

LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA REGULAR LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS Y LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO DE SUS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Xavier Boltaina Bosch

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y de la Escuela de Administración Pública de Cataluña
Letrado de la Diputación de Barcelona

1. Introducción

El estudio de las situaciones administrativas de los funcionarios y de la extinción de la relación de servicio ha sido, tradicionalmente, una cuestión que ha interesado en escasa medida a la doctrina teórica, que se ha centrado, por lo común, en alguna de esas situaciones, como es el caso de las excedencias. Sin embargo, las situaciones administrativas y la referida extinción es uno de los ejes centrales del Estatuto de los funcionarios públicos, por cuanto abarcan el régimen jurídico de éstos desde el nacimiento de su vínculo funcional hasta su extinción, de tal manera que se ha defendido su trascendencia por tratarse de cuestión sujeta –y por tanto, en absoluto neutra– a los condicionamientos políticos y de la orientación programática del Gobierno y el Parlamento en cada momento histórico¹.

¹ José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ: “Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos”, en AA.VV.: *Situación actual y tendencias de la función pública española*, Comares, Granada, 1998, pág. 429. Muy recomendable, por su amplio y completo estudio, al tratar diversas cuestiones –acceso a la función pública, extinción del vínculo

No puede aportarse legalmente un concepto de situación administrativa, ni en base a la legislación actual ni al derecho histórico. De ahí que cabe afirmar que se trata de uno de los aspectos menos transparentes y conocidos del régimen jurídico funcional². Sin embargo, esta falta de concreción no impide que el operador jurídico pueda tener una clara y precisa percepción de su contenido, por cuanto a lo largo de la vida del funcionario siempre se encontrará en una situación administrativa. En todo caso, una aproximación teórica a su concepto nos permitiría definirla como aquella situación en que se sitúa el funcionario en virtud de la cual, sin perder tal condición porque implica la subsistencia de la relación de servicio con la Administración, le permite prestar servicios de forma plena o, temporalmente, dejar de prestar el mencionado servicio activo³.

Es preciso, antes de proseguir, proceder a distinguir entre dos conceptos más que aunque no objeto de pacífica asunción, son mayoritarios por parte de la doctrina administrativa⁴, y que permiten comprender el alcance de las situaciones administrativas. En función de ello, se distingue entre la relación de servicio y la relación orgánica.

La relación de servicio es la que mantiene el funcionario que desempeña un órgano administrativo con su Administración, y está integrada por un conjunto de derechos y obligaciones. El funcionario, por un lado, y la Administración por otro, con intereses y perspectivas distintas e incluso divergentes. La relación orgánica es la que se da entre el funcionario, como persona física, y el órgano administrativo. Para actuar como órgano, pues en él está inmerso, el funcionario debe previamente ser nombrado como titular del mismo y tomar posesión. Así, pues, para que pueda darse la relación orgánica es preciso previamente la existencia de la relación de servicio.

Así, siguiendo la distinción que se ha formulado tradicionalmente, podemos establecer dos grupos de situaciones administrativas. En el primero incluiríamos la situación *normal*, en la que se ubica la inmensa

funcional y situaciones administrativas con el derecho al cargo— es la monografía de Íñigo MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO: *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*, Civitas, Madrid, 1995.

² Rafael MANZANA LAGUARDA: *Situaciones administrativas de los funcionarios públicos*, Ediciones RGD, Valencia, 1998, pág. 7.

³ Juan Luis DE LA VALLINA: "Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos", *RAP*, núm.39, 1962, pág. 463.

⁴ La distinción tiene su origen en la doctrina italiana y ha sido asumida por gran parte de la doctrina administrativa española, con excepciones. Entre los primeros, puede consultarse a Alberto PALOMAR OLMEDA: *Derecho de la Función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 5ª edición, Dykinson, Madrid, 2000, págs. 325-327. En sentido contrario, *vid.* José TORREBLANCA VERGARA, que califica la distinción de *artificiosa y carente de contenido jurídico*.

mayoría de los funcionarios, cuál es la de servicio activo, a la que se añadiría también el supuesto de período de prácticas⁵. Legalmente puede definirse la situación de servicio activo como aquella en la que un funcionario ocupa una plaza dotada presupuestariamente y cubre un puesto de trabajo o se encuentra en situación de disponibilidad, comisión de servicio, licencia o permiso que supongan reserva de tal puesto⁶. En ella se da, para el funcionario, la plenitud de derechos y obligaciones que se derivan de su vínculo jurídico y suponen que tanto la relación orgánica como la de servicio se cohesionan con plena normalidad.

Frente a la situación normal se ubicaría el grupo de situaciones *excepcionales*, que serían todas las demás, esto es, las que por definición son temporales o provisionales, de tal manera que siempre será posible que el funcionario que en ellas esté pueda reincorporarse a la situación de servicio activo⁷. Al ser diversas las posibles situaciones administrativas, diferentes serán también en cada caso los derechos y obligaciones. La relación orgánica quedaría afectada, no así la relación de servicio, que perviviría. La razón de ser de tales relaciones no es otra que la necesidad de adaptar la prestación normal del servicio a las circunstancias personales del funcionario, de tal manera que según sea de mayor prevalencia al interés particular o influya también el interés de la Administración nos encontraremos en una u otra de las diversas situaciones administrativas, por lo que se afirma que si una situación administrativa excepcional es muy similar o parecida a la de servicio activo habrá una preeminencia de los intereses de la Administración, en tanto que cuando el parecido o similitud se va debilitando, prevalecen con mayor intensidad los intereses del funcionario.

Lo expuesto hasta el momento presente acredita la gran importancia que asumen las situaciones administrativas de los funcionarios, que se reafirma con su descripción. Así, junto a la ya mencionada situación de servicio activo, debe señalarse que según la normativa estatal vigente también se dan la situación de servicios especiales, la de servicios en Comunidades Autónomas y en otras Administraciones Públicas, la de expectativa de destino, todo el conglomerado de excedencias (forzosa y voluntarias, y dentro de estas, la de por interés particular, por prestación de servicios en el sector público –también denominada por incompatibilidad–, por

⁵ José TORREBLANCA VERGARA: *Situaciones de los funcionarios*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1978, pág. 7. En el tratado se incluye también la jubilación como situación administrativa, posición de la que discrepamos, pues la condición de funcionario se extingue con la jubilación, cuanto menos en el derecho vigente de función pública española.

⁶ *Vid.*, en el caso del personal funcionario de la Xunta, art. 50 de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia.

⁷ Rafael MANZANA LAGUARDA: "Situaciones...", *ob. cit.*, pág. 8.

agrupación familiar, la incentivada, más las dos últimas modalidades, que son propiamente voluntarias pero con unas notas singulares: la excedencia para el cuidado de hijos y de familiares, y la nueva excedencia de la mujer víctima de violencia de género, creada por la Ley Orgánica 1/2004, de 18 de diciembre). Finalmente, cabe referirse a la situación de suspensión de funciones, que puede ser firme o provisional. Aunque por lo común no se menciona, creemos imprescindible referirnos a la situación administrativa de segunda actividad a la que tienen derecho los funcionarios de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y algunos colectivos no policiales (servicios de inteligencia, personal de instituciones penitencias, bomberos, etc.) y la denominada situación de reserva, que se aplica al personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.

A esta previa ordenación de las situaciones administrativas cabe añadir, metodológicamente, la ubicación de la extinción de la relación de servicio. Así, en tanto que las situaciones administrativas excepcionales –esto es, todas excepto el servicio activo– no extinguen la relación de servicio, es natural que la ley prevea las circunstancias en que esa relación finaliza.

Paradójicamente, tal régimen de extinción –en concreto, las causas– aparecen recogidas en una norma preconstitucional, el art.37 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (LFCE), aunque para el ámbito autonómico y local lo establecen las propias leyes de función pública de cada Comunidad y las leyes de aplicación al ámbito local. La Ley estatal, en concreto, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (LMRFP), en su texto inicial y en las modificaciones posteriores, ha regulado únicamente uno de los supuestos de extinción, esto es la jubilación, en tanto que sí el legislador ha modificado la referida LFCE en el mencionado precepto, tal como tendremos ocasión de plantear en su momento.

En base a este conjunto normativo estatal, son causas de extinción de la relación funcional la renuncia, la pérdida de la nacionalidad española o la del país extranjero que habilitó para el ingreso en la función pública, la sanción disciplinaria de separación del servicio, la pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público, la jubilación –en todas sus variantes: forzosa por edad, forzosa por incapacidad permanente, voluntaria y voluntaria incentivada– y, aunque la norma no lo prevé expresamente, por el fallecimiento del funcionario. En el ámbito gallego, la Ley de función pública de 1988, modificada en 1995, establece el mismo esquema, aunque con algunas variantes y actualizaciones, como la referencia a la renuncia expresa, que no inhabilita para nuevo ingreso en la función pública o la pérdida de la nacionalidad española, si bien teniendo en cuenta, no obstante, la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea.

2. Sobre el alcance del concepto *Estatuto de los funcionarios públicos* y su desarrollo normativo

El art. 103.3 de la Constitución Española (CE) señala que corresponde a la ley regular el Estatuto de los funcionarios públicos, así como también otros aspectos de la relación con la Administración Pública como son el acceso a la función pública, las peculiaridades del ejercicio del derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías de imparcialidad en el ejercicio de tales funciones.

Las SSTC 99/1987, 56/1990 y 37/2002 señalaron que los contornos del art. 103.3 de la CE no pueden definirse en abstracto y *a priori*, lo que no impide entender que en tal concepto se incluyen determinados aspectos básicos de la relación funcional: la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las condiciones de promoción en la carrera administrativa y las situaciones que en ésta puedan darse, los derechos y deberes del personal sujeto al referido estatuto, así como el régimen disciplinario al que pueda verse sometido, la creación e integración de Cuerpos y Escalas funcionariales y el modo de provisión de puestos de trabajo. Con mayor detalle respecto a la cuestión que aquí planteamos, la STC 1/2003 incluye también dentro de este Estatuto de nuevo la pérdida de la condición funcional y las situaciones administrativas (FJ 3º), como en otros momentos se ha incorporado a la noción aspectos también específicos del régimen funcional, como es el caso del régimen disciplinario, calificado como uno de los ejes esenciales de aquél (STC 235/1991, FJ 4º.c).

La competencia de regulación del Estatuto corresponde al Estado, al atribuir el art. 149.1.18 de la CE, como competencia exclusiva, "las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios...". La jurisprudencia constitucional ha establecido al respecto tres notas básicas⁸:

a) corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios, tal como prescribe el mencionado artículo 149.1.18, lo que implica que en el precepto se entienden incluidos no sólo los funcionarios estatales sino también los de las Comunidades y los entes locales (entre otras, SSTC 57/1982 y 235/1991). Tal competencia, sin embargo, no se limita a este precepto, sino que del texto constitucional se desprende un refuerzo de la potestad estatal para normar aspectos específicos de la relación funcional: el régimen retributivo (SSTC 63/1986, 90/1990 y 385/1993, entre otras) o el

⁸ Un estudio *in extenso* de la cuestión puede consultarse en Joan MAURI MAJÓS: "La distribució de competències en matèria de funció pública", *Autonomies*, núm. 24, febrero de 1999, EAPC, Barcelona, págs. 37 a 62.

régimen económico de la Seguridad Social de los empleados, públicos y privados (art.149.1.17^a de la CE).

La razón de ser de que tales bases configuren el Estatuto de los funcionarios públicos es que con ellas se logre regular, de forma uniforme para la totalidad de los empleados sujetos al régimen administrativo en España, todo aquello que sea preciso para satisfacer y garantizar el interés general del Estado, y dotado de estabilidad, ya que con las bases se atiende más a aspectos estructurales que coyunturales (SSTC 1/1982). Con las bases se proporciona, además, al sistema normativo, un denominador común, a partir del cual cada Comunidad Autónoma podrá desarrollar sus competencias (STC 32/1983, FJ 2º) e introducir las peculiaridades que estime convenientes (STC 197/1996).

¿A quien corresponde establecer lo que es y no es básico? El Tribunal Constitucional ha dejado sentado con meridiana claridad que ello pertenece al legislador estatal, que goza de “completa libertad” para fijar las bases sobre una determinada materia (SSTC 32/1983 y 42/1983), sin que la jurisdicción constitucional pueda fiscalizar tal actuación, salvo que traspase el orden y garantías constitucionales, violente los límites que se derivan del denominado bloque de constitucionalidad o vacíe de contenido las competencias autonómicas⁹.

b) Lo anteriormente expuesto no impide la participación de las Comunidades Autónomas en la normación del citado estatuto, en aquello que se refiera a sus propios funcionarios y, en su caso, a los de las Corporaciones locales. Esa competencia alcanza la de desarrollo legislativo y de ejecución, siempre de acuerdo con la normativa básica (STC 37/2002, FJ 8, último párrafo). Ello supone, previamente, dos consideraciones:

b.1) las normas básicas tienen como objetivo establecer un común denominador normativo, en base al cual cada Comunidad Autónoma podrá adoptar su reglamentación específica (SSTC 32/1981, 1/1982, 32/1983, entre otras muchas).

b.2.) las bases no pueden incurrir en una regulación tan detallista y específica que vacíe de contenido, a través de uniformización total, las competencias de desarrollo normativo de las Comunidades, por cuanto también constitucionalmente están protegidos los principios de autonomía organizativa y autonomía financiera de aquéllas, junto al principio de eficacia. Ello no impide, sin embargo, que la regulación tenga un carácter único y estrictamente jurídico sino que, al contrario, podrá ser diferente según qué casos y qué opción política las ejerza, por lo que es perfectamente posible, y constitucionalmente válida, una normativa básica sobre función

⁹ Vid., en cuanto a este último supuesto, a M. LOPEZ BENÍTEZ: “Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes básicas”, *REALA*, núms. 235-236, 1987.

pública más extensa o más escuálida, según así opte el legislador¹⁰. Igualmente se ha destacado que la intensidad y la extensión que pueden alcanzar las bases no es la misma para todas las materias, afirmándose en la STC 50/1999 (FJ 3º) que el alcance de aquello que es básico es menor cuando afecta a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas y mayor cuando influye más directamente sobre su actividad externa, especialmente “cuando afectan a la esfera de los derechos e intereses de los administrados”.

c) El ejercicio de la competencia debe efectuarse a través de ley, lo que no impide calificar tal reserva como *relativa*, porque se posibilita la participación de la norma reglamentaria, si bien de forma limitada, e incluso la negociación colectiva¹¹ (STC 1/2003, FJ 3º).

El esquema de este juego de normas puede ubicarse en varias coordenadas:

1ª.- la CE establece una reserva en favor de ley, lo que obliga a que la norma de tal rango que regule aspectos del estatuto funcional debera contener una determinación material suficiente de las cuestiones legislativas, lo que impide que se de un apoderamiento explícito o implícito en favor de la norma reglamentaria, pues siempre la ley debera fijar los fines u objetivos que la regulación inferior perseguirá (STC 99/1987, FJ 3.a y c). Debe tenerse en cuenta, al respecto y con carácter previo, que las SSTC 69/1988 y 80/1988 entre otras muchas, han confirmado el principio en base al cual la legislación básica debe estar contenida en normas de rango de ley, salvo excepciones justificadas. Es factible que en estas excepciones se incluya la posibilidad de declarar básicos preceptos o normas reglamentarias, actos de ejecución (STC 223/2000, FJ 6º) e incluso potestades administrativas –que las SSTC 69/1978 y 197/1996 califican de “dispensa excepcional” al principio básico de que debe ser una norma de rango legal– fundamentalmente para adecuar normas preconstitucionales a situaciones posteriores a la promulgación de la CE (STC 69/1988, FJ 5º), lo que presupone que cada vez se justifica menos tal opción habida cuenta el avanzado estado de construcción de nuestro ordenamiento constitucional (FJ 6º).

¹⁰ Al respecto, *vid.* Miguel SÁNCHEZ MORÓN: “Marco jurídico y competencial del personal al servicio de las Administraciones Públicas”, en AA.VV.: “Situación actual...” *ob. cit.*, págs. 73 y 74.

¹¹ En concreto, la STC 1/2003 establece que la colaboración en la regulación del estatuto funcional está abierta también a fuentes normativas tales como los convenios colectivos, lo que a nuestro juicio debe incluir también –y quizá con mayor propiedad– los Acuerdos y Pactos reguladores de las condiciones de trabajo de los funcionarios, como tendremos ocasión de destacar en el texto principal.

2ª.- las disposiciones reglamentarias podrán mantener una actitud de colaboración con la Ley, complementándola y/o particularizándola –al objeto de garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases, según la STC 48/1988, FJ 3º y 223/2000, FJ 6º–, pero siempre en cuanto a aspectos instrumentales, que generalmente se centran en cuestiones técnicas o con una finalidad optimizadora del cumplimiento de la propia CE o de la ley (STC 83/1984, FJ 4º). Tal participación subsidiaria o subalterna, que se califica por el propio Tribunal Constitucional como “pertinente en muchos casos”, no debe ser en modo alguno contradictoria con el dictado constitucional, siempre que la hipotética remisión al reglamento o norma inferior a la ley tenga una finalidad estricta de desarrollo y complemento de la norma legal¹², no siendo posible por tanto lo que la jurisprudencia denomina “total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria...” (SSTC 37/2002, FJ 5º. Anteriormente, SSTC 99/1987 FJ 3º.a y 83/1984 FJ 4º).

3ª.- el mismo alcance de colaboración, complementación y especialización podrá asumir la negociación colectiva, según nuestro parecer, pero con más claros límites. Precisamente la STC 1/2003 se refiere al *convenio colectivo* (sic), FJ 3º, como fuente normativa que colabore con la ley en la regulación del estatuto funcional, expresión que debemos entender efectuada en realidad al fruto de la negociación colectiva funcional, esto es, los Acuerdos y Pactos reguladores de las condiciones de trabajo previstos en la Ley 7/1989, reformada por las Leyes 9/1990 y 18/1994¹³. Pero tal matización tiene gran importancia, por razones precisas: en primer término, porque la negociación colectiva laboral tiene un respaldo constitucional, en tanto que la funcional es un derecho de configuración legal, por lo que ésta podría ser suprimida, o reformulada, a la vez que una y otra no pueden entrelazarse. En segundo término, porque el alcance de la negociación funcional dependerá fundamentalmente del ámbito competencial de cada Administración pública, de tal manera que en aquellas entidades públicas que tengan facultades legislativas, el ámbito será mayor, pues lo acordado por la representación pública y las organizaciones sindicales en la Mesa de Negociación podrá ser trasladada a la norma

¹² En este sentido, la STC 32/1983 señala que el poder ejecutivo no puede, por vía reglamentaria, definir lo que es básico, pero sí regular materias que tengan el carácter de básicas si previamente han sido definidas como tales por la Ley. Esta es la función “completiva” del reglamento, que no puede delimitar o definir competencias (FJ 3º).

¹³ Quizá ese deslizamiento a una expresión claramente *iustlaboralista* se deba a que la ponente de la STC 1/2003, aunque referida al estatuto funcional, fue la por aquel entonces Magistrada y Catedrática de Derecho del Trabajo, María Emilia CASAS BAAMONDE.

legal estatal o autonómica, en tanto que en las Administraciones, sin tal competencia, el marco será sensiblemente menor.

En todo caso, según nuestro parecer, cuando lo que se trate es de aprobar un Acuerdo o Pacto regulador de condiciones de trabajo, éstos no podrán mejorar la ley o el reglamento que norme las situaciones administrativas o las reglas de pérdida de la condición de funcionario, porque tales leyes o reglamentos no operan como derecho necesario mínimo mejorable por negociación colectiva, institución jurídica propia del derecho laboral y no de la función pública. Pero ello no impide que tales Acuerdos y Pactos traten sobre contenidos reservados a la ley, complementándola, dentro de los límites y condiciones en que es válido negociar en la función pública¹⁴, situándose en la materia objeto de nuestro análisis en lo que ha venido a denominarse “fuentes de naturaleza terciaria”¹⁵, que complementan la reserva de ley en cuanto a las situaciones administrativas y las causas de pérdida de la condición de funcionario. No obstante lo dicho, debemos destacar que tales posibilidades de la negociación colectiva en el ámbito de las situaciones administrativas no han sido acogidas pacíficamente y un sector de la doctrina niega su opción reguladora¹⁶ y hemos de destacar que una consulta de la negociación colectiva, especialmente la local, acredita que las partes han incurrido con excesiva frecuencia en acuerdos y regulaciones contrarias a Derecho, al reformular o literalmente crear nuevas situaciones administrativas o marcos jurídicos *extra legem*¹⁷.

¹⁴ Eva NIETO GARRIDO: “Una noción más estricta del concepto formal de bases en materia de función pública. La reserva de la Ley y los convenios colectivos y la cláusula de prevalencia del derecho estatal”, *REDA*, núm. 120, 2003, pág. 652.

¹⁵ Eva NIETO GARRIDO: “Una noción...”, *ob. cit.*, pág. 654.

¹⁶ Entre la doctrina más reciente, Rafael MANZANA LAGUARDA en “Situaciones...”, *ob. cit.*, pág. 20, según el cual su régimen jurídico queda excluido de la disponibilidad de los particulares y no es susceptible de negociación colectiva, a diferencia de lo que sucede en el sector laboral.

¹⁷ *Vid.*, al respecto, nuestro trabajo en BOLTAINA BOSCH, Xavier: *La ordenació del temps de treball en l'Administració Local: AA.VV* (coordinador Joan MAURI MAJÓS): “Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?”, *Estudios*, núm. 15, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 2003, págs. 263 a 265. Aquí destacamos que, asumido por vía convencional un determinado nivel de condiciones de trabajo en la Administración no superable por nuevos Acuerdos o Pactos, la negociación colectiva tiene una especial tendencia a regular situaciones, licencias y permisos, más allá del marco legal vigente, generalmente con criterios mucho más generosos que los previstos en la normativa: licencias retribuidas con reserva de puesto de trabajo por motivos particulares, modificación del régimen de excedencia voluntaria –por ejemplo, modificando la antigüedad que requiere la ley estatal, instituyendo períodos de duración restrictivos para los funcionarios, o más favorables, creación de nuevas modalidades de excedencia– o acuerdos permitiendo la reserva de puesto de trabajo para situaciones administrativas que no lo prevenen, entre otros supuestos.

3 Las bases estatales reguladoras de las situaciones administrativas y de la pérdida de la condición de funcionario

Hemos tenido ocasión de señalar que la STC 1/2003 ha establecido con claridad “que, tanto la pérdida de la condición de funcionario, como las situaciones administrativas que puedan acontecer a lo largo de la carrera funcionarial, son dos aspectos que claramente forman parte del concepto constitucional Estatuto de los funcionarios públicos” (FJ.3º).

No parece que la cuestión relativa a la pérdida de la condición haya ocasionado un debate enconado, pues es el lógico correlato a la inclusión en el Estatuto de la regulación de las garantías de acceso a los cargos y empleos públicos. La doctrina así se ha manifestado y la jurisprudencia constitucional lo ha validado (STC 99/1987). Sin embargo, más compleja es la inclusión de las situaciones administrativas.

La jurisprudencia constitucional lo ha entendido con claridad, tal como hemos señalado, pero la doctrina teórica ha cuestionado tal incorporación, con mayor o menor firmeza. En este sentido, la doctrina más solvente plantea que tal inclusión parte de una interpretación extensiva del concepto “estatuto funcionarial”, no deduciéndose de la literalidad de la Constitución y sí de la tradición del derecho español, hasta el punto que se ha propuesto que una cuestión como ésta debiera remitirse a la legislación laboral común o, incluso, a la negociación colectiva¹⁸.

Precisamente, una de las voces más solventes en el ámbito del estudio de la función pública ha aportado una distinción sutil en cuanto a lo que debe ser básico y lo que no en cuanto a las situaciones administrativas¹⁹. En concreto, se distinguiría entre las situaciones administrativas que implican una modificación de la situación normal de servicio activo, que generalmente suponen la introducción de elementos de flexibilidad en la ordenación del trabajo, y aquellas otras cuyo objetivo básico es mantener la condición de funcionario público del empleado afectado, por interrupción de los servicios que presta. En este planteamiento, no debería considerarse como básica la regulación de aquellas situaciones que solo comportan una variación de la situación del servicio activo, en tanto que sí podrían serlo aquellas en donde se dan circunstancias que, de no tenerse en cuenta, suponen la finalización de la condición de funcionario, lo que implica por tanto atribuir el carácter de básico a la regulación que evita que la Administración pierda definitivamente a funcionarios que por razones diversas dejan de prestar servicios. Este planteamiento llevaría a entender que la atribución del carácter básico a determinadas regulaciones de las situaciones administrativas no instituiría una restricción absoluta para

¹⁸ Miguel SÁNCHEZ MORÓN: “Marco jurídico...”, ob. cit., pág. 68.

¹⁹ Joan MAURI MAJÓS: “La distribución...”, ob. cit., pág. 53.

la Comunidad Autónoma. Ésta debería poder aprobar nuevas posiciones de sus funcionarios, que sean posible ubicar dentro de las situaciones administrativas previstas por la legislación estatal y que no desestructuren su coherencia interna, pero también poder crear nuevas situaciones administrativas, a fin de alcanzar una mejor gestión de los recursos humanos y fortalecer el régimen garantista de la relación de servicio. La opción del Tribunal Constitucional, por el contrario, adopta un concepto de norma básica, en lo referido a las situaciones administrativas, extraordinariamente expansivo, *agotador*, incluso, utilizando la expresión de Jiménez Asensio, permitiendo que el legislador estatal tenga una libertad de configuración absoluta, opción jurídica que se ve agravada por el hecho de que tan solo el TC parece ser el único capaz de controlar el exceso en el uso de lo que es básico, pero sin ningún elemento racional y razonable que permita llevar a cabo esta función de control de tal manera que, en la práctica, este es materialmente imposible²⁰. De ahí, pues, nuestra apuesta, siguiendo el planteamiento del prof. Mauri Majós, por un concepto de lo que es básico y no, en cuanto a las situaciones administrativas, que respete en mayor medida la capacidad de las Comunidades Autónomas de regular su función pública.

Sin embargo, la doctrina del Tribunal Constitucional, en la línea ya apuntada al inicio, se perfila en una posición diferente, lo que ha obligado a la misma doctrina teórica a alertar sobre la dificultad existente por parte de las Comunidades Autónomas a la hora de normar aspectos de las situaciones administrativas, y añadiríamos también en cuanto a la extinción de la relación funcional, dado el excesivo detallismo en que finalmente ha incurrido la normativa estatal, que ha supuesto que algunos legisladores autonómicos hayan declinado a entrar a regular las situaciones de sus funcionarios ante el escaso o nulo margen de actuación²¹. En conclusión, para el Alto Tribunal, tanto la pérdida de la condición de funcionario como la ordenación de las situaciones administrativas son materias básicas desde el punto de vista material, por cuanto inciden, “de manera frontal”, sobre el eje central del régimen estatutario de los fun-

²⁰ En este sentido, *vid.* JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: “El repartiment de competències entre l’Estat i les Comunitats Autònomes en matèria de funció pública: línies bàsiques de la jurisprudència constitucional”, *El Clip*, n° 27, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, pág. 20.

²¹ En este sentido, *vid.* José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ: “Las situaciones...”, *ob. cit.*, pág. 431. El autor recordaba en su momento que el por aquel entonces Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública intentaba corregir tal defecto, al invitar a las Comunidades Autónomas a legislar sobre las situaciones administrativas, previa configuración por parte del mismo de los supuestos de hecho de las diversas situaciones. Puede consultarse el Anteproyecto remitido por el Gobierno a las Cortes por acuerdo de 25 de junio de 1999 en el *BOCG*, núm. 177-1, de 5 de julio de 1999. El texto decayó tras la convocatoria de las elecciones generales del año 2000.

cionarios públicos, configurándose como “ámbitos verdaderamente nucleares” de ese régimen (STC 1/2003, FJ 8º).

Vamos a referirnos a continuación a tres cuestiones que consideramos esenciales para alcanzar una conclusión acorde con la jurisprudencia imperante en estos momentos en cuanto a la competencia de las Comunidades Autónomas en torno a normación de las situaciones administrativas y de la pérdida de la condición de funcionario: el establecimiento de qué se considera o no básico en el ámbito de la función pública cuando entran en juego normas pre y post constitucionales y cuál es la situación al respecto al tratar sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos y, más concreto en tercer lugar, sobre la extinción de la condición de funcionario y las situaciones administrativas.

En primer lugar, la jurisprudencia constitucional ha aceptado que puedan inferirse o deducirse las bases, principios o criterios básicos sobre una materia regulada por normas preconstitucionales, al definir el concepto de norma básica como una noción material, de tal manera que, aunque no estén expresamente descritos tales criterios como básicos, son posible de deducir racionalmente de la legislación, tanto anterior como posterior a la CE (STC 32/1981).

Sin embargo, tal planteamiento debe ser aquilatado por otro igualmente importante, cual es que difícilmente puede deducirse el carácter básico de una norma o de preceptos preconstitucionales cuando el Parlamento español, tras la promulgación de la CE, ha aprobado las bases sobre una determinada materia de una forma tal que pueda considerarse, en terminología del propio Alto Tribunal, “aparentemente completa e innovadora”. Tal inferencia no será posible, en este caso, si bien con dos excepciones: que la nueva legislación declare de forma expresa el carácter básico de las referidas leyes preconstitucionales o bien que sea posible establecer tal nota de básica, de una forma indubitada, por tratarse de normas anteriores a la CE que son un complemento indispensable de las aprobadas con carácter básico con posterioridad, por no haber agotado éstas últimas toda la posible regulación de la materia objeto de litigio.

En cuanto al régimen estatutario de los funcionarios públicos, la jurisprudencia considera que, cuando menos “aparentemente”, el legislador ha regulado tales bases, señalando que pueden encontrarse en la LMRFP de 1984, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades y en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas; además, tal regulación ha sido llevada a cabo dentro de un plazo de tiempo razonable desde la promulgación de la Constitución, criterio éste que ha sido acogido por la STC 96/1996 (FJ 23). Por ello, razonándose que de forma completa e innovadora el legislador postconstitucional ha regulado las bases del régimen estatutario de los funcionarios, no puede atribuirse carácter

básico a normas preconstitucionales y, más concretamente, a la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964. Y ello es así porque, salvo que de forma expresa el legislador lo haya hecho, por lo común tales normas y en concreto la LFCE no ha sido declarada básica, ni puede inferirse tal carácter básico por ser un complemento necesario de las normas básicas posteriores a la CE (STC 37/2002, FJ 9º, último párrafo, reiterado en la STC 1/2003, FJ 4º).

Ello nos obliga a situarnos en el tercer aspecto, esto es, establecer cuál es el ámbito competencial en cuanto a la concreta materia de las situaciones administrativas y de la extinción de la relación funcional.

a) en cuanto a la extinción de la relación funcional, se ha postulado desde la Administración del Estado que el art. 37 de la LFCE de 1964 tiene carácter básico, siendo de aplicación a todas las Administraciones Públicas sin que las Comunidades Autónomas puedan establecer nuevas causas. Sin embargo, tal tesis no ha sido aceptada por el Tribunal Constitucional, a pesar de la regulación amplia que al respecto contiene el referido art. 37, por cuanto la LMRFP de 1984 y normas legales posteriores de reforma, han regulado la cuestión de la extinción funcional, en unos casos declarando el carácter básico y en otros no. Ello ha llevado al Alto Tribunal a considerar que el legislador postconstitucional ha regulado de forma aparentemente completa e innovadora las bases reguladoras de la extinción de la relación funcional, sin que se haya declarado expresamente tal carácter del art. 37 de la LFCE ni pueda considerarse tal precepto como un complemento necesario de la LMRFP (STC 1/2003, FJ 4º).

b) las situaciones administrativas han sido históricamente reguladas *in extenso* en la LFCE, manteniendo aún vigencia parcial en algunos preceptos en cuanto a la materia mencionada, si bien la LMRFP ha efectuado una regulación igualmente amplia, que además se ha ido modificando a lo largo del tiempo. Estos cambios legislativos acaecidos a partir del año 1984 han implicado que no todas las situaciones administrativas, y no todo el contenido de cada una de ellas, haya sido regulado con igual intensidad y naturaleza jurídica. En unos casos se ha atribuido carácter básico a determinada regulación, que posteriormente no se ha mantenido, o a la inversa, en tanto que en otras cuestiones, el legislador estatal no ha normado de forma completa y exhaustiva, pero ello no impide también considerar que el legislador estatal ha hecho, a través de la Ley 30/1984 y sus posteriores reformas, "uso de su competencia para fijar las bases en materia de situaciones administrativas..." (STC 1/2003, FJ 5.2).

Tal como ya hemos planteado a lo largo de este trabajo, es evidente que para el Tribunal Constitucional tanto la pérdida de la condición de funcionario como la ordenación de las situaciones administrativas forman parte de los ámbitos verdaderamente nucleares del régimen estatu-

tario de los funcionarios públicos. La doctrina que se sienta en la precitada STC 1/2003, puede concretarse en estos tres aspectos:

a) tanto en una materia como en otra, corresponde al Estado fijar las bases que aseguren un común denominador normativo, que coadyuve a la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3º), lo que no impide que cada Comunidad Autónoma, en tutela de sus intereses propios, puede introducir las modulaciones que crea adecuadas (SSTC 197/1996 y 223/2000). En concreto, la STC 1/2003 (FJ 8º) atribuye sin lugar a dudas al legislador estatal "la determinación de ese común denominador normativo que son las bases en la materia relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos (y, en concreto, en relación con sus dos ámbitos particularmente afectados..., esto es, los relativos a las situaciones administrativas y a la pérdida de la condición funcional)".

b) se insiste en el necesario respeto a los principios formales que rigen el ejercicio de esa competencia, esto es, que salvo supuestos excepcionales, la normativa básica venga incluida en una Ley del Parlamento, "que designe su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad" (STC 80/1988, FJ 5º), con lo cual se logrará quebrar una hipotética incertidumbre jurídica para las Comunidades Autónomas, a las que así no podrán oponerse leyes o reglamentos que independientemente de su rango o estructura se le atribuya el carácter de básico (STC 223/2000, FJ 6ª, entre otras muchas), permitiendo que ellas puedan conocer el marco básico al cual someter su competencia de desarrollo legislativo (STC 37/2002, FJ 9º).

c) el carácter básico atribuido a la extinción de la condición de funcionario y a las situaciones administrativas no debe impedir que la Comunidad Autónoma pueda aprobar en su legislación las peculiaridades para sus funcionarios autonómicos y locales que crea conveniente en función de sus propios intereses comunitarios (entre otras, SSTC 37/2002 FJ 13º y 1/2003, FJ 8º).

4. Los cambios normativos experimentados sobre normas básicas y su afectación a la legislación autonómica: el caso de la extinción de la relación funcional y de las situaciones administrativas

En la STC 1/2003 se plantea una muy interesante cuestión, nada pacífica como acreditan los votos particulares, y que no es otra que establecer si el cambio legislativo estatal, que en un momento dado no atribuía carácter básico a determinado precepto o determinada solución a un problema jurídico y al amparo de cuya situación la Comunidad Autónoma

ejerció sus facultades legislativas y promulgó una determinada normativa, afecta a la constitucionalidad de ésta cuando, con posterioridad, el Estado ha legislado con carácter básico en un sentido contradictorio a lo instaurado previamente por la Comunidad Autónoma.

La conclusión del pronunciamiento del Tribunal, como tesis mayoritaria, es que a pesar de su hipotética constitucionalidad en el momento de su promulgación por los Parlamentos autonómicos, el cambio posterior por parte del legislador estatal a la hora de atribuir el carácter básico o no a determinados preceptos o normas, afecta al juicio de constitucionalidad que el Alto Tribunal debe llevar a cabo en el momento de dictar su sentencia, de tal manera que "este Tribunal determina la actual inconstitucionalidad de aquellas disposiciones originariamente respetuosas del orden constitucional de distribución de competencias..." (STC 1/2003, FJ 9º), porque según su criterio, fundamentado en anteriores pronunciamientos, la normativa a tener en cuenta para delimitar el ajuste de una norma autonómica a los límites competenciales derivados del carácter básico o no de una disposición estatal, es aquella que está vigente al momento de dictar la sentencia de constitucionalidad (entre otras, SSTC 28/1997 FJ 2º). La consecuencia es la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad de las normas autonómicas, al amparo del art.39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en virtud del cual las disposiciones consideradas inconstitucionales han de ser declaradas nulas, cuyos efectos generales suceden a partir de la publicación en el BOE (art.38.1), implicando la inmediata y definitiva expulsión del ordenamiento de los preceptos afectados.

Sin embargo, el alcance de los efectos de la inconstitucionalidad no se retrotrae al momento de promulgarse la norma autonómica, sino a la entrada en vigor de la ley estatal, que modifica el carácter básico de los preceptos o normas, tal como ha tenido ocasión de indicar el propio Tribunal Constitucional en su STC 27/1987²².

Sin embargo, se plantea una tesis minoritaria, incorporada a un voto particular de la STC 1/2003²³ que discrepa de la posición mayoritaria no en cuanto a la solución del conflicto, sino al alcance de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

Para los magistrados discrepantes tal alcance debía ubicarse según la cláusula de prevalencia que incorpora el art.149.3 de la CE, en virtud de

²² En un supuesto parecido al enjuiciado por la STC 1/2003, por cuanto en la STC 27/1987 se declara inconstitucional y nulo un determinado precepto de la Ley valenciana 1/1983 a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

²³ Voto particular formulado por los Magistrados Manuel JIMÉNEZ DE PARGA y CABRERA, Javier DELGADO BARRIO y Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ.

la cual las normas estatales prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencias de aquéllas. Esta cláusula hay que coordinarla con la evolución actual del Estado autonómico, calificado ya de “maduro”, en donde circunstancias como las descritas son habituales, ya no sólo en el ámbito de la función pública sino en muchísimas materias y cuestiones, en las que la legislación básica, lejos de ser estática, alcanza un gran dinamismo, a lo que contribuye sin duda los cambios de mayorías legislativas, que imprimen su criterio político, perfectamente válido en cada momento, pero diferente al anterior o al hipotético futuro.

Por ello, son dos las cuestiones diferentes a las que el operador jurídico puede enfrentarse: la promulgación de una ley autonómica que *ab initio* infringe uno o varios preceptos de la CE, o la de aquel producto legislativo de una Comunidad que no contradice el texto constitucional porque es acorde con la normativa básica, pero que posteriormente, por cambio de ésta, