

Pedro  
Antonio  
Martín  
Pérez

Oficial Mayor Lerrado  
Ayuntamiento de Alcalá de  
Henares (Madrid)

# La Función pública local y sus problemas actuales

Jornadas sobre el estatuto de la función pública,  
Santiago de Compostela 4 y 5 de marzo de 1993

## 1. Introducción

Ante todo, quiero agradecer la organización de estas jornadas sobre Función Pública a la Escuela de Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia. Considero que el tema posee un gran interés y trascendencia en el contexto del panorama jurídico-administrativo actual

### 1. INTRODUCCIÓN.

- a. El momento actual del municipalismo.
- b. Importancia del sector de las Corporaciones Locales.
- c. Servicios que compete prestar a las Corporaciones Locales.

#### a. *El momento actual del municipalismo.*

El tema que debo desarrollar en mi Ponencia hace referencia a los "problemas actuales de la Función Pública Local", problemas que creo son de siempre, porque entiendo que en este segmento importante del funcionario español, el legislador estatal no ha hecho nada o casi nada, y lo poco que ha hecho lo ha hecho desafortunadamente.

Los municipios y el municipalismo están de moda. Acabado el Pacto Autonómico y concluso el mismo, es necesario llevar a efecto un segundo nivel de descentralización. Este segundo nivel exige que las Comunidades Autónomas que han recibido importantes competencias del Estado, a su vez procedan a descentralizarse, transfiriéndolas al Poder Local.

La descentralización, pues, no se agota en la Comunidad Autónoma. La descentralización del Estado y también de la sociedad debe continuar su camino hacia el siguiente eslabón, el local, en un acercamiento último al propio ciudadano.

No cabe duda de que las Administraciones Autonómicas deben proceder a administrar sus propias competencias y, en sus correspondientes territorios, predicar con el ejemplo, llevando a la práctica un discurso descentralizador y distribuyendo en las Corporaciones Locales gasto y competencia, sobre todo en aquellas cuestiones que son más propias de los Ayuntamientos y Diputaciones, por la cercanía de éstos al ciudadano y por su propia naturaleza operativa.

La estrategia de las Comunidades Autónomas es practicar un discurso de acoso al Estado, exigiéndole más y más descentralización, pero sin acompañarlo de un ejemplo legitimador en su propio territorio.

Si la década de los 80 fue la década de las Autonomías, la de los 90 debe y tiene que ser la década de los Ayuntamientos, la década de los ciudadanos, la hora de las Corporaciones Locales.

Desde 1978 hasta hoy –como puso de relieve el presidente de la F.E.M.P y Alcalde de La Coruña, Sr. Vázquez Vázquez, en un reciente discurso pronunciado en el Club Siglo XXI– el Estado Autonómico se ha ido consolidando en un proceso negociador constante que, si bien con diferentes avatares, ha situado a España en un nivel de descentralización único en el mundo, sólomente superado por uno o dos Estados federales.

Durante este tiempo, los Ayuntamientos españoles han asistido como espectadores, sin ser oídos y ni siquiera contemplados en la nueva distribución de competencias y de poder político. Ahora, acabada la primera fase, es el turno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones. De lo contrario, sería hacer realidad la sensación de que el

centralismo de Madrid ha sido sustituido por diecisiete neo-centralismos, más rígidos incluso que el anterior tan denostado. He aquí la importancia que adquiere el funcionario público local español, con la nueva transformación que inevitablemente tiene que acaecer si se quiere ser respetuoso no sólo con la letra, sino también con el espíritu de la Constitución.

Pero, a este proceso descentralizador por venir, es necesario añadir dos elementos determinantes. El primero de ellos es el relativo a la

### ***b. Importancia del sector de las Corporaciones Locales.***

Es evidente la importancia que hoy día tiene la intervención de las Administraciones Públicas Locales en el contexto general de la economía española, y muy concretamente en la economía de la ciudad de que se trata en la que los municipios tienen, en innumerables ocasiones, un papel inversor importante y cuentan con un Presupuesto que los coloca como la primera empresa "prestataria de servicios", dentro del término Municipal, con el poder inversor que ello supone.

Los Ayuntamientos intervienen en todos los niveles que afectan a la vida del ciudadano y, a veces, acometen competencias y actividades que antes se encontraban reservadas a otras Administraciones Públicas y que por falta de medios o por inercia de éstas, y ante la demanda y la reivindicación ciudadana, han sido desarrolladas por los propios municipios; esto, no obstante el estado, casi siempre depauperado de las arcas locales.

