructura de esta Resolución es la misma que la de las anteriores, y se observa que la atribución de complementos va de cero a 1.463 (expresado en miles de pesetas).

El carácter de Ley básica, estatutaria, de Ley de Medidas, ha suscitado polémica. Un sector doctrinal ha llegado a afirmar que se ha cometido un grave error, por confusión entre Ley de Bases y las Bases del régimen jurídico de los funcionarios. Sin tomar partido en esta polémica y crítica, lo importante es que desarrolla un imperativo constitucional, como lo hace la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en algún momento significado en desarrollo de este trabajo.

Lo cierto es el fenómeno de transformación producido, y este cambio lo es en profundidad. No se recapacite si con acierto o desventura; lo evidente es que nos encontramos ante una reforma extensa, referida a todas las Administraciones Públicas, e intensa, referida a aspectos fundamentales de las mismas. Resolución producida en un momento crítico, lo cual supone un plus, por añadidura, de una situación de por sí ya en crisis.

La modificación intenta adecuar una estructura del Estado nueva, que garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española y se solidarizan entre ellas. Esta nueva versión obliga a reaccionar a la Ley de Medidas y regula, por medio de un marco, la situación y la ordenación de la Función Pública en las Comunidades Autónomas. Paso trascendental e importante, soporte de un desarrollo de futuro ya inmediato, en trance de implantación, en su momento, definitivamente dado, habrá de hacerse una evaluación de resultados, al estudiar sectorialmente, por Autonomías, lo ocurrido en esta parcela importante de la Administración Pública y, por contraste y comparación, lo acaecido en la Administración del Estado y Local.

La importante cuestión de las relaciones interadministrativas entre Administraciones Públicas, más que reflexión, obliga al estudio en profundidad, monográfico. En el nuevo Derecho de las Autonomías, un capítulo importante es el flujo e integración de funcionarios de otras Administraciones. Una vez consolidados los funcionarios autonómicos, el estudio del aspecto centrífugo y centrípeto, en dinámica, es un imperativo. Pero si la Administración Autónoma es axial entre la del Estado y la Local y funciona como quicio entre ambas, lateralmente, de uno a otro extremo, también hay desde trasvase funcional, con o sin pasar por la Administración Autónoma, hasta integración o identificación en una Administración Pública concreta. El tema «movilidad», en este supuesto horizontal, es un acontecimiento de interés para la carrera del funcionario, como lo es el de la convencionalmente denominada movilidad vertical, en términos de la Ley de Medidas: «Fomento de la promoción interna».

La derogación en los supuestos normativos, Estatutos de Función Pública, es genérica y hemos hecho referencia a la misma: las fórmulas de «todo lo contrario», «lo que se oponga», «cuantas disposiciones de igual o inferior rango», etc. La Ley de Medidas utiliza la fórmula de detallar, total y parcialmente, en un primer apartado, para después decir: «se derogan todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en la presente Ley». La Ley articulada de

Funcionarios de 1964, en disposición final tercera, deroga el Estatuto de Maura de 1918 (Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y Reglamento de aplicación de 7 de septiembre de 1918), así como *todas* las disposiciones dictadas como complemento o modificación y cuantas se opongan al texto articulado.

El Estatuto de la Función Pública Local, recogido en el capítulo VII de la reciente Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, deroga en una disposición «en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de esta Ley», y se refiere al texto articulado y refundido de 1955, al R. D. 3046/1977, de 6 de octubre, y a la Ley 40/1981, de 28 de octubre, con lo cual si alguna disposición, prevención o prescripción de aquéllas no incurriese en alguno de esos supuestos parece, por hermenéutica jurídica, que no han sido derogadas. Además, utiliza una cláusula de seguridad: «Cuantas otras normas, de igual o inferior rango, incurran en la *oposición, contradicción o incompatibilidad...*» (el subrayado es nuestro); esta técnica derogatoria va a suscitar una interpretación y las consiguientes y a veces contradictorias opiniones.

Por último, el Estatuto del Régimen del Profesorado Universitario, aprobado por R. D. 898/1985, de 30 de abril («BOE» 19 junio), deroga expresamente (216) una serie de normas que van desde la disciplina académica al régimen retributivo de este personal, pero, además, también actúa con una reserva, garantía de no dejar con vida otras disposiciones, y dice: «quedan derogadas todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en el presente Real Decreto».

