

LA FUNCION PUBLICA LOCAL EN EL MARCO DE LA REFORMA BUROCRATICA ESPAÑOLA (*)

SUMARIO: I. LA REFORMA BUROCRÁTICA: IDEAS PREVIAS.—II. PRESUPUESTOS DE LA REFORMA.—III. IDEOLOGÍA DE LA REFORMA.—IV. ESTRATEGIA DE LA REFORMA.—V. CONTENIDO DE LA REFORMA.—VI. CONCLUSIONES.

El propósito de esta conferencia, despojado de toda connotación partidista, no es otro que el reflexionar con voz crítica, pero al mismo tiempo dialogante, sobre temas que están puestos sobre el tapete de la vida española, y que, además de interesar por razones obvias a los ciudadanos de este país, afectan muy directamente a quienes somos funcionarios públicos, trabajadores de la Administración, personal al servicio de los entes públicos, etc., que, con toda esa variada terminología, se cobija hoy al millón y medio de personas que realizamos, de alguna forma, actividades públicas.

La solicitud que se me ha hecho para que trate temas estrechamente vinculados con la Función Pública en general, y con la Función Pública Local en particular, responde a algunas *motivaciones* que me permito identificar en la forma siguiente:

a) Hay, en nuestro país, en los actuales momentos un deseo difuso pero evidente por parte de los funcionarios públicos de conocer en qué consiste verdaderamente la reforma de la Función Pública, que se está llevando a cabo por el Gobierno socialista. Como en todos los cambios que se desencadenan en las grandes organizaciones, los primeros pasos son siempre de inquietud, de desconcierto, hasta de desasosiego por parte de quienes se sienten destinatarios directos de las transformaciones introducidas o a introducir. Si a esta circunstancia, común a cualquier proceso reformador, le añadimos la de que la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública es una ley compleja, innovadora para lo bueno y para lo malo, polémicamente ensalzada por unos y atacada por otros, se comprende que los funcionarios se preocupen de

(*) Texto, debidamente adaptado para su publicación, de la conferencia pronunciada por el autor el día 8 de febrero de 1985 en la ciudad de León, dentro del ciclo de conferencias organizado por el Sindicato Independiente de Funcionarios de Administración Local (SIFAL) de la provincia leonesa.

buscar un foco de luz que, en lo posible, rompa las oscuridades e incertidumbres que se ciernen sobre ellos.

b) Con referencia al ámbito local, que ahora nos interesa más, creo que la situación se presenta singularmente preocupante. Mi impresión personal, contrastada con personas de Madrid y de la periferia que tienen responsabilidades dentro de la Administración Local, es que en torno a la Ley de Medidas existe un clima de desconocimiento y desorientación que coloca, a veces, en posiciones difíciles a quienes, desde su condición de servidores públicos, han de asesorar a los órganos decisorios de las Corporaciones Locales; al tiempo que provoca en el personal funcionario y laboral el inevitable alarmismo en torno a cuestiones tan de moda como son la oferta de empleo público, la libre designación, la movilidad, el grado, la promoción profesional, el cambio de situaciones administrativas, la regularización del *status* jurídico de contratados e interinos, la Seguridad Social y, sobre todo, el nuevo régimen retributivo y las incompatibilidades.

c) En cuanto a mi presencia aquí, se justifica tan sólo por el hecho de que quien les dirige la palabra es un funcionario público con una específica vocación hacia la problemática de la Función Pública, a la que he dedicado un prolongado caudal de esfuerzos, reflexiones y trabajos. Si a esto le unimos mi condición bifronte de funcionario estatal —en activo— y de funcionario local —en excedencia voluntaria—, se habrá completado el cuadro de motivaciones determinantes de esta conferencia, a la que intento traer el arsenal de mis conocimientos, de mis experiencias y de mis preocupaciones.

I. LA REFORMA BUROCRÁTICA: IDEAS PREVIAS

En estos momentos, la Función Pública está sometida a una revisión en profundidad de sus estructuras y de su bloque normativo. El tema en su conjunto y globalidad es de tal envergadura que, para su tratamiento expositivo, es oportuno que adoptemos una sistemática ordenadora que contribuya adecuadamente a abarcar todo el proceso reformativo en sus diversas fases o etapas.

Para ello, tomando prestadas las aportaciones doctrinales de los autores que cultivan la Ciencia de la Administración, el Derecho Administrativo y la Sociología, es posible fraccionar la reforma burocrática española en varios elementos que, debidamente cohesionados entre sí, van a ser la columna vertebral de la exposición. Dichos elementos son los siguientes, enumerados en el orden en que van a ser desarrollados a continuación:

- Presupuestos de la reforma.
- Ideología de la reforma.
- Estrategia de la reforma.
- Contenido de la reforma.

Vamos, pues, a entrar en el análisis y consideración de cada uno de estos bloques temáticos buscando que, entre todos ellos, se dé la imprescindible correlación que posibilite una visión de conjunto dentro de la cual ubicar, certeramente, de un lado, la controvertida Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y, de otro, el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

II. PRESUPUESTOS DE LA REFORMA

El punto de arranque de mis consideraciones está en la fijación conceptual de los presupuestos, de diversa índole, que condicionan, exigen y posibilitan la reforma burocrática.

De entrada, tenemos los *presupuestos fácticos*, que, a su vez, podemos subdividir en los siguientes: situación de la Función Pública española, construcción del Estado de las Autonomías e incorporación de España a los espacios comunitarios europeos.

Por lo que se refiere a la *situación del funcionariado*, desde hace años hay que calificarla de deplorable y, en ocasiones, hasta de insoportable para los propios interesados y para la sociedad española. Efectivamente, los funcionarios hemos vivido, y seguimos viviendo, inmersos en una gran crisis de identidad que yo me he atrevido a calificar, de palabra y por escrito, de auténtica degradación. No hay más que volver la mirada hacia atrás para contemplar el panorama de una Función Pública superfragmentada e impermeable en sus diversos conjuntos que la integran, con niveles bajísimos de productividad y rendimiento; politizada al máximo hasta en sus intersticios más minúsculos e insignificantes; conformada de manera irracional y desequilibrada en la distribución de sus puestos de trabajo; frustrada en muchos de sus miembros que vienen arrastrando un sentimiento grave de desmoralización profesional, y, en definitiva, desfasada en sus perfiles básicos tanto del propio sistema político en el que se inscribe como del marco de una sociedad como la española, cada día más dinamizada, pluralizada y cambiante en sus modos y creencias.

Este estado de cosas, cuyas raíces se hunden en los años iniciales de la transición política y cuya gravedad real es hoy evidente a todas luces, se dimensiona todavía más porque con el régimen político surgido después del franquismo se refuerza la libertad de expresión, se abren nuevas vías de crítica política y social, los ciudadanos se sensibilizan más ante el cúmulo de fallos y disfuncionalidades del aparato administrativo y burocrático, se consolidan nuevas alternativas ideológicas de derecha y de izquierda que manifiestan su disconformidad con el funcionamiento de las diferentes Administraciones Públicas. Todo ello, dentro de un clima renovado de libertad social y de enfrentamiento político, genera una corriente progresiva y acumulativa «contra» los funcionarios, a los que, de un lado, se les tacha de «privilegiados», en un contexto social acosado por la crisis económica y el paro, y, de otro, se les convierte en los chivos expiatorios de la situación.

En cuanto a los otros dos presupuestos fácticos, la *consolidación del Estado Autonómico* y nuestra *inserción en Europa*, sólo se puede decir ahora que ambos suponen un formidable desafío para que mejoremos nuestra Función Pública, para que actualicemos la actuación de las instituciones públicas y para que introduzcamos en todas las Administraciones Públicas altas dosis de creatividad, eficiencia y disponibilidad en favor de todas las clases sociales.

Al lado de los presupuestos fácticos, ya comentados, hay que colocar los *presupuestos políticos*, que van a repercutir sobre aquéllos hasta el extremo de formar entre sí una asociación compacta y comprometida.

Todos los comentaristas coinciden en que la UCD no supo, o no quiso, sacar adelante el carro de la reforma funcionarial. A este partido se le ha reconocido la gloria merecida de haber traído al país un sistema político nuevo, de corte occidental y europeo, con el apoyo de las demás fuerzas políticas y sociales; pero se le ha criticado implacablemente por su impotencia, o su incapacidad, para haber dotado a España de una Administración y una Función Públicas modernas, bien construidas y en plena sintonía con los valores democráticos.

El capítulo de los ensayos reformadores de la Función Pública, a cargo de la UCD, es un paréntesis sencillamente decepcionante de nuestra más reciente historia administrativa. Este partido, que durante varios años permaneció en el poder, dedicó sus esfuerzos a otros objetivos, marginando la tarea de la gran reforma administrativa, por utilizar una expresión consagrada aunque criticada por la doctrina, que este país necesitaba y sigue necesitando. No hay más que dedicarse al estudio de los documentos preparados sucesivamente por la UCD y frustrados uno detrás de otro, no hay más que ver el desfile de hombres y equipos que se sustituyen sin apenas tiempo para cristalizar sus iniciativas reformadoras, para comprender que el papel de la UCD se caracterizó, en el ámbito que ahora nos ocupa, por dos *rasgos* tremendamente negativos: el primero es que le faltó auténtica voluntad política para impulsar la reforma, y bien sabido es que sin dicha voluntad bien templada y mejor dotada de audacia y decisión es imposible reformar la Administración y su burocracia, porque es preciso superar obstáculos sin cuento, derribar el valladar de los muchos intereses afectados y atacar el reducto de las actitudes gremiales y corporativas; y el segundo es que la UCD, como se acaba de insinuar, quedó atrapada en las mallas de los Cuerpos más reacios a cualquier mutación que limite su predominio o reduzca su papel hegemónico.