Los municipios ofertan servicios públicos, vierten sumas elevadas en infraestructura y equipamiento, en promoción y gestión de viviendas pavimentación de vías públicas urbanas, conservación de caminos y vías rurales, mataderos, ordenación, gestión y ejecución del saneamiento urbanístico, cementerios, transporte público de viajeros, instalaciones culturales y deportivas, protección del medio ambiente, del patrimonio histórico-artístico, depuradoras, abastecimiento de agua potable, protección civil, prevención y extinción de incendios, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, ordenación del tráfico y seguridad en lugares públicos, parques y jardines, y un largo etcétera que acapararía glo-



balmente todas las necesidades vitales y primarias del ciudadano, hasta tal punto que se pudiera decir que salvo en Asuntos Exteriores y Defensa Nacional, las Corporaciones Locales tienen competencias propias o compartidas con otras Administraciones Públicas en todo el amplio espectro de las necesidades vecinales y ciudadanas.

Para conocer la importancia que las Corporaciones Locales tienen en nuestro país, vamos a determinar el peso que su actividad representa en el conjunto de las Administraciones Públicas. Dicha actividad se mide por el gasto no financiero realizado por las mismas, en términos de obligaciones reconocidas; comprende por tanto las operaciones de bienes y servicios y de repartición de la renta, excluyéndose las operaciones financieras (variación de activos y pasivos financieros), siendo esta la fórmula usual que se utiliza para estimar el peso de una Administración Pública en el conjunto de la economía de un país, así como en comparaciones internacionales.

En el año 1989, el conjunto del gasto consolidado no financiero de las Administraciones Públicas españolas (Admón. Central, S.Social, CC.AA y CC.LL.), ascendió a 19.600 mil millones de pesetas. En dicho gasto no aparecen por tanto las transferencias (de renta y de capital) habidas entre agentes de las Administraciones Públicas.

En el mismo año, el gasto no financiero de las Corporaciones Locales, eliminadas las transferencias a otros agentes de las Administraciones Públicas, ascendió a 2.371 mil millones de pesetas. Ello quiere decir que las Corporaciones Locales manejan el 12 por ciento de gasto de las Administraciones Públicas, que representan el 5.3 por ciento de nuestro producto interior bruto.

En términos absolutos, podemos decir que es una cifra muy importante –casi dos billones y medio de pesetas– que justifica el interés que tiene una gestión eficiente de tal volumen de recursos.

El segundo elemento determinante que hay que añadir a este proceso descentralizador hace referencia a los

### ***c. Servicios que compete prestar a las Corporaciones Locales.***

Los servicios que prestan los Ayuntamientos, sin duda alguna, son los más importantes, vitales y esenciales

al ciudadano más que cualquier otro de los que prestan las Administraciones Públicas.

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece las competencias a ejercer por los Ayuntamientos; y en este sentido recoge que:

“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos,
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil; prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas conservación de caminos y vías rurales,
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- i) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- ll) Transporte público de viajeros.
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo.
- n) Participación en la programación de la enseñanza

y cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervención en sus órganos de gestión y participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

De una simple lectura de las citadas competencias, y sin lugar a dudas, se puede concluir que los servicios que prestan los Ayuntamientos operan básicamente en la resolución de más de un 95 por ciento de las necesidades de los vecinos. Esa simple lectura de las competencias municipales determina la variada especialización de los funcionarios locales para el cumplimiento de dichos fines.

De todo lo expuesto y para el estudio del fenómeno de la Función Pública Local, partiremos, pues, de las siguientes consideraciones:

- Momento estelar del municipalismo español como consecuencia del inicio, esperamos, del segundo escalón descentralizador; de las Comunidades Autónomas a los Municipios;
- Importancia creciente de las inversiones públicas locales, e
- Importancia del sector de las Corporaciones Locales.

## 2. Características sustantivas de la Función Pública Local

Hemos de coincidir en que, en la Administración Local, se dan una serie de fenómenos añadidos que hacen que la Función Pública Local diferencie sustancialmente de otros funcionarios que prestan sus servicios en las demás Administraciones Públicas; fenómenos añadidos que suponen la esencia de la problemática y sustantividad del funcionariado público local, y que serían los siguientes:

- a. El contacto directo que tiene el funcionario local con el político de este mismo ámbito, exceptuados los grandes municipios que operan como grandes departamentos ministeriales.
- b. El también contacto directo que se mantiene con los ciudadanos en la resolución de los verdaderos problemas vecinales.

### 2. CARACTERÍSTICAS SUSTANTIVAS DE LA FUNCION PÚBLICA LOCAL.

- a. Contacto 'directo' del político local con el funcionariado.
- b. Contacto 'directo' del funcionariado local con la ciudadanía.
- c. Diversidad de las competencias municipales.
- d. Intento de laborización de la Función Pública Local.
- e. Multiformidad y diversidad de Entidades y Organismos Locales.
- a'. Naturaleza político-administrativa de los diferentes tipos de Entidades Locales.
- b'. Otras circunstancias (demográficas, socio-económicas, hacendísticas, etc...).



c. El creciente aumento de los sectores en los que interviene la Administración Local –sectores como Centros para la Tercera Edad, Centros de Día, Oficinas Municipales de Información al Consumidor (O.M.I.C.), fomento del empleo y creación de Parques Industriales y Tecnológicos, promoción de suelo industrial, fomento del cooperativismo, Escuelas-Taller y Casas de Oficios, Animadores Socio-Culturales, Educadores de Calle y de Familia, Centros de Salud, Cementerios-Jardín, Centros de la Mujer, y otras muchas actividades–, hace que la Función Pública Local sea tan diversificada y tan especializada en sectores que recorren prácticamente todas las actividades conocidas.

d. No cabe duda de que, hasta hace seis o siete años, y según consignas provenientes de determinados Partidos y Sindicatos, se trata de desfuncionarizar, intentando laboralizarlas, las Administraciones Públicas; lo que se plasma, con mayor virulencia, en las Administraciones Locales.

Y así, según datos procedentes del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal de la Dirección General de Organización, Puestos de Trabajo e Informática del Ministerio para las Administraciones Públicas, en 1992, el total de Personal al Servicio de la Administración Local, entre Funcionarios de Habilitación Nacional, Funcionarios propios de la Administración Local (Funcionarios de Carrera e Interinos) y Personal Laboral, ascendía a 374.656 personas, conforme al siguiente cuadro:

Personal al servicio de la Administración local		
	Número	%
F. de habilitación nacional	5.337	1,4
F. propios de Admón. Local:		
F. de carrera	170.450	45,5
F. interinos	10.463	2,8
Personal laboral	188.406	50,3
<b>Total</b>	<b>374.656</b>	<b>100,0</b>

Como puede observarse, el 50,3 por ciento del personal al servicio de las Corporaciones Locales está, pues, sometido al Derecho Laboral y no a las Normas Administrativas.

A efectos únicamente comparativos, presentamos a continuación un cuadro que muestra el volumen total de personal al servicio de las Comunidades Autónomas y la distribución del mismo. Se puede apreciar en él la diferencia de porcentaje del Personal Laboral con respecto al mismo en el caso de las Corporaciones Locales.

Personal al servicio de las Comunidades Autónomas		
	Número	%
Funcionarios	115.897	20,5
Docentes en centros no universitarios	197.518	34,9
Personal estatutario	164.732	29,1
Personal laboral	87.313	15,5
<b>Total</b>	<b>565.460</b>	<b>100,0</b>

Concretamente en lo que a Galicia se refiere, y sólo con carácter ilustrativo, podemos señalar la siguiente distribución del personal:

Al servicio de la Admón. del Estado y de la Seguridad Social	18.894
Al servicio de la Comunidad Autónoma	55.917
Al servicio de las Corporaciones Locales	15.631

Galicia ocupa el cuarto puesto, en cuanto al número de personal a su servicio, con respecto a otras Comunidades Autónomas, precedida por la de Andalucía (con 169. 027), Cataluña (con 99. 777) y Valencia (con 72. 302).

e. Otro factor importante que determina la peculiaridad y sustantividad de la Función Pública Local lo constituye la multiplicidad y diversidad de Entidades y Organismos Locales, ya que Función Pública Local lo es la de los funcionarios que prestan sus servicios en Ayuntamientos, Diputaciones y también en Organismos Autónomos Municipales cada vez mas numerosos, Mancomunidades, Consorcios y un largo etcétera.

Esta diversidad tiene una doble motivación que luego analizaremos

- naturaleza político-administrativa de los diferentes tipos de Entidades Locales, que determinan un peculiar funcionariado, y



■ circunstancias (demográficas, socio-económicas, hacendísticas, orgánico-funcionales, etc...) que concurren en cada caso.

a') En cuanto a su naturaleza político-administrativa, existen distintos tipos de Entidades Locales, cada uno de ellos con fines propios, aunque puedan resultar concurrentes en bastantes casos. Desde este punto de vista, la vigente tipología local es la siguiente:

- Provincia,
- Isla,
- Municipio,
- Entidad Local Menor,
- Mancomunidad intermunicipal,
- Agrupación forzosa de municipios, y

■ Otras entidades locales que determina la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como la comarca, que tanto arraigo tiene en Cataluña.

b') En cuanto a las circunstancias que concurren en cada caso, nos vamos a limitar a examinar la variedad municipal desde el punto de vista demográfico. Desde esta óptica, los municipios aparecen clasificados, según los datos de 1992, cuando se contabilizaron 8.085 municipios, de la siguiente forma:

Tramos de población		Número de municipios	%
Hasta	100 habitantes	780	9,64
De	100 a 250	1.561	19,30
De	251 a 1.000	2.561	31,67
De	1.001 a 2.000	1.048	12,96
De	2.001 a 5.000	1.022	12,64
De	5.001 a 10.000	518	6,40
De	10.001 a 20.000	309	3,82
De	20.001 a 50.000	176	2,17
De	50.001 a 100.000	55	0,68
Más de	100.000	55	0,68

La gran mayoría de los municipios, el 96,46 por ciento, tiene menos de 20.000 habitantes y en ellos se concentra el 35,77 por ciento de la población española.

Por tramos de tamaño, en los de 20.000 a 50.000 se concentra el 12,85 por ciento; en los de 50.000 a 100.000, el 9,27 por ciento; en los de más de 100.000, el 42,11 por ciento.

Por tanto, en España se vive un proceso de concentración de la población en los grandes y medianos núcleos urbanos, en especial en las ciudades medias que rodean las grandes metrópolis.

Estas son, pues, las premisas objetivas de las que debemos de partir para afrontar la problemática de la Función Pública Local, con la añadidura del dinamismo de los municipios.

### 3. Antecedentes legislativos reguladores de la Función Pública Local

a. Situación de los funcionarios administrativos municipales con anterioridad al Estatuto Municipal de 1924.

Con anterioridad a esa fecha, los funcionarios de la Administración carecían prácticamente de historia legislativa, de normas que regularan sus derechos, sus deberes y la forma de acceso al funcionariado.

Únicamente los Secretarios y los Interventores de Fondos (y mucho más tarde, los depositarios, hoy Tesoreros) avanzaron en el Camino de sus afirmaciones profesionales, y por una razón sólida.

El Estado, inerte ante la desidia y la arbitrariedad de las Corporaciones Locales, en el decurso de la historia municipalista española se vió forzado a buscar un sistema de frenos y controles por el que se insertase a aquéllas, obligadamente, en el plano del Derecho, invistiendo al secretario y al interventor de facultades al efecto.

Mas esto, cuando se llevó a cabo con cierta eficacia fue en la coyuntura del Estatuto Municipal del año 1924.

Hay todo un proceso del pase del tipo del Secretario político propio de la época constitucional iniciada en 1812 (mucho más movedido aún que el antiguo Escribano del Concejo o simple Fiel de Fechos) al Secretario profesional, fraguado ya en el Reglamento de Secretarios de Diputaciones de 11 de diciembre de 1900, y en el de Secretarios de Ayuntamientos, (con proceso análogo respecto a los Interventores de Fondos), pero no planteado tan delimitadamente como se hizo ya en los Estatutos de Calvo-Sotelo y en sus Reglamentos respectivos.

#### III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS REGULADORES DE LA FUNCION PUBLICA LOCAL.

a. Situación de los funcionarios administrativos municipales con anterioridad al Estatuto Municipal de 1924.

b. Situación de los funcionarios administrativos municipales en el Estatuto Municipal y en el Provincial de 1924 y 1925.

c. Reglamento de Empleados Administrativos Municipales de 1928.

d. Proyecto de Estatuto de Funcionarios Locales de Salazar Alonso.

Si el Secretario, que era el funcionario que el Estado tenía en todas las localidades con posibilidad de conferirle encargos de encauzamiento de la vida local, por derroteros de Derecho, sufrió tales vicisitudes y encontró tantas dificultades, en los contradictorios criterios políticos y en las distintas redacciones de los textos legales de cada momento piénsese qué triste no sería la situación del resto del funcionarismo administrativo de las Entidades Locales, dejado totalmente a la voluntad de unas Corporaciones engréidas por la doctrina del "botín de Partido", originada por el uso de la práctica del "turno" entre liberales y conservadores.

Como no se reconocía que "lo administrativo" fuera una técnica se creía capacitada para ser Empleado de tal naturaleza a cualquier persona y, señalado tal camino, sin inamovilidad, todo titular de un cargo lo era siempre en precario.

**b.** Situación de los funcionarios administrativos municipales en el Estatuto Municipal y en el Provincial de 1924 y 1925.

Antes de tales Estatutos los servidores directos y ejecutivos de las actividades de los Entes locales no eran más que eso: "Servidores", es decir, personas que trabajaban en los servicios que se les encomendasen en los que entraban por recomendación, por la influencia del cacique o por el parentesco con aquel o con los ediles. De la misma forma que entraban eran despedidos en cualquier momento, siempre al socaire de los vaivenes políticos que, desgraciadamente, agostaron la grandeza de España, pese al resurgimiento renovador de los derechos sociales que intentó establecer sin éxito alguno, el sistema democrático nacido en las Cortes de Cádiz.

Los artículos 247 al 251 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 son los que, por primera vez, intentan reglamentar las condiciones jurídicas, económicas y administrativas de los funcionarios municipales no integrados en Cuerpos Nacionales, a los que aún no denomina categóricamente como "funcionarios", sino simplemente como "empleados municipales", si bien en dicho texto legal, se habla, a veces, de funcionarios.

El artículo 248 impone a los Ayuntamientos la obligación de formar reglamentos para determinar las condiciones de ingreso, ascensos, sueldos, sanciones, fun-

e. Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.

f. Nacimiento del I.E.A.L.

g. Hacia un Proyecto de creación de un Cuerpo General de Funcionarios Administrativos de Corporaciones Locales.

h. El Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952.

i. La Ley 108/1963.

j. La Ley 48/1966.

k. La Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

l. El Real Decreto 3026/1977, de 6 de octubre, que aprobó el texto articulado parcial de la Ley 41/1975.



ciones, deberes y “derechos pasivos”, regulando que las destituciones sólo podrán tener por motivo faltas graves, con formación de expediente, en el que ha de oírse al interesado.

Al amparo de estas disposiciones del Estatuto, y por estar seguro el Gobierno de que los municipios harían caso omiso de la facultad de implantar los reglamentos en aquél encomendados, o pensando que las bases generales ordenadas en tal Cuerpo legal fuesen adulteradas en exceso por parte de los Ayuntamientos, el Poder Central redacta y promulga el Reglamento de 23 de agosto del mismo año 1924, donde esquematiza, de una manera sucinta, aunque de la forma más eficaz posible, el régimen jurídico, administrativo y económico de los funcionarios municipales, de los que forma tres grandes grupos: técnicos, administrativos y subalternos (figurando, entre estos últimos, los guardias y agentes armados).

Así las cosas, el 20 de marzo de 1925 se publica el Estatuto Provincial, y el 2 de noviembre del mismo año, se promulga el Reglamento.

c. Como el Poder Central no se fiara de los Ayuntamientos y Diputaciones, da un paso más en la intervención protectora de los funcionarios municipales, y dicta, en 1928, el Reglamento de empleados Administrativos Municipales.

d. Don Rafael Salazar Alonso, gran batallador de la causa de los Funcionarios Locales, presenta en las Cortes, el 5 de julio de 1932, su “Proposición de Ley de Bases del Estatuto de Funcionarios de Administración Local”. No consiguió su objetivo de salvar a los funcionarios locales del socaire de los cambios legislativos, como los estatales habían ya conseguido, pero sentó las bases para la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.

e. Con esta Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935, se encuadra al personal en cuatro grandes grupos:

- Administrativos
- Facultativos y Técnicos
- De Servicios Especiales
- Subalternos y Guardia Municipal

Se establece, por primera vez, el concepto de irrebajabilidad de los sueldos, así como el aumento gradual del 10 por ciento de los mismos, por cada cinco años de servicios, limitando el número de quinquenios a ocho.

Pero interesantísimo es el artículo 186, por el que se establece que, "de modo análogo a los escalafones de Secretarios e Interventores, se formará el correspondiente a los funcionarios administrativos". Y aún amplía más la norma de la disposición transitoria séptima de la misma Ley, que dispone la formación de escalafones, no sólo de los funcionarios administrativos, sino también para los facultativos y técnicos y de servicios especiales.

f. La Ley de 6 de septiembre de 1940 crea el Instituto de Estudios Administrativos Locales, hoy integrado en el Instituto Nacional de la Administración Pública.

g. Un deseo muy anhelado en esa época fue la constitución de un Cuerpo General de Oficiales y Auxiliares Administrativos de Ayuntamientos, así en la Orden de 29 de enero de 1944 se dice que:

"Las indudables ventajas que demostró la unificación de los Cuerpos de Funcionarios municipales, aconsejan se vayan estableciendo las bases para la organización de un Cuerpo General de Oficiales y Auxiliares Administrativos de Ayuntamientos, que, al tiempo que supondrá las debidas garantías de aptitud, en cuanto a los requisitos de ingreso, abrirá amplios horizontes y estímulos a aquellos funcionarios que, por su competencia y laboriosidad lo merezcan y que hoy ven limitadas sus aspiraciones a una sola Corporación y, no pocas veces, a una sola plaza".

Este proyecto no llegó a cuajar y se quedó en agua de borrajas.

h. El 30 de mayo de 1952, y en cumplimiento de lo ordenado por la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, se publicó el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, en el que convergen, ya de un modo definitivo, los funcionarios de las Diputaciones y Ayuntamientos, que antes se habían mantenido en líneas paralelas.

Si bien alguno de los avances que contenía respecto a las aspiraciones de los funcionarios locales son trascendentales, no alcanzó a conseguir todo lo esperado; pero sí tiene su importancia en cuanto constituye un cuerpo legal completo.

i. En el preámbulo de la Ley 108/1963, se hace mención al proceso evolutivo y al afán de ir perfilando difi-

cultades y estableciendo los caminos precisos a fin de reducir las desigualdades existentes.

Esta Ley regula las retribuciones de los funcionarios locales por el nuevo sistema de grados, que van del 1 al 24 y de alcance inverso en el sentido práctico, ya que al grado 1 le corresponde la menor retribución.

j. La Ley 48/1966, en su disposición final segunda, recoge que el Gobierno se comprometía, en el plazo de un año, a remitir a las Cortes un proyecto de Ley sobre el régimen y retribución de los funcionarios locales acomodando el mismo a las directrices y normas aplicables funcionarios de la Administración Civil, atendiendo a las peculiaridades propias de sus respectivas funciones.

k. Al considerar las transformaciones sociales y económicas que acaecieron en la sociedad española con la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, el legislador pretendió establecer unas Bases con el fin, no de modificar determinadas disposiciones, sino más bien, de reformar el Régimen Local en su conjunto.

l. En la disposición final primera de la Ley 41/1975, se encomendó al Gobierno la aprobación del Texto Articulado que fue aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977. En el Título III de ese Real Decreto, "Funcionarios Públicos Locales" se regula de forma pormenorizada todo el régimen jurídico de la Función Pública Local. Se pretende dar a la Función Pública una nueva configuración más congruente con las nuevas orientaciones que deben tener los servicios locales y la propia organización administrativa.

#### **4. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública**

Con esta Ley se pretendió la reforma de la Administración Pública, y dentro de ella, la reforma de la legislación de la Función Pública. Se establecen con esta Ley unas normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios públicos, de aplicación para el personal de todas las Administraciones, incluida la Local; aunque de es-

4. LA LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA.



ta última sólo se ocupa directamente en contadas ocasiones.

Una de ellas es el establecimiento, en el artículo 17, del principio de movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas. En dicho artículo puede observarse una nota discriminatoria para los funcionarios locales, ya que impide, salvo en algunas excepciones, que puedan desempeñar puestos de trabajo fuera de la Comunidad Autónoma de procedencia.

## 5. La Función Pública Local en la Ley de Bases del Régimen Local

### a. Consideraciones Generales.

Es bien sabido que la regulación de los artículos que se refieren al personal al servicio de las Entidades Locales, el actual Título VII, fue uno de los aspectos más conflictivos a los que tuvo que enfrentarse el legislador durante los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

La Administración Local ha sido objeto siempre de un olvido por parte del quien legislaba; y en esta ocasión, además, concurrían tres problemas principales: el primero, la situación preeminente del Estado, que a nivel constitucional se reservó la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos; segundo, la presencia de las Comunidades Autónomas, las cuales, a través de su propia Legislación sobre la Función Pública también se refieren al personal al servicio de las Corporaciones Locales; y, tercero, el reconocimiento de un principio de autonomía local, reconocido en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española.

La realidad es que, tanto el poder estatal como el autonómico, en materia de Función Pública, han afectado directamente ese principio de autonomía local.

### b. El personal al servicio de las entidades locales en la ley 7/1985, de 2 de abril.

Según el artículo 89 de la mencionada ley, el personal

#### 5. LA FUNCION PUBLICA LOCAL EN LA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL.

a. Consideraciones generales.

b. El personal al servicio de las Entidades Locales en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

a'. Funcionarios de carrera.

b'. Personal laboral.

c'. Personal eventual

al servicio de las entidades locales estará integrado por los siguientes grupos: Funcionarios de carrera, Contratados en régimen de derecho Laboral y Personal Eventual.

a'. Los funcionarios de carrera se dividen, a su vez, en funcionarios de los denominados "Cuerpos Nacionales" –en la actualidad funcionarios "con habilitación de carácter nacional"– y el resto de los funcionarios propios de cada Coporación Local.

b'. El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación, de acuerdo con su oferta de empleo público y con observancia de los principios de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos. Este personal laboral puede ser tanto fijo como a tiempo parcial y se regirá, naturalmente, por el contrato de trabajo y los convenios colectivos que puedan pactarse con la Corporación Local; la relación jurídica es, pues, típicamente laboral.

c'. El personal eventual aparece regulado en el artículo 104 de la Ley 7/1985.

Se establece que el nombramiento y cese de estos funcionarios será libre y competencia exclusiva del alcalde. Su número, características y retribuciones será determinado por el Pleno de la Corporación al iniciarse su mandato; tales determinaciones sólo podrán modificarse con la aprobación de los Presupuestos anuales. Su nombramiento, régimen de retribuciones y dedicación, deberá publicarse preceptivamente en el Boletín Oficial de la Provincia, y en su caso, en el de la propia Corporación Local. Este personal cesará automáticamente, en todo caso, cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento. Los trabajos que se les encomienden no pueden, en modo alguno, estar reservados a los funcionarios de carrera.

## 6. La Función Pública en el texto refundido del Régimen Local.

*(Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril)*

El Título VII de este Real Decreto legislativo dedica los artículos 126 al 176 a regular las cuestiones de los funcionarios locales.

6. LA FUNCION PUBLICA LOCAL EN EL TEXTO REFUNDIDO DEL REGIMEN LOCAL (REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, DE 18 DE ABRIL).

a. Funcionarios de habilitación nacional.

b. Los demás funcionarios de carrera.

a'. Escala de Admón. General: Técnica, Administrativa, Auxiliar y Subalterna.

b'. Escala de Admón. Especial: Técnica, Servicios especiales.

c. Personal laboral.

d. Personal eventual.

Conforme a la normativa vigente, pues, la clasificación de los funcionarios de la Administración Local es la siguiente:

**a. Funcionarios de habilitación nacional**, que tienen como funciones reservadas a ellos las siguientes:

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

Por Real Decreto de 18 de septiembre de 1987 se regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

**b. Los demás funcionarios de carrera** que no tengan habilitación de carácter nacional, se integrarán en las escalas de Administración General y Administración Especial de cada Corporación.

**a') La Escala de Administración General** se subdivide en las siguientes subescalas:

1. Técnica. A la que pertenecen los funcionarios que realicen tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. El ingreso en esta subescala se llevará a cabo por medio de oposición libre, debiéndose estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario. Deberá reservarse para promoción interna el 25% de los puestos de trabajo para administrativos de la propia Corporación que posean la titulación indicada, cuenten, como mínimo, con 5 años de servicios en la subescala de procedencia y superen las pruebas selectivas correspondientes.

2. Administrativa. A la que pertenecen los funcionarios que lleven a cabo tareas administrativas, normalmente de trámite y colaboración. El ingreso en esta subescala se realizará por oposición libre, y se precisará estar en posesión del título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente. Se reservará para promoción interna el 50 % de los puestos de trabajo para los pertenecientes a la subescala de auxiliares que posean la titulación indicada, cuenten, como mínimo, con 5 años de servicios en la subescala de procedencia y superen las pruebas selectivas correspondientes.



3. Auxillar. A la que pertenecen los funcionarios que realicen tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares. El ingreso se llevará a cabo por el sistema de oposición libre, con exigencia, en todo caso, del título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente.

4. Subalterna. A la que pertenecen los funcionarios que realicen tareas de vigilancia y custodia interior de oficinas, así como misiones de conserje, ujier, portero u otras análogas en edificios y servicios de la propia corporación. El ingreso se llevará a efecto por medio de concurso, oposición o concurso-oposición libre, según acuerdo expreso de la respectiva Corporación Local, y con exigencia del certificado de escolaridad.

**b') La Escala de Administración Especial** se subdivide a su vez, en las siguientes subescalas:

1. Técnica. A la que pertenecen los funcionarios que desarrollen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las Leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales. En atención al carácter y nivel del título exigido, se dividen en técnicos superiores, medios y auxiliares; a su vez, cada clase podrá comprender distintas ramas y especializaciones.

2. De Servicios Especiales. A la que pertenecen los funcionarios que lleven a cabo tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados. Así, en ella deberán comprenderse:

- La Policía Local y sus auxiliares.
- El Servicio de Extinción de Incendios.
- Las Plazas de cometidos especiales (donde deberá incluirse al personal de las bandas de música y a los restantes funcionarios que realicen tareas de carácter no predominantemente manual).
- El personal de oficios (aquí se clasificarán, dentro de cada oficio, industria o arte, en encargado, maestro, oficial, ayudante y operario, según el grado de responsabilidad o de especialización, y siendo necesaria, en todo caso, la posesión de la titulación exigida para el ingreso).

El ingreso en esta subescala se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según acuerde la respectiva Corporación Local.

**c. Personal laboral.** La selección del personal cuya relación jurídica con la Corporación local se rija por el contrato de trabajo, será la determinada en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

**d. Personal eventual;** al que ya aludimos con anterioridad.

Además de la normativa ya mencionada, es de aplicación a los funcionarios locales el Bloque Normativo de los Funcionarios del Estado y el que les corresponda de las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias a este respecto.

#### 7. SITUACION GENERAL Y PROBLEMÁTICA GENERAL DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES.

a. Introducción en el marco legal local de la 'libre designación' para cubrir plazas de funcionarios de habilitación nacional.

b. Confusionismo creado por la pluralidad de normativa aplicable a la Función Pública Local.

c. Aparente estado de provisionalidad en la regulación del régimen del funcionariado local.

d. Desvinculación del funcionariado local con la Administración Local concebida en su conjunto.

e. Excesiva laboralización de la Administración Local.

f. Desvalorización de la escala técnico-administrativa.

### 7. Situación actual y problemática general de los funcionarios locales

Una vez hechas las aseveraciones anteriores, la problemática de la Función Pública Local hoy en día, cuyo enunciado puede ser un buen punto de partida para la configuración de un debate posterior, podría ser la siguiente:

#### **a. Introducción en el marco legal de la 'libre designación' para cubrir plazas de habilitación nacional.**

De consolidarse este sistema, supondría una evidente politización de la vida local.

La Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 en su Disposición Adicional Octava, dió una nueva redacción al artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, al establecer el sistema de 'libre designación' para cubrir plazas de funcionario de habilitación nacional y su libre cese.

Entendemos, siguiendo la línea trazada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de mayo de 1992, que es inconstitucional el modificar una normativa funcional por medio de una Ley de Presupuestos.

Entendemos, asimismo, que las funciones importantes de asesoramiento, fe pública, control y fiscalización presupuestaria, en una Entidad Local, no pueden quedar al libre albedrío del grupo político de turno, so pena de quebranto de los principios básicos constitucionales de objetividad e imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

Dicha Disposición Adicional Octava fue recurrida por inconstitucional ante el Tribunal Constitucional.

La tendencia de las Corporaciones con una burocracia importante ha sido la de vaciar a los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional de sus funciones directivas.

Las causas de tal actitud se encuentran en la mayor politización de la vida pública local; sin olvidar que la complejidad de las numerosas competencias de los entes locales y la acumulación de funciones en el cargo llegarán a provocar una imposibilidad real de su ejercicio.

La figura de los funcionarios habilitados ha venido teniendo gran relevancia, hoy atemperada, cuando no disminuída, en razón del estado de sus relaciones personales con el grupo político que controla el poder.

#### ***b. Confusionismo creado por la pluralidad de normativa aplicable a la Función Pública Local.***

La Función Pública Local está sujeta al fuego cruzado de la legislación básica del Estado aplicable por imperativo constitucional, la legislación en materia de función Pública de la Comunidad Autónoma correspondiente y a la propia normativa –o ‘autonormativa’– que se genera a través de la negociación colectiva y con la aplicación de convenios colectivos.

#### ***c. Aparente estado de provisionalidad en la regulación del régimen del funcionariado local.***

En una de las Disposiciones Adicionales de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se establecía la obligatoriedad que tenía el Gobierno para adecuar el Reglamento de 1952 a la nueva normativa. El incumplimiento de dicha premisa y la equiparación por remisión a la Función Pública estatal, entendemos que crea un cierto estado de provisionalidad en la



regulación de la Función Pública Local. ¿Por qué no se ha elaborado un Estatuto completo, codificado y unitario del funcionariado local? ¿Cuál es la causa de la no adaptación del Reglamento de 1952 a la Ley de Bases de Régimen Local?.

**d. *Desvinculación del funcionariado local con la Administración Local concebida en su conjunto.***

El funcionario estatal se vincula en la relación funcional con esa persona jurídica pública única que es el Estado. El funcionario autonómico lo hace con la Comunidad Autónoma a la que pertenece.

Frente a esa unidad conceptual del Estado o de la Comunidad Autónoma, la Administración Local aparece integrada, como ya hemos visto por una pluralidad de Entidades, cada una de ellas con su propia personalidad independiente, distinta de las demás. El funcionario local no se vincula con la Administración Local, concebida en su conjunto, sino con una entidad determinada y concreta: es funcionario del Ayuntamiento de "X" o de la Diputación de "Z", en definitiva, "de una Entidad local", aún cuando se utilice la expresión genérica de "funcionario local".

Considero que el municipalista tiene que integrarse en un frente común para la defensa de los derechos de los municipios –concepto que englobaría también los derechos del funcionariado local–, lo que en definitiva supondría defender los derechos del vecindario.

**e. *Excesiva laboralización de la Administración Local.***

Como vimos con anterioridad, más del 50 por ciento del personal al servicio de la Administración Local está sometido al Derecho del Trabajo, lo que ha ocasionado verdaderos problemas en los Departamentos de Personal de los Ayuntamientos, al tener que adaptarse a la normativa laboral en sus relaciones con ese gran porcentaje de su personal.

**f. *Desvalorización de la escala técnico-administrativa.***

Es un fenómeno que se produce al atribuirle a dicha

escala puestos de trabajo integrados por tareas que no se corresponden con la titulación y formación exigidas.

Ello trae consigo un desaprovechamiento de los funcionarios de dicha escala, ya que sólo se les encomiendan tareas 'simplemente administrativas', carentes de tecnicismo, incluso cuando se está exigiendo titulación universitaria en las ramas del Derecho, de las Ciencias Políticas o de Ciencias Económicas.

Y al tiempo que se desvaloriza la escala técnico-administrativa, también se desvalorizan los funcionarios de habilitación nacional, al obligarles a desempeñar tareas que son impropias de su cargo. 