En reflexión, podemos deducir que la actitud es similar, aunque se utilicen técnicas distintas. El efecto desencadenante se va a producir, por interpretación, y los supuestos prácticos van a ser numerosos y probablemente curiosos, como ejemplo de rica y fecunda realidad de la Función Pública.

En este proceso reflexivo, con el procedimiento elegido, metodológicamente deductivo, pero utilizando en algunos supuestos la inducción, para hacer más rico el pensamiento, en retroceso a veces, para conseguir dinamizar la lógica conceptual, se debe armonizar, por síntesis, la realidad conformada legalmente con tres Estatutos, uno previsto y hoy realidad: el del profesorado universitario; otro impuesto: el del funcionario local, pero ignorado en la Ley de Medidas; otro general: el de la propia Ley; a falta de regular las peculiaridades del personal sanitario, de los servicios postales y de telecomunicación y del personal con destino en el extranjero (217).

Esto provoca, naturalmente, un cierto nivel de inseguridad, consecuente, natural; pero padecimiento para los afectados. Y, además, produce agravios comparativos, por razón del tiempo; una misma situación se resuelve de forma distinta, en tres momentos, con la antigua nor-

(216) Vid. la disposición derogatoria de este Reglamento, aprobado por Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, citado.

(217) Vid. el artículo 1.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, cit.

mación y el régimen transitorio y en el nuevo. Y todo por un simple hecho, la fecha de su resolución, y se plantea un problema, grave a nuestro entender, de dar importancia a una fecha y de establecer plazos perentorios.

No es muy comprensible en justificación eso de adicionar. Las llamadas disposiciones adicionales son de adaptación, para evitar disfunciones, situaciones de contradicción. Si no están muy justificadas en términos lógicos, sí son necesarias en términos prácticos, en este caso imprescindibles. Vienen a resolver problemas que el articulado se considera incapaz; no son finales, pues no finalizan nada; suponen una respuesta coyuntural y por oportunidad se justifican. Y como en este caso de la Ley de Medidas las cuestiones de esta naturaleza son numerosas, sus disposiciones adicionales también lo son (dieciséis). Suponen autorizaciones, mandatos, prohibiciones, reconversiones, creaciones, determinaciones, ordenaciones, etc. Y siempre queda pendiente la pregunta: ¿no se podrían haber adicionado al texto articulado?, ¿no se podría haber prescindido de ellas?, ¿están justificadas?

Por último, una reflexión estructural, sistémica, incluso de técnicas de prospectiva, de teoría de escenarios, de modelos lógicos, intento de incorporar técnicas muy útiles en otros campos científicos; es ambicioso y lo dejamos por ahora, pero no abandonamos un mañana en que se imponen estas nuevas visiones de una versión tan importante como es la Función Pública.

En secuencia reflexiva abordamos la rúbrica de la condición de transitoriedad de la Ley de Medidas, que es transitoria por su provisionalidad preliminar, del Preámbulo, y por su entidad, en disposiciones de esta naturaleza.

La Ley, entre adiciones y transitoriedades, se resuelve no por su número, ciertamente, en relación con el articulado, importante, pues son 33/30, si se quiere en términos transitorios 33/14, y en relación adicional 33/16; no es este aspecto cuántico, a pesar de su importancia, en el que importa reparar; es en aspectos cualitativos y de contenido, sustanciales, en los términos que se debe reflexionar.

Sería ocioso reiterar una labor, ya realizada, pormenorizada del contenido, significado y alcance de cada una de las disposiciones transitorias. Es hora de generalizar la actitud de la Ley, su impronta, su carácter, que al principio y al final caracteriza esta norma de transitoria.

Una calificación, no sutil por cierto, nos muestra el corolario necesario de una Ley de Medidas en cierto modo urgentes, como se calificó al inicio de su gestación (218), y después necesaria, pues ante un reto un Gobierno no podía renunciar a asistir en duelo, por lo beligerante de la cuestión.

Esta evaluación nos sitúa en términos de mutación, de cambio de conciencia, de ideas, de adaptación a marcos nuevos, como el constitu-

---

(218) Anteriormente hubo un Anteproyecto de Ley de Bases de 1978, un Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1979, y un Proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios de 1981.

cional, a respuestas e imperativos sociales y legales; en fin, la transitoriedad no es causa, sino consecuencia.

Las disposiciones transitorias, en general este eventual y provisional régimen jurídico llamado transitorio, mediatiza, intenta el término medio entre dos situaciones: la periclitada y la actual.

Carlos CARRASCO CANALS