Debido al fracaso de la UCD se ha llegado a decir, con razón, que, en este aspecto de la vida española como en muchos otros, los españoles somos diferentes de los demás pueblos de Europa. Así, mientras en otros países de Occidente la reforma de la Administración la han efectuado los partidos de la derecha más progresista, en España hemos tenido que esperar la llegada de un partido de izquierda, el PSOE, para notar que algo se empieza a mover en la dirección de una modernización de todo el sector público.

Desde el discurso de Felipe González con motivo de su investidura como Presidente del Gobierno, el día 30 de noviembre de 1982, cuando afirmó que «es toda la Administración la que requiere serias reformas» para liberarla «de trabas heredadas, de procedimientos anticuados y de corruptelas poco tolerables», hasta la resolución del XXX Congreso del PSOE que proclama que es necesario «reformar el sector público con la finalidad de que produzca bienes y preste servicios con mayor eficacia y racionalidad», hay un gran trecho en el que el Partido Socialista ha puesto un énfasis especialísimo para intentar convencer de sus intenciones renovadoras en todo el armazón del Estado.

En concreto, a mi juicio, tales *intenciones del PSOE* se explicitan de alguna forma en los puntos siguientes:

a) Se parte de la premisa de que la reforma de la Administración es, ciertamente, un problema del Estado a resolver, como tantos otros, pero que se singulariza por una peculiaridad que el propio Presidente del Gobierno ha recordado: dicha reforma «es *condicionante* para resolver cualquier otro de los grandes problemas» que acosan a nuestra sociedad y la están poniendo diariamente a prueba.

b) Se proclama la necesidad de trasladar al sector público la tan pregonada *honradez* del PSOE, que, según expresión que ha hecho fortuna, alcanza la cifra de cien años. Frente a la corrupción, se habla con insistencia machacona de moralización de la Función Pública, y para conseguirla se implantan los horarios controlados, se refuerzan los mecanismos fiscalizadores de las compatibilidades, se aprueban los discutidos complementos de productividad para luchar contra el conformismo laboral del funcionario, etc. Y también vemos que se apela a la exigencia de ejemplaridad de los servicios públicos, al espíritu de solidaridad con los que están en paro, a los compromisos de austeridad, etcétera.

c) Se valora la oportunidad de obtener *rentabilidad política* si se consigue rebasar algunas cotas de cambio en la Administración y Función Públicas. Puesto que en otros campos, como el económico, o el laboral, o el social, o el internacional, por citar algunos de ellos, es difícil o cuesta mucho desgaste político conseguir determinadas metas o lograr ciertos objetivos, en el área administrativa es posible, por el contrario, apuntarse éxitos más o menos espectaculares que, bien utilizados, son luego capitalizados con creces en el ruedo político, y no digamos electoral. Aquí encuentra su más puro sentido la frase del actual Ministro de Industria y Energía, Carlos Solchaga, cuando en una oportunidad llegó a decir que «al PSOE no se le va a juzgar por su política de empleo, sino por su capacidad de reformar la Administración Pública».

III. IDEOLOGÍA DE LA REFORMA

Explicados los presupuestos, tanto de naturaleza fáctica como política, el siguiente paso en la exposición es reflexionar sobre el aspecto más significativo de la reforma burocrática, como es el de rastrear los valores, las directrices y las orientaciones que la dan contenido y la dotan de auténtica finalidad.

A mi juicio, lo decisivo es seguir la pista del apoyo ideológico que sustenta la reforma, y ello por dos razones fácilmente comprensibles: primera, porque estaremos en mejores condiciones para conocerla, para desmenuzarla críticamente y para adoptar frente a ella posiciones de aceptación o rechazo, y segunda, porque intuiremos por dónde irán los futuros pasos que se vayan a dar en aspectos de la Función Pública pendientes de reajuste o nueva regulación.

¿Cuáles son, pues, las *líneas maestras* por las que discurren las leyes, las normas reglamentarias, las medidas de índole diversa que encauzan la reforma burocrática española?

a) Se parte del principio, políticamente determinante, de que *el Estado es el factor conductor del cambio social*, cuya misión se dirige a resolver los problemas más graves de nuestra sociedad. Ahora bien, como se afirma en el programa electoral del PSOE, «el Estado pertenece constitucionalmente a los ciudadanos» y, por tanto, «no corresponde a ninguna burocracia civil ni militar». Si esto se olvida, sucede que «los intereses burocráticos se anteponen a los verdaderos intereses políticos, se derrochan los recursos públicos, se debilita la creatividad de la sociedad y se tiende a llevar al ciudadano a una actitud pasiva de beneficiario o asistido». Frente a este desviacionismo del Estado, es preciso reaccionar reforzando el «protagonismo social», así como «la participación ciudadana», reclamando aquellos cambios imprescindibles «para que el Estado se halle de verdad al servicio de los ciudadanos».

En otro documento del Partido Socialista se insistía en la misma línea de razonamiento, afirmándose que «la primera tarea consiste en la democratización del Estado a través de una rigurosa reforma de la Administración, a fin de que el Estado quede “nacionalizado” al servicio de toda la sociedad y no al servicio de minorías privilegiadas».

Si trasladamos al ámbito local esta cadena de argumentaciones, no hay más que detenerse en el diseño de la figura del Alcalde que se hace en el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y cuyo reforzamiento claramente se postula, para que, en frase del Ministro de Administración Territorial ante el Congreso de los Diputados, «sea garantía del principio constitucional de eficiencia y desconcentración que establece el artículo 103 de la Constitución».

Primera característica, pues, a retener es la de *fortalecer al máximo la Administración*, cualquiera que sea su nivel; suprimiendo cuantos obstáculos y frenos dificulten o reduzcan el protagonismo del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales. En

otras palabras, se trata de conseguir la primacía del aparato estatal para que, sin supeditaciones a intereses exógenos, cumpla su misión de llevar hacia adelante los ideales de la política defendida por el partido mayoritario, sea en Madrid, sea en las nacionalidades y regiones, sea en los Ayuntamientos y Diputaciones.

b) Relacionado con lo anterior, la ideología socialista defiende firmemente la premisa de que *el corporativismo debe quedar reducido a sus justos límites*. La filosofía política del PSOE es claramente contraria a cuanto suene a gremialismo, estamentalismo o corporativismo mal entendido, porque sostiene que este tipo de planteamientos son reaccionarios y, además, rompen las exigencias actuales de igualdad y no son válidos, especialmente, en épocas de crisis como la actual.

Por ello, en el XXX Congreso del PSOE se aprobaron varias resoluciones en las que se habla de «la lucha contra los privilegios de clase y los intereses corporativos»; de que el régimen democrático propone ideales de progreso conjunto «basado en la solidaridad y no en el corporativismo»; de que nuestra sociedad, ante el anuncio de cambios sociales, políticos o económicos, «suele enquistarse en la reacción individual o en el corporativismo», al tiempo que «la exasperación corporativa» se manifiesta «en ciertos sectores profesionales», y de que mientras determinados movimientos (feministas, pacifistas, ecologistas, etc.) marchan en la dirección del cambio social, otros, por el contrario, «proclaman el mantenimiento de privilegios estamentales y la perpetuación de desigualdades gremiales».

Quiere decirse, pues, que el socialismo español intenta desmontar todos los reductos corporativos que hay en nuestra sociedad, en cuanto pueden asumir poderes que sólo compete ejercitar al Estado, los partidos políticos o los sindicatos. Y tal es la justificación de que cuando se trata de regular aspectos esenciales de nuestras instituciones públicas, sean el Ejército, la Judicatura, la Administración Sanitaria, las diversas Administraciones Públicas en general, la Administración Educativa, etc., automáticamente salen a relucir las batallas de los denominados «intereses corporativos», que para unos, los afectados, no son sino exigencias lógicas de su correspondiente profesión, mientras que para otros, el partido mayoritario, son meras fachadas tras las que se ocultan privilegios y ventajas que deben ser eliminados.

La Ley de Medidas es como la punta de lanza que viene a romper el cerrado mundo de las pretensiones y ambiciones corporativas, muy arraigadas en el seno de nuestra sociedad. Ciertamente que esta ley no suprime el sistema de Cuerpos, puesto que crea algunos, bien *ex novo* (caso del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, en la Disposición Adicional 2.^a), bien a través de la refundición de otros que ya existían con anterioridad (Disposición Adicional 9.^a, en la que se crean doce Cuerpos, algunos de ellos mediante la fusión de Cuerpos muy prestigiosos en la constelación burocrática española); pero es igualmente cierto que, a lo largo y ancho de su articulado, subyace una rotunda voluntad descorporativizadora que tiende a superar concepciones corporativas consagradas entre nosotros. Por citar algunos artículos

más indicativos, tenemos el 21, según el cual «los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos», lo que es tanto como decir que ningún Cuerpo puede monopolizar o patrimonializar funciones que no le pertenecen; o el artículo 15, en el que se establece que «los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley», con lo que se quiebra el principio de la adscripción exclusiva que permitía el dominio de los Cuerpos sobre parcelas concretas de Ministerios y de Organismos Autónomos; o el artículo 25, que clasifica los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías de funcionarios de las diferentes Administraciones en cinco Grupos, A, B, C, D y E, según la respectiva titulación para el ingreso, y cuya estratificación tiene importancia no sólo a efectos retributivos, sino en cuanto estamos ante una ordenación jerárquica que acabará convirtiéndose en la principal clasificación funcional, dejando relegadas a segundo plano otras, de signo más tradicional, que fraccionaban en exceso la Función Pública.

Si descendemos al campo de la Administración Local, la conversión que en el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local se hace de los tres Cuerpos Nacionales, Secretarios, Interventores y Depositarios, en los controvertidos funcionarios con habilitación de carácter nacional, es una excelente demostración de cuanto vengo diciendo. Nos enfrentamos ante una discutible transformación, defendida con argumentos, a mi juicio, no plenamente convincentes, que pretende, entre otras cosas, privar a determinados funcionarios de unas atribuciones que, desde la óptica socialista, no les corresponden y que, además, limitan y recortan las atribuciones inherentes a los órganos rectores de las Corporaciones Locales. Tal es la razón de que, por ejemplo, en el artículo 21 del Proyecto de Ley se atribuya al Alcalde «desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación».

c) Una tercera orientación es la *progresiva laborización de la Función Pública* en una doble dirección: de un lado, determinados colectivos hasta ahora inmersos en la normativa funcional serían convertidos en personal laboral, dejando, por tanto, de estar sometidos al clásico régimen estatutario, y, de otro, el régimen jurídico propio de los funcionarios perderá alguno de sus rasgos diferenciadores en aras de una mayor aproximación al Derecho Laboral por el que se rigen los trabajadores del sector privado.

No es éste el momento de entrar en la discusión sobre si este giro de nuestra Función Pública es positivo o negativo, ni tampoco sobre su valoración desde el punto de vista de la Constitución. Tan sólo importa dejar constancia de un fenómeno, a mi juicio de extraordinaria envergadura jurídica y social, sobre el que tal vez aún no hemos empezado a reflexionar con la debida intensidad, pero sobre el que habrá que insistir mucho en el futuro, puesto que todos los signos a la vista anuncian una gradual laborización de la Función Pública española.

Para avalar el alcance de mis afirmaciones traigo hasta ustedes dos textos que me parecen suficientemente expresivos de lo que quiero ex-

presar. El hoy Secretario de Estado para la Administración Pública, en un artículo publicado en el año 1981, escribía que «los Ayuntamientos y los propios interesados debían considerar que el sometimiento a la legislación laboral común no supone desdoro alguno, sino que, al contrario, puede suponer ventajas importantes». Y, en fecha más cercana, Justo Zambrana, Diputado del PSOE y hombre importante del partido en el área de la Administración y la Función Públicas, manifestaba en el Congreso de los Diputados que «a la Administración si algo le falta es reducir la figura del funcionario que históricamente nació por determinadas circunstancias», añadiendo que «frente a una Administración como la italiana que él propone [se refiere al Diputado señor García Tizón], yo me quedo con una Administración como la sueca, donde el personal laboral tiene un enorme peso, y, desde luego, mucho me temo que la Administración sueca funcione infinitamente mejor que la Administración italiana».

Si ahora aportamos los resultados del XXX Congreso del PSOE, en una de sus resoluciones sobre las Administraciones Autonómicas, se proclama que su Función Pública será ordenada orientándola «hacia fórmulas más flexibles y menos burocráticas, abriendo un espacio mayor para las relaciones laborales». Y en otra de las resoluciones aprobadas, con referencia generalizada a todas las Administraciones Públicas, se proclama muy explícitamente que «se flexibilizará el Derecho de la Función Pública, que en relación al Derecho Laboral no tendrá otras especialidades que las estrictamente requeridas por el desempeño de funciones de autoridad», con lo que parece darse a entender que las funciones denominadas de gestión serán reguladas por la normativa laboral; a la vez que se esgrime «la posibilidad de que se laboralicen amplios sectores de las Administraciones Públicas».

En relación con lo que vengo diciendo sobre la laboralización, conviene añadir, para una comprensión más cabal del tema, que la opción laboralizadora de la Función Pública es defendida no sólo por los socialistas y otros partidos de izquierda, sino que alguno de la derecha, caso del PNV, también apuesta por dicha opción. Leyendo su programa electoral de 1982 descubrimos que, apoyándose en «las más modernas tendencias sociales», propone que tan sólo exista «un núcleo de personal con una relación estatutaria de Derecho Público». Curiosamente, pues, el PSOE y el PNV, tan distantes en otros planteamientos, coinciden en este punto de la laboralización: aquél amparándose en motivaciones políticas, y éste apelando a consideraciones más bien técnicas u organizativas.

La Ley de Medidas, obviamente, no queda al margen de estas corrientes laboralizadoras; antes al contrario, las impulsa y promueve. Así tenemos que este texto legal, quizá por primera vez en la historia de nuestra Función Pública, regula conjuntamente al personal funcionario y al personal trabajador a través de una serie de artículos que, o bien son de aplicación simultánea a ambos colectivos, o bien se refieren unos a los funcionarios y otros exclusivamente al personal laboral. Sin embargo, a los efectos de esta exposición, es importante el artículo 15, en

el que se establece que, en las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado, deberán «especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos». La palabra «reservar» es lo suficientemente reveladora, y hay que matizar que no figuraba en la versión inicial del Proyecto de Ley, sino que fue incluida posteriormente, en los debates parlamentarios, con una intencionalidad muy específica y determinada.

d) Otra orientación del proceso reformador es la de la *homogeneización de los diversos regímenes de Función Pública*, tratando de que todos ellos se injerten en un tronco común, sin perjuicio de posteriores ramificaciones específicas.

Cierto que el propósito homogeneizador encuentra su fundamento en el artículo 149.1, 18.ª, de la Constitución; pero es cierto también que en la ideología socialista late permanentemente el objetivo de alcanzar una Función Pública homogénea, compacta y sin diferencias entre los diversos colectivos que la integran. Basta con examinar los artículos de las leyes sobre personal público que fijan su correspondiente ámbito de aplicación (casos, por ejemplo, del artículo 2.º de la reciente Ley de Incompatibilidades o del artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, sobre retribuciones) para comprobar cómo dicho ámbito de aplicación es cada vez más expansivo, y cada vez abarca más clases de personal que, incluso, no pertenece a lo que, en sentido estricto, se llaman Administraciones Públicas. La meta última es implantar una normativa común e igual; sin perjuicio de excepciones que sólo se aceptan en base a circunstancias coyunturales o a razones de fondo muy contrastadas.

En definitiva, como ha sostenido el Diputado Ciríaco de Vicente en el Congreso a finales de 1984, «lo que se pretende es que todas las Administraciones Públicas, incluidas las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, tengan la misma norma aplicable a los funcionarios», en lo referente a retribuciones. Pero la afirmación de este Diputado es válida con proyección más amplia, y refleja correctamente una concepción homogeneizadora que es la que ahora importa subrayar.

Un ejemplo bien notorio de cuanto acabo de decir lo tenemos en el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que en sus artículos 87 a 103 contiene una regulación mínima de las burocracias locales en aquellos aspectos que se ha estimado necesario regular con alguna especificidad. Aunque la Ley de Medidas no incluye en su ámbito de aplicación a la Función Pública Local, determinados preceptos «se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos» y son «aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas», y sucede, además, que la Ley «tiene carácter supletorio para todo el personal» «de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación». Con este juego de preceptos del artículo 1.º de la Ley de Medidas, el legislador pretende, a mi juicio acertadamente, que la Función Pública Local reciba un tratamiento similar al de las otras Funciones Públicas, en evitación de singularidades discriminatorias que perju-

diquen o minusvaloren a los servidores públicos de nuestras Corporaciones Locales.

e) En estrecha vinculación con lo anterior hay que destacar ahora otra nueva connotación de la Función Pública, que, desde el prisma socialista, deberá ser en el futuro *más flexible y menos rígida* que lo es en la actualidad.

El tema es de gran envergadura y lo suficientemente amplio como para no adentrarse en él más que de una manera un tanto panorámica y, si se quiere, superficial. Porque de lo que se trata es de configurar una Función Pública con capacidad de adaptación a las transformaciones crecientes que experimenta el aparato del Estado en todos sus peldaños y niveles, y con capacidad de respuesta a las nuevas demandas de la sociedad española, y que los ciudadanos de este país solicitan que sean atendidas, y resueltas, con un estilo de gestión muy diferente del imperante en épocas pasadas.

La cada día más imprescindible flexibilidad de la Función Pública se proyecta en varios frentes, cada uno de los cuales tiene su justa significación. Uno de ellos afecta al grave problema de nuestras Administraciones, especialmente la del Estado, en las que la *distribución de efectivos* es, en ocasiones, pésima y completamente irracional, porque mientras en unos sectores sobran funcionarios, en otros la carencia de éstos roza lo intolerable, y ello es así porque hemos construido una Función Pública superdividida, fragmentada en Cuerpos y Escalas, en la que es imposible disponer de los efectivos con criterios de oportunidad según lo exijan las circunstancias. Otro frente es el de la *estratificación horizontal*, que determina que la permeabilidad ascendente, o lo que la Ley de Medidas denomina «promoción profesional», esté casi estrangulada o, por lo menos, tremendamente condicionada; debido a esta conformación horizontalizada, que distancia con exceso unos Cuerpos de otros y no permite la existencia de cauces para progresar en la cadena administrativa, resulta que los funcionarios de este país no tenemos algo tan esencial para nosotros como es una verdadera carrera administrativa. Sólo algunos Cuerpos la tienen implantada (y así se habla de carrera judicial, de carrera diplomática, de carrera militar); pero esta diferenciación a favor de los mismos es injusta, puesto que un derecho de *todo funcionario*, y especialmente de los que se sitúan en los escalones más bajos, es el de progresar y ascender y mejorar según pautas objetivadas y no, por supuesto, con arreglo a valoraciones políticas, nepotistas o clientelares. Y un tercer frente a analizar es el de la necesidad de superar el estadio de una Función Pública anclada en conocimientos, técnicas y medios que van siendo desfasados por el avance de las ciencias. En consecuencia, es preciso, y casi urgente, dedicar una atención cada vez más intensa a la *formación permanente de los servidores públicos*, con el fin de erradicar el conformismo intelectual y profesional del funcionario español, que, quizá porque no se le han ofertado estímulos profesionales y económicos suficientes o porque la Administración no ha instrumentado los medios adecuados, se anquilosa con frecuencia en el caudal de los conocimientos que adquirió

el día que aprobó las oposiciones, o prefiere dirigir sus esfuerzos hacia actividades ajenas a la Administración.

Según una resolución del XXX Congreso del Partido Socialista, relativa a los temas que acaban de ser enunciados, se afirma que «deberán, también, eliminarse las barreras que actualmente impiden o dificultan la movilidad, tanto horizontal como vertical, del funcionario», y se señala que «es necesario que el personal de la Administración disponga de oportunidades para su formación ante las transformaciones en curso», con referencia bien clara a la necesidad de la formación permanente o el perfeccionamiento de los funcionarios.

La Ley de Medidas trata de abordar esta problemática por medio de diversos preceptos, entre los cuales voy a mencionar los que ofrecen un mayor interés o actualidad. El artículo 15 asegura la movilidad de los funcionarios en un doble plano: respecto de los funcionarios de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, «con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos», dice acertadamente el apartado 1, los puestos de trabajo «podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas», con lo que se asegura un trasvase recíproco del personal funcionario perteneciente a ambas Administraciones; y a continuación, en el apartado 2, se establece, como una innovación de extraordinaria trascendencia para los funcionarios locales, que éstos «podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de las de procedencia y en la Administración de su Comunidad Autónoma». Sobre este apartado conviene señalar que rompe, a mi juicio de modo muy positivo para la Función Pública Local, el hasta ahora vínculo indefinido de los funcionarios locales respecto a la Corporación en la que ingresaron, abriéndoles unas perspectivas de movilidad que habrán de ser debidamente instrumentadas para que no se queden en el puro terreno desiderativo. También hay que observar que el legislador ha instaurado la movilidad unidireccionalmente desde las Corporaciones Locales hacia la correspondiente Comunidad Autónoma, pero no ha abierto el camino inverso. Y, en tercer término, hay que recordar que la movilidad de los funcionarios locales ha quedado recordada en el texto definitivo de la Ley si la comparamos con la que diseñaba el Proyecto de Ley enviado por el Gobierno al Parlamento, en el que se aseguraba una movilidad dentro de las tres Administraciones, del Estado, Autonómica y Local, «de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo».

Estructuralmente hablando, la movilidad en la Administración del Estado se favorece por cuanto se procede a una amplia refundición de Cuerpos y Escalas, sobre todo en lo que afecta a ese mundo intrincado y espeso que son los Organismos Autónomos. Es sabido que, en este país, cada Organismo Autónomo tenía sus propias Escalas, Plazas y Grupos, viniendo a constituir entre todos ellos una especie de taifismo burocrático de muy difícil justificación, y que ahora, por medio de la gran poda que la Ley de Medidas lleva a cabo en ellos, dichas Escalas se simplifican agrupándolas en dos, una de carácter interdepartamental

y otra de carácter departamental, tal como se ordena en la Disposición Adicional 9.^a. Y si significativo es el caso de los Organismos Autónomos, no menos lo es el de la Administración de la Seguridad Social, que tradicionalmente, y en razón a criterios políticos ya afortunadamente devaluados, constituía una zona exenta de la normativa general en materia de funcionarios, y que en adelante, si nos atenemos a la Disposición Adicional 16.^a, sólo subsistirá «hasta que se proceda por el Gobierno a su homologación con el resto del personal de la Administración del Estado y su consiguiente integración en las correspondientes plantillas de personal funcionario o laboral».

Hay que entender que la operación de crear nuevos Cuerpos de funcionarios en la Administración del Estado a partir de la integración en los mismos de otros que ya existían con anterioridad, tal como lo hace la Disposición Adicional 9.^a de la Ley de Medidas, es una operación abierta que deberá ser completada con nuevas integraciones de Cuerpos para simplificar y clarificar la Función Pública estatal. El controvertido artículo 27 de la Ley autoriza al Gobierno a proceder a verificar una gama de actuaciones entre las que destaca, precisamente, la de «unificar aquellos Cuerpos o Escalas, de igual grado, cuando tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico».

Sobre el tema de la carrera administrativa, en mi opinión el más importante que tenemos planteado los funcionarios españoles de todas las Administraciones Públicas, la Ley de Medidas regula, primero, la promoción profesional en el propio Cuerpo o Escala, a través del tan comentado grado personal y de la garantía del nivel del puesto de trabajo (art. 21), y, después, la promoción interna, a través del «ascenso desde Cuerpos o Escalas de grupo inferior a otros correspondientes de grupo superior», según el artículo 22, previa exigencia de un requisito que ha sido fuertemente contestado como es el de la titulación académica correspondiente.

Y en lo que concierne a la dinamización de la Función Pública, por medio de la mejor capacitación de sus miembros, la Ley de Medidas se mantiene en una posición desconcertante de infravaloración del tema, ya que en ella tan sólo se contienen alusiones aisladas a «la formación y promoción del personal al servicio de la Administración del Estado» (art. 4.º), «los cursos de promoción y perfeccionamiento superados en las Escuelas de Funcionarios», al regular el concurso de méritos como procedimiento de provisión de puestos de trabajo (art. 20) y «la superación de cursos de formación» para adquirir un grado superior (art. 21). Sin duda, pobre bagaje normativo sobre un aspecto de la Función Pública tan actual como es el del perfeccionamiento de los funcionarios, ¡y que, lamentablemente, ha estado muy abandonado y lo sigue estando entre nosotros!

f) Por último, como una caracterización más de la Función Pública hay que destacar la voluntad del Partido Socialista de poner en marcha una adecuada *política de personal en todo el sector público* que clausure un largo período en que dicha política no ha existido, ya que cada

Administración ha actuado por su cuenta y riesgo, y sin puentes tendidos entre todas ellas en busca de objetivos conjuntos y globales.

Dado el volumen de efectivos que sirven en todas las Administraciones Públicas, y que podemos situar en el millón y medio de personas, hoy es insostenible, tanto por razones de eficacia como de buena organización, que no se diseñe una política de personal bien coordinada y asentada sobre una infraestructura suficiente en medios humanos y materiales. Por eso, me parece una novedad válida la del artículo 2.º de la Ley de Medidas, que hace depender orgánicamente del Ministerio de la Presidencia del Gobierno todo el personal de la Administración del Estado, «sin perjuicio de la que funcionalmente tenga con cada Departamento»; mientras me parece errónea la fórmula del artículo 5.º, sobre el Ministro de Economía y Hacienda, en cuanto es poco precisa y vaga, lo que ha provocado que este Ministerio se haya atribuido injustificadamente el protagonismo en dos parcelas tan importantes como son las retribuciones y la clasificación de los puestos de trabajo, en contra de anteriores opiniones sostenidas en el seno del propio Partido Socialista.

La Ley de Medidas, en su Capítulo I, regula lo que llama Organos superiores de la Función Pública, entre los que destaca, como órgano colegiado, el Consejo Superior de la Función Pública (arts. 6.º y 7.º), y cuyas atribuciones y composición se prestan a juicios divergentes, en general poco favorables. Dentro de este Consejo, previsto ya en la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, se incluye la presencia de diecisiete representantes de las Corporaciones Locales, «designados por las Federaciones de Entidades Locales existentes, en proporción a su representatividad respectiva»; presencia que no se contemplaba en la Ley del Proceso Autonómico, que configura el Consejo citado con la participación de los «representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y del personal, en las proporciones que establezca la ley que fije las bases del régimen estatutario de los funcionarios».

De los preceptos de la Ley de Medidas es fácil deducir que la política de personal va a discurrir por nuevos derroteros, respondiendo a las siguientes características: *centralización en el Ministerio de la Presidencia del Gobierno*, pese a la grave brecha abierta por el protagonismo del Ministerio de Economía y Hacienda en materias ya reseñadas; *mejora de los instrumentos de cuantificación y programación de los efectivos*, mediante la instalación en la Dirección General de la Función Pública de un Registro de Personal coordinado con el de las otras Administraciones Públicas (art. 13); *sincronización en la propuesta de normas y en la adopción de medidas* que afecten al personal de las Administraciones Públicas, a través del triple engranaje del Consejo Superior de la Función Pública, Comisión de Coordinación de la Función Pública y Comisión Superior de Personal; *desconcentración de atribuciones* a favor de los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles respecto al personal «de los servicios periféricos de la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y de la Seguridad Social, sin perjuicio de la superior dirección que corresponde a los Departamentos

Ministeriales» (art. 10); *paralelismo con la política laboral del Gobierno*, como se demuestra, por ejemplo, en la fijación de las retribuciones (basta recordar el Acuerdo Económico y Social —AES—, cuyo artículo 9.º se refiere a las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas) y en la instrumentación de las ofertas de empleo público, que tienen la doble finalidad de reordenar el anárquico mundo de las convocatorias para acceder a los destinos públicos y de contribuir planificadamente a la lucha contra el desempleo, y, por último, *participación del personal* en la gestión, a fin de superar la imagen de una Función Pública impositiva y hasta autoritaria, dejando paso a otra más participativa, democratizada y transparente, mediante el desarrollo, como dice una de las resoluciones del XXX Congreso, de la Ley Orgánica de Libertad Sindical «en lo que afecta a la libertad sindical de los funcionarios públicos y a sus órganos de representación en las Administraciones Públicas».

IV. ESTRATEGIA DE LA REFORMA

Siguiendo el hilo conductor de la exposición y adelantando un poco más, como en el juego del ajedrez, las piezas en busca de un objetivo final, toca ahora centrar el análisis en la estrategia que ha seguido el Partido Socialista para cristalizar normativamente la ideología de la reforma que acabo de desarrollar. Orillando, por razones de tiempo, la valoración de determinadas innovaciones introducidas, bien por la vía reglamentaria (control de horarios, publicación de vacantes en las páginas del periódico oficial, ofertas de empleo público para cubrir plazas en las Comunidades Autónomas, etc.), bien por la vía legislativa (incompatibilidades, retribuciones y clases pasivas), hay que dirigir la mirada con sano espíritu crítico hacia una Ley tan *sui generis* como es la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre medidas para la reforma de la Función Pública.

Con anterioridad expuse la sucesión de intentos reformadores de la UCD, que no llegaron a fraguar en un texto definitivo de la Función Pública española merced a la convergencia de factores de diverso alcance. Así las cosas, cuando el funcionariado vive inmerso en un clima de desconcierto profesional y acosado por la presión de graves reivindicaciones, a la altura de 1982, utilizando la frase orteguiana, la izquierda, por medio del triunfo del PSOE, conquista el poder. De este modo, por lo que se refiere a la Función Pública como a otros muchos aspectos de la vida nacional, se inaugura una etapa cuyos momentos más delicados estamos viviendo, sin duda, en la actualidad.

El PSOE, como también dejé indicado más atrás, sitúa entre sus prioridades políticas la modernización de las Administraciones Públicas, que, al decir del Ministro de la Presidencia del Gobierno, «es un proyecto ineludible del Gobierno», mientras que para el Secretario de Estado para la Administración Pública «fortalecer la Administración Pública y hacer que ésta sirva con objetividad los intereses generales

es un objetivo absolutamente irrenunciable»; dentro de estos planteamientos reformadores, tan taxativamente enunciados, ocupa un lugar muy destacado la Función Pública.

En el *programa electoral del PSOE* hay todo un capítulo, el IV, dedicado a la reforma de la Administración y el Estado de las Autonomías, que recoge una amplia gama de compromisos tendentes a «reordenar la situación actual de la Función Pública», a asegurar «la profesionalidad y la imparcialidad política de los funcionarios públicos», a «hacer eficaz a la Administración para garantizar que los fondos públicos estén realmente al servicio de los ciudadanos», etc. En lo concerniente a la Función Pública, se abordan temas como el nuevo Estatuto, la racionalización de Cuerpos y Escalas, la creación de una «verdadera» carrera administrativa, la democratización del acceso, la ordenación del régimen retributivo, la implantación de un régimen unitario de Seguridad Social, el establecimiento de las incompatibilidades, la formación permanente y el reconocimiento de los derechos sindicales. Y, por lo que afecta a los funcionarios locales, el programa del PSOE es sumamente sucinto y breve, lo que puede provocar interpretaciones muy diversas según el ángulo desde el que se valore el hecho. Tan sólo alude a «la selección y formación de personal técnico especializado suficiente para atender a las necesidades de las Entidades Locales», para lo que habrán de potenciarse «las actividades de la Escuela Nacional de Administración Local». Y, en consecuencia, no se toca el contencioso de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, no sabemos si por oportunismo electoral o si por falta de ideas claras sobre el asunto.

Por encima de otras consideraciones sobre el programa electoral socialista, importa destacar que, en su contenido, no figuraba la previsión de elaborar una Ley como la de Medidas que estamos contemplando. Antes al contrario, en dicho programa se dice que el Gobierno «elaborará (con la consulta a las organizaciones sindicales) el Proyecto de Ley de Bases Estatutarias de la Función Pública», sin mención a ningún tipo de ley-puente o algo por el estilo. Se trata, pues, de *indagar por qué el partido socialista se inclinó por la fórmula de la Ley de Medidas* y no por la del Estatuto; es decir, de investigar las causas por las cuales siguió la estrategia, un tanto chocante, de confeccionar una ley esencialmente instrumental y que, en principio, parece tener un carácter más medial que sustantivo.

Constituido el primer Gobierno socialista, efectivamente, a las pocas fechas se empieza a pregonar que es intención gubernamental la de remitir al Parlamento un Proyecto de Ley de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública. Hay que reconocer que, en principio, la generalidad del funcionariado acogió favorablemente el anuncio de dicha iniciativa, por dos motivos fácilmente comprensibles: porque se detectaba una pronta voluntad gubernamental, frente a los titubeos, inseguridades e indecisiones del partido de la UCD, y porque se esperaba, y se deseaba, que se apuntalaran con urgencia determinadas vertientes del régimen funcional (retribuciones, carrera administrativa, provi-

sión de puestos de trabajo, contratados e interinos, etc.) que reclamaban una inmediata regulación.

En su singladura inicial, pues, la Ley de Medidas contaba, por adelantado, con el respaldo mayoritario del funcionariado. Y, desde un prisma netamente político, había que aprovechar los impulsos iniciales del nuevo Gobierno para acometer un tipo de reformas, como la burocrática, que tropiezan siempre con infinitos obstáculos, y que se superan mejor si se les afronta desde posiciones no desvirtuadas por compromisos anteriores o impregnadas de una especial fuerza innovadora. Tal era el caso del primer Gobierno socialista.

Era evidente que el Partido Socialista quería impulsar la reforma y, además, quería hacerlo con premura y urgencia. Sin embargo, las cosas no iban a deslizarse con arreglo a esta clase de cómodas previsiones, y la realidad fue que hubieron de pasar muchos meses, durante los que se fueron haciendo sucesivas promesas de remitir el Proyecto de Ley a las Cortes, hasta su remisión oficial en noviembre de 1983. A nadie debe extrañar que, en este trayecto de un año de duración, el calificativo «urgente» se acabara cayendo del rótulo de la Ley, dado que las numerosas versiones que de la misma se hicieron acabaron desfigurando, e incluso eliminando, su naturaleza de urgente.

La Ley perdió, como acaba de exponerse, su sello de urgencia con el que fue fletada en su punto de partida. Sin embargo, lo que sí conservó e incluso aumentó fue su condición de Ley de Medidas, entendida como un dispositivo legal que no es fin en sí mismo, sino, más bien, medio para conseguir dicho fin. Por eso, sus principales artífices han utilizado una terminología muy plástica para explicar la estrategia seguida, y para defenderse, de paso, de los ataques muy numerosos de quienes, más que una Ley de Medidas, pedían un Estatuto de la Función Pública. Y así se ha dicho que la Ley equivale a un tratamiento de urgencia de los males de la Función Pública; que es preciso desbrozar primero el camino y luego, una vez allanado, presentar el Estatuto; que se incrementan las posibilidades de éxito si la reforma se ataca no de golpe, sino por etapas; que es preferible actuar primero experimentalmente y, después, a la vista de los resultados, tomar las decisiones finales y definitivas, y que se busca invertir el ciclo histórico y aplicar la táctica contraria a la seguida en oportunidades anteriores. Cada uno, por supuesto, está en perfecta libertad de opinar lo que mejor le plazca en torno a estos razonamientos, o sobre lo que se ha dado en llamar la teoría de los dos momentos (el de las medidas primero y el de las normas estatutarias a continuación) o el de la letra pequeña —lo cotidiano— y la grande —lo general— (la primera sería la Ley de Medidas y la segunda el Estatuto), para justificar la estrategia seleccionada por el poder; pero, desde mi óptica personal, tengo que decir que todo este repertorio de argumentaciones y explicaciones me dejan insatisfecho y nunca han acabado de convencerme.

Llevada esta estrategia gubernamental hasta sus últimas consecuencias, la resultante más espectacular es que no parece que el Estatuto de la Función Pública, deseado por amplísimos sectores de funcionarios,

vaya a ser una próxima cota a escalar. El plazo que, en alguna ocasión, se fijó del 30 de junio de 1984 para presentar el Proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios ya ha sido desbordado con notable margen. Y aunque también la propia Exposición de Motivos de la Ley de Medidas dice textualmente que el Gobierno «se propone sin tardanza» abordar su elaboración, e incluso en una de las resoluciones del XXX Congreso del PSOE se proclame la necesidad de proceder «a la culminación de la nueva ordenación de la Función Pública» y de «llegar a un Estatuto de la Función Pública en el que se defina la que debe ser la Función Pública del Estado democrático», cuesta creer que estas afirmaciones vayan a tener inmediato cumplimiento. Varias razones avalan esta posición de duda: el terrible desgaste que han sufrido el Gobierno y la oposición durante la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley de Medidas, la prioridad de otros proyectos de ley que esperan su turno, la necesidad de dar tiempo para que cristalicen los resultados y consecuencias de la Ley de Medidas, etc.

V. CONTENIDO DE LA REFORMA

Nos situamos ya en el tramo final de esta intervención, que va a estar dedicado, dentro de los condicionamientos implacables del tiempo, a comentar el contenido de la Ley de Medidas en aquellos extremos que se conectan directamente con la Función Pública Local, tal como está regulada en el texto del Proyecto de Ley de bases reguladora del Régimen Local aprobado por el Congreso de los Diputados. Se trata, pues, de exponer el alcance de la reforma burocrática en cuanto incide y repercute sobre ese sector tan amplio, tan heterogéneo y tan desconocido (porque aún no sabemos, con certeza, cuántas personas lo integran) que es el funcionariado local.

Las siguientes reflexiones no suponen un análisis pormenorizado tanto de la problemática en que está inmerso el funcionario local español como de su inminente regulación. Mi empeño se concentra, por el contrario, en trazar una serie de consideraciones globalizadas y panorámicas, debidamente sistematizadas y lógicamente agrupadas a efectos de una mayor claridad expositiva.

a) Aspectos formales

Varios puntos deben ser cobijados bajo este rótulo. El primero de ellos, que sólo esbozo sucintamente, y que ha sido recordado recientemente por algún autor, es el de *si es posible hablar de discriminación* contra los funcionarios locales por el hecho de que su parte de regulación no se incluya en la Ley de Medidas, sino en la futura Ley de Régimen Local.

El apoyo para esta observación crítica se encuentra en el artículo 103 de la Constitución, según el cual «la ley regulará el estatuto de

los funcionarios», deduciéndose que el Estatuto funcional debe ser uno y, por tanto, aplicable a todos los funcionarios públicos. Dicha tesis, en mi criterio, no ha de ser conducida hasta sus últimas consecuencias, puesto que la unicidad del Estatuto no se refiere a su vertiente formal, es decir, relativa a un texto único, sino más bien a su vertiente material o de contenido. Tal como ha declarado el Tribunal Constitucional en la conocida sentencia de 8 de febrero de 1982, resolviendo el recurso interpuesto por el Gobierno contra la Ley de la Generalidad de Cataluña de 4 de junio de 1981 de Medidas Urgentes sobre la Función Pública, «el régimen estatutario de los funcionarios» no «es un concepto doctrinal» que «quede establecido en un solo Cuerpo normativo, de manera que resulte contraria a la Constitución toda normación de aspectos determinados», y añadiendo el Alto Tribunal que «la interdicción de una normación parcial de determinada materia implicaría, sin duda, una norma excepcional que sólo puede estimarse existente cuando explícitamente haya sido establecida».

De otro lado, no hay que olvidar que algún sector de la doctrina ha defendido la idea de un único Estatuto para todos los funcionarios, sin perjuicio de elaborar seguidamente diversos Estatutos para los colectivos correspondientes. La cuestión, en todo caso, habrá de ser replanteada cuando se empiece a gestar el definitivo Estatuto, y entre tanto, a mi juicio, lo que más importa no es tanto indagar si nos encontramos ante una discriminación puramente formal (derivada de textos distintos) cuanto estudiar si en el Proyecto de Ley de Bases Reguladora del Régimen Local se incluyen discriminaciones de contenido, sustantivas, en contra de los funcionarios locales al amparo de las singularidades que dicho Proyecto de Ley contiene.

Otro punto sobre el que también se podría discutir es si tanto el Título VII del Proyecto de Ley como determinados preceptos de la propia Ley de Medidas, en cuanto son legislación básica, dictada con arreglo al artículo 149.1, 18.^a, *se exceden* de lo que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, debe entenderse por tal legislación, recortando de esta manera tanto las competencias de las Comunidades Autónomas como de las Corporaciones Locales. Lo que, en buena técnica jurídica, sea básico o no es una precisión difícil de ser efectuada por adelantado, como tiene ya declarado el Tribunal Constitucional, y, por tanto, por encima de nuestras opiniones más o menos subjetivas, a él le corresponderá en su momento decidir si el legislador estatal se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias.

Y un tercer punto es el de la *aplicación de la Ley de Medidas a los funcionarios locales*. Al respecto hay que tener en cuenta una triple coincidencia que contribuye a oscurecer y dificultar dicha aplicación: según el apartado 1 del artículo 1.^o de la Ley de Medidas, ésta no incluye dentro de su ámbito de aplicación a los funcionarios locales, pese a que en su momento hubo algunos criterios favorables a su inclusión y que el legislador no acabó por aceptar; pero si nos atenemos al apartado 3 de dicho artículo, resulta que determinados preceptos de la Ley «se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públi-

cos» y, por tanto, son «aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas», entre las que figura necesariamente la Administración Local; y todavía más, puesto que el apartado 5 ordena la supletoriedad de la Ley «para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación».

Si este acoplamiento de mandatos legales no resulta nada sencillo de conseguir para el funcionario local que tiene que aplicar, diariamente, la legislación vigente en la gestión del personal, la complicación se intensifica y amplía todavía más si nos vamos a la Disposición Derogatoria de la Ley de Medidas, cuyo apartado 2 es una muestra de la nebulosidad jurídica y de la imprecisión técnica con que se suele actuar, al establecer que «se derogan todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en la presente Ley»; apartado que, sin duda, desencadenará muchos problemas a la hora de depurar las normas vigentes y las normas derogadas en virtud de su contenido.

Todo ello, además, conexasiónado al hecho, que no conviene perder de vista, de que la Ley de Medidas no es precisamente un modelo de norma legal en lo que atañe a su redacción, sistematización y precisión de los conceptos que en ella se manejan.

b) Aspectos estructurales

Junto a los aspectos formales hemos de estudiar ahora los aspectos estructurales, tal como se regulan en la Ley de Medidas y en el Proyecto de Ley.

En el Proyecto de Ley se distinguen, en el artículo 87, tres *clases de personal*: funcionarios de carrera, contratados en régimen de Derecho Laboral y personal eventual. La clasificación es consecuencia de la Ley de Medidas, si bien en ella esta triple distinción no se recoge en ningún artículo concreto, sino que está implícita en el conjunto de su articulado. Lo que se pretende, pues, no es otra cosa que simplificar las burocracias públicas reduciendo sus colectivos integrantes esencialmente a los tres citados, y tratando, por ello, de clarificar un panorama confuso y de muy difícil comprensión dadas las clases de personal, a veces residuales, que existían hasta ahora.

En el colectivo que forman los *funcionarios de carrera* se impone, a su vez, hacer una diversificación: los funcionarios con habilitación de carácter nacional, sin duda la innovación más llamativa y al mismo tiempo más susceptible de discrepancias a nivel doctrinal y práctico, y el resto de los funcionarios locales. Ambas clases de funcionarios han constituido hasta la fecha el núcleo más numeroso de la Administración Local; pero no es seguro que esta situación se vaya a mantener en el futuro, puesto que en el Proyecto de Ley la tendencia laboralizadora es muy acusada, respondiendo a orientaciones de signo ideológico que ya he comentado.

Partiendo de la idea de que determinadas funciones no sólo están reservadas «exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcional», sino que, además, como dice el artículo 90, son «necesarias en todas las

Corporaciones Locales», se dibuja la figura burocrática de nuevo cuño de los *funcionarios habilitados con carácter nacional*, a los que se atribuye la «responsabilidad administrativa» del ejercicio de determinadas funciones que el artículo enumera. De este modo, el legislador introduce en el seno de la Función Pública Local los habilitados, cuyos perfiles funcionariales plantean serios interrogantes y están sometidos al fuego cruzado de las fuerzas políticas parlamentarias, que sostienen posiciones encontradas según se trate de la derecha conservadora, de la izquierda o, en este caso de modo muy especial, de los representantes del País Vasco.

Por la vía de la creación de los habilitados nacionales se clausura la historia de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, a los que me honro en pertenecer, si nos atenemos a la Disposición Transitoria 7.^a. El recambio por los funcionarios habilitados nos obliga a especificar las principales características de éstos: su selección, formación y habilitación se efectúa por el Instituto de Estudios de Administración Local, si bien se pueden descentralizar las pruebas selectivas y se habrá de encomendar, mediante convenio, la realización del curso de formación a Escuelas o Institutos de las Comunidades Autónomas que lo soliciten (art. 97); obtenida la habilitación, se ingresa en la Función Pública Local, con lo que hay una modificación importante respecto a la situación actual, en que los funcionarios de los Cuerpos Nacionales mantienen una doble dependencia de la Administración del Estado y de la Corporación Local respectiva; el régimen de provisión de vacantes, con arreglo al artículo 98, presenta varias peculiaridades, con el fin de conjugar los intereses de la Administración del Estado, de la entidad local y del propio funcionario; pese a depender éstos de la correspondiente Corporación Local, hay un doble cordón umbilical que los une a la Administración del Estado, como es la facultad de destitución del cargo y separación del servicio, que se reserva a la Administración del Estado, y la obligación de ésta de llevar un Registro para los funcionarios habilitados, como ordena también el artículo 98; y, por último, conviene llamar la atención sobre dos temas de especial interés, ya que, de un lado, estos funcionarios habilitados no se insertan en ninguna estructura corporativa o algo similar, lo que me parece es caso único en toda nuestra Función Pública, y, de otro, en ningún precepto del Proyecto de Ley se aclara las plazas que deberán existir en cada Corporación para ser cubiertas por estos funcionarios, que, como mínimo, hay que bautizar como novedosos en las Administraciones Públicas españolas.

Sobre los *restantes funcionarios*, cuya selección, según el artículo 99, es competencia de cada Corporación, nada se dice en el Proyecto de Ley en torno a su posible agrupación en Cuerpos, Escalas u otros criterios clasificatorios. No obstante, hay que traer aquí a colación el artículo 25 de la Ley de Medidas, aplicable a todas las Administraciones Públicas, que distingue los Grupos A, B, C, D y E según la titulación exigida para el ingreso. Y, al mismo tiempo, debe tenerse presente, cuando exista, la regulación que sobre la materia hagan las Comunidades Autónomas a través de sus respectivas Leyes de Función Pública,

y la regulación que aprueben igualmente las Corporaciones Locales respetando ambas legislaciones, la estatal y la autonómica.

En paralelismo con el artículo 26 y, al mismo tiempo, desarrollando lo establecido en su apartado 2, el Partido Socialista presentó una enmienda en el Senado del tenor siguiente: «Corresponde al Pleno de cada Corporación la adscripción concreta de los funcionarios a las diversas áreas, servicios u organismos dependientes de la misma, en los términos previstos en la legislación.» Enmienda que está llamada a ser incluida en el artículo 91 del Proyecto de Ley, cuyo contenido variará en consecuencia, y sobre la que conviene llamar la atención, ya que en la misma no se hace ningún tipo de alusión a Cuerpos, Escalas o conceptos similares, sino que la referencia va dirigida a áreas, servicios u organismos.

Pasando a otra clase de personal, el *contingente laboral* está llamado a incrementarse en nuestras Corporaciones Locales, de manera especial en las que viertan sus esfuerzos gestores en áreas económicas, sociales, culturales, deportivas, mercantiles, etc. Importa señalar que la selección, como ordena el artículo 89, tiene que llevarse a cabo por el cauce de la oferta de empleo y siguiendo alguno de los sistemas de acceso, como son la oposición, el concurso o el concurso-oposición libre. Es lo mismo que se contiene en el artículo 19 de la Ley de Medidas. Con posterioridad, el Decreto de 19 de diciembre de 1984, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, y que tiene carácter supletorio para el personal de las demás Administraciones Públicas, preceptúa que la selección del personal laboral se hará a través del sistema normal del concurso, mientras que la oposición y el concurso-oposición sólo se emplearán cuando se den circunstancias determinadas.

Sobre la tercera clase de personal, el *eventual*, el Proyecto de Ley le dedica el artículo 103, tratando de aproximar su contenido al correspondiente de la Ley de Medidas, que es el 20. Cuantitativamente, este personal no es muy significativo, pero desde una perspectiva cualitativa la valoración cambia, porque el personal eventual supone tanto como cristalizar legalmente la delimitación entre los estratos político y administrativo, ya que dicho personal, en cuanto desempeña funciones de asesoramiento o especial confianza, debe estar vinculado ideológicamente a quien lo nombra. Sobre el mismo, la Ley de Medidas, para evitar perjudiciales interferencias entre lo político y lo administrativo, dice que «en ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá mérito para el acceso a la función pública o la promoción interna», mientras que el Proyecto de Ley, con mayor severidad, añade una nueva cautela, ya que «en ningún caso podrá procederse al nombramiento de funcionarios de empleo [debe decirse personal eventual] para puestos de trabajo o funciones que deben ser desempeñadas por funcionarios de carrera».

A mi juicio, es necesaria la existencia del personal eventual, puesto que vamos hacia la gestión por medio de Gabinetes. No obstante, los peligros acechan en este terreno desde el momento mismo en que di-

chos Gabinetes se conviertan en órganos paralelos a los de las estructuras administrativas, a los que no sólo suplantán, sino que llegan incluso a desposeerlos de sus cometidos dejándolos reducidos a la nada administrativa.

Quedaría incompleta esta exposición si no se tocara, siquiera sea con exigible brevedad, el tema de los contratados y de los interinos. En cuanto a los primeros, suponen uno de los grandes problemas pendientes de nuestras Administraciones Públicas, sobre cuyas espaldas pesan, desde hace años, las reivindicaciones de los contratados administrativos. La Ley de Medidas, en su Disposición Adicional 4.^a, prohíbe a todas las Administraciones Públicas que celebren contratos de colaboración temporal sujetos al Derecho Administrativo; mientras que la Disposición Transitoria 6.^a y la Disposición Final 1.^a instrumentan los mecanismos para resolver de alguna manera la situación de los contratados actuales en la Administración del Estado y en las Comunidades Autónomas. Por su parte, el Proyecto de Ley, en la Disposición Transitoria 8.^a, aborda idéntico problema con referencia a la Administración Local, en un doble intento, loable por muchos motivos, de solucionar el problema de las personas hasta ahora contratadas y, sobre todo, de evitar que vuelva a surgir en el futuro. Acertadamente, lo que se pretende es que la contratación no se convierta con el paso del tiempo en un nuevo foco de cuestiones laborales y profesionales; de ahí la intención del legislador de cortar de raíz la posibilidad de esta clase de contratación, abriendo, como vía de recambio, la de nombrar interinos o de contratar personal laboral de duración determinada. A este personal no permanente, es decir, los funcionarios interinos y el personal laboral contratado por tiempo determinado, se refieren los artículos 31 y 32 del Decreto de 19 de diciembre del pasado año, tratando de consagrar una serie de garantías que eviten el que se reproduzcan injusticias, irregularidades y abusos peculiares en todas nuestras Administraciones Públicas cuando de nombrar personal no permanente se trata.

c) Aspectos funcionales

Queda, por último, examinar estos aspectos que, de alguna forma, se vinculan con el acceso, la movilidad, ejercicio de derechos y otras parcelas del régimen jurídico del personal local.

En primer término, en el Proyecto de Ley destaca el afán del legislador por normativizar *la selección y formación*. De los diecisiete artículos que integran el Título VII, siete abordan esta cuestión, lo que es buen índice de que se trata de rodear el proceso selectivo de las debidas cautelas y requisitos que garanticen la pureza del mismo y, en lo posible, eviten desviaciones de todo género. Por su parte, la Ley de Medidas, en su artículo 19, que es de carácter básico, en sus apartados 1 y 3, aporta una fértil innovación como es la de exigir «la conexión» entre pruebas a realizar y la adecuación de éstas al puesto de trabajo a ocupar, «incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas»; lo que abre unas perspectivas inéditas en orden a una transformación

en profundidad de las clásicas y denostadas oposiciones. Y, en el Proyecto de Ley, es interesante el artículo 99, que atribuye a la Administración del Estado competencia para establecer, por vía reglamentaria, determinadas condiciones, reglas y programas, buscando, sin duda, una razonable homogeneidad dentro de la Función Pública Local.

En segundo lugar figura el tema de las *plantillas*, que habrán de ser aprobadas anualmente, a través del Presupuesto, comprendiendo los puestos de trabajo, según una enmienda formulada por los socialistas al artículo 88, en línea con lo que ordena el artículo 14 de la Ley de Medidas, que en esta materia se muestra más severa con la Administración Local, a la que exige que incluya plantillas y puestos de trabajo en los Presupuestos de las Corporaciones Locales. Por el contrario, y como en su momento denunció la oposición durante la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, tal exigencia doble no se recoge con relación a la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. Además, la plantilla ha de «responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general»; precepto que tampoco tiene su versión homóloga respecto a la Administración del Estado y Comunidades Autónomas en la Ley de Medidas, lo que demuestra que no siempre se actúa con iguales cánones de exigencia y austeridad según estemos ante unas Administraciones u otras. Y, conforme al artículo 91, en la nueva redacción propuesta por vía de enmienda de los socialistas, las Corporaciones Locales deberán formar la relación de todos los puestos de trabajo (no sólo de los reservados a los funcionarios), en armonía con el artículo 16 de la Ley de Medidas.

En tercer lugar, conectado con las relaciones de puestos de trabajo está el gran tema de la *movilidad* de los funcionarios locales, según lo preceptuado en la Ley de Medidas. Es conveniente, sin embargo, subrayar el hecho de que el artículo 100 del Proyecto de Ley abre el camino a todos «los funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones Públicas», con lo que se consolida una grave discriminación en contra de los funcionarios locales y a favor de los del Estado y Comunidades Autónomas, si comparamos este artículo con el artículo 17 de la Ley de Medidas. También sorprende que este principio capital de la movilidad, enunciado genéricamente en la Ley de Medidas, no se instrumente de alguna forma en el Proyecto de Ley, a fin de extraerlo del peligro de que se quede convertido en una pura proclamación de tipo programático. Sin embargo, para posibilitar de alguna manera el tránsito de funcionarios locales a la Administración del Estado, el Partido Socialista presentó una enmienda a la Disposición Final 4.^a en el sentido de sustituir el apartado 3 con un nuevo texto del tenor siguiente: «Para el debido cumplimiento de las funciones que le compete a la Administración del Estado, en relación con las entidades locales, el Gobierno podrá adscribir a sus servicios funcionarios de las Corporaciones Locales»; con lo que se implanta una vía de «adscripción»

de dichos funcionarios a los servicios estatales para que cumplan unas funciones determinadas como son las que corresponden al Estado respecto a la Administración Local.

Sobre el importante problema de la provisión de puestos de trabajo, el artículo 100 se refiere al concurso de méritos, así como a la libre designación, que se puede incluir en la relación de puestos de trabajo sin ningún tipo de requisitos limitativos, en la línea del artículo 20 de la Ley de Medidas. A todos se alcanza la gravedad de este planteamiento expansivo e incontrolado de la libre designación, tal como se la regula en los dos textos, y que puede desatar un deterioro creciente e imparable de principios elementales de la Función Pública como son la profesionalización, la objetivación y la despolitización.

En cuarto lugar, sobre *retribuciones* son de carácter básico los artículos 23 y 24 de la Ley de Medidas, y en ellos destaca la creación de dos complementos, el específico y el de productividad, que han levantado en la Administración del Estado auténticas polvaredas a la hora de su cristalización efectiva. En el Proyecto de Ley, el artículo 92 establece que las retribuciones básicas, en lo que concierne tanto a su cuantía como a su estructura, serán iguales a las de toda la Función Pública. Y en cuanto a las retribuciones complementarias, que se presentan en su diseño y cuantificación mucho más problemáticas, una enmienda presentada por el PSOE pretende rectificar el apartado 2, en su inciso final, con una redacción que encierra todo un cambio de orientación que tiende a incrementar el margen de maniobra de las Corporaciones Locales: «Su cuantía "global" —dice la enmienda— será la fijada por el Pleno de la Corporación, dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado», con lo que al Pleno le corresponde determinar dicha cuantía global dentro de unos límites; sin perjuicio de que la fijación de la cuantía individualizada, o simplemente más pormenorizada, sea competencia de otros órganos corporativos.

Y, en quinto lugar, es oportuno recordar que el artículo 94 del Proyecto de Ley aborda, de un modo independiente aunque insuficiente, *la participación* de los funcionarios, mientras que en la Ley de Medidas esta materia es objeto de una regulación mínima al mencionarse las competencias del Gobierno (art. 3.º) y al estructurarse el Consejo Superior de la Función Pública. Por ello es esencial que se cumpla el compromiso previsto en la Disposición Adicional 2.ª de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, recurrida ante el Tribunal Constitucional, según la cual, en el plazo de un año, el Gobierno remitirá a las Cortes un proyecto de ley que regule los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

VI. CONCLUSIONES

A la hora de sintetizar de alguna forma los planteamientos que se han venido haciendo, es conveniente formular varias conclusiones que sirvan de síntesis y remate a mis palabras, opiniones y puntos de vista:

a) Frente a demoras más o menos justificadas, para los funcionarios de este país, es una meta insoslayable la elaboración de un definitivo Estatuto de la Función Pública que sintonice con las nuevas coordenadas políticas y sociales, y que sea el punto de arranque para una Administración moderna, eficiente y racionalmente conformada.

b) La Ley de Medidas es una Ley insuficiente que, dado su carácter provisional y parcial, aparte de otras deficiencias de fondo y de forma, coloca a la Función Pública en una coyuntura cargada de interrogantes, y la pone en trance de incurrir en riesgos como el de la desprofesionalización, la politización y la inseguridad profesional y laboral, si es aplicada con orientaciones ideológicas sesgadas.

c) La Función Pública Local, a través de la Ley de Medidas y del Proyecto de Ley, se aproxima cada vez más a las demás Funciones Públicas, y deberá quedar equiparada a éstas sin ningún tipo de diferenciaciones sustantivas ni de discriminaciones interesadamente provocadas.

d) En suma, está abierto un proceso de reforma burocrática que todos esperamos y deseamos que se realice mucho más participativamente que hasta la fecha, en el que no se instalen ni la intolerancia de unos ni la arrogancia de otros, que rebase los ilegítimos intereses de minorías reaccionarias pero también respete los legítimos derechos de los servidores públicos, que traiga al funcionariado una ilusión renovada de trabajar por este país y para sus ciudadanos, que no se escorde hacia las pretensiones sectarias de ningún grupo o partido y que, sobre todo, contribuya a dar a nuestra sociedad un sentido de modernidad y de progreso y de convivencia que hoy no existe, todavía, entre nosotros.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUISTADO

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- ALONSO DE LOS RÍOS, César, y ELORDI, Carlos: *El desafío socialista*, Editorial Laia, Barcelona, 1982, 186 págs.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano: «La Función Pública en la Constitución y en las leyes orgánicas», en *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al profesor Mesa Moles*, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, págs. 53-92.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano: *Organización administrativa*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, 138 págs.
- BARRANCO, Juan: *Sobre el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local*, diario «El País», 7 noviembre 1983.
- BENÍTEZ DE LUGO, José Mariano: *Entrevista en la revista «CUNAL»*, núm. 459, marzo 1983, págs. 209-213.
- CASTELLS, José Manuel: *La Euskadi autónoma y los funcionarios públicos*, Editorial Erei, San Sebastián, 1980, 123 págs.
- CORELLA MONEDERO, José Mario: *Entrevista en diario «ABC»*, 7 octubre 1983.
- CORELLA MONEDERO, José Mario: *Los Cuerpos Nacionales de Administración Local*, diario «ABC», 17 julio 1984.

- CHECA, M.^a Carmen: *Proyecto de Ley de Régimen Local. La «segunda Constitución» a debate*, revista «MUFACE», núm. 57, septiembre 1984, págs. 21-22.
- DE ALFONSO BOZZO, Alfonso: *Dos sentencias sobre el régimen de Función Pública catalana*, «Revista Jurídica de Cataluña», núm. 2, 1983, págs. 181-187.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás: *Entrevista en la revista «Certamen»*, núm. 492, marzo 1984, págs. 109-112.
- DÍEZ MORENO, Fernando: *Jurisprudencia acerca de la Función Pública*, revista «Presupuesto y Gasto Público», núm. 13, 1982, págs. 155-166.
- DÍEZ RONCAL, Angel: *Doctrina constitucional sobre bases*, Instituto Nacional de Administración Pública, 32 págs.
- El personal al servicio de las Entidades Locales*, «Revista Municipalia», núm. 351, mayo 1984, págs. 7-9.
- «El Socialista», núm. 372, 1 enero 1985.
- ENTRENA CUESTA, Rafael: «La Administración Local en la Constitución de 1978», en *La Administración y la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, págs. 93-132.
- Función Pública (I)*, Centro de Estudios Constitucionales, 418 págs.
- GARCÍA DE LA RIVA, Andrés: *Entrevista en la revista «Certamen»*, núm. 480, febrero 1983, págs. 79-82.
- GONZÁLEZ BELENGUER, José Luis: *Sobre los Cuerpos Nacionales de Administración Local*, «Revista Municipalia», núm. 346, diciembre 1983, págs. 7-21.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente M.^a: *Política de personal y rasgos estructurales de la Función Pública española*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 220, octubre-diciembre 1983, págs. 695-728.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente M.^a: *Trayectoria de la reforma de la Función Pública española (1977-1981). Exposición y aportaciones críticas*, «Revista de Administración Pública», núm. 104, mayo-agosto 1984, págs. 179-242.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente M.^a: *El reto del nuevo régimen local*, diario «El País», 12 julio 1984.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente M.^a: *Rasgos de la Función Pública Local*, revista «Certamen», núm. 501, enero 1985, págs. 7-9.
- Jurisprudencia constitucional en materia de autonomías territoriales*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1984, 76 págs.
- La Constitución exige garantías de imparcialidad en el ejercicio de la Función Pública*, revista «CUNAL», núm. 462, junio 1983, págs. 395-399.
- La reforma del régimen local en España*, en «España Hoy», núm. 4, septiembre-octubre 1983, págs. 3-4.
- LOBATO BRIME, Francisco: *La Función Pública Local en la Ley de Medidas para la reforma de la Función Pública*, «Revista Municipalia», núm. 355, octubre 1984, págs. 13-19.
- MARAÑA, Jesús: *Informe: sin recursos económicos es imposible la autonomía local*, diario *Informaciones*, 27 mayo 1983.
- MARTÍN REBOLLO, Luis: *La Función Pública Local de cara a su reforma*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 223, julio-septiembre 1984, págs. 233-240.
- MILLANA DE YNÉS, José Cruz: *La Función Pública Local en el actual Proyecto de Ley reguladora de las bases del Régimen Local*, «Revista Municipalia», núm. 352, julio 1984, págs. 17-26.
- MORELL OCAÑA, Luis: *La Administración Local*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, 180 págs.
- NIETO GARCÍA, Alejandro: *La desorganización del Gobierno*, Editorial Ariel, Barcelona, 1984, 192 págs.
- Nuestra identidad profesional definida por el más alto Tribunal*, revista «CUNAL», núm. 460, abril 1983, págs. 275-277.
- ORTEGA, Luis: *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1983, 338 págs.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Editorial Civitas, Madrid, 1983, 326 págs.

- PRATS, Joan: *Administración Pública y transición democrática*, revista «Pensamiento Iberoamericano», núm. 5b, págs. 445-462.
- Régimen Local: *Constitución. Estatutos. Traspasos. Jurisprudencia constitucional. Legislación de las Comunidades Autónomas*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1984, 135 págs.
- RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: *No es inconstitucional la Ley que establece el límite de sesenta años para concursar a las plazas de Secretario, Interventor y Depositario de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 221, enero-marzo 1984, págs. 151-162.
- SOSA WAGNER, Francisco: *Entrevista en la revista «El Funcionario Municipal»*, número 279, diciembre 1983, págs. 437-440.
- SOSA WAGNER, Francisco, y PAREJO ALFONSO, Luciano: *La reforma del régimen local*, diario «El País», 15 junio 1984.
- SOSA WAGNER, Francisco: *La Función Pública Local*, diario «ABC», 2 julio 1984.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo: *Estado-Corporaciones Locales en la reciente jurisprudencia constitucional*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 221, enero-marzo 1984, págs. 144-150.
- Tres días en torno a la reforma de la Función Pública*, Primeras Jornadas de la Función Pública organizadas por la Federación de Trabajadores de la Administración Pública (FETAP-UGT), celebradas en Madrid los días 31 de marzo, 1 y 2 de abril de 1981, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1981, 262 págs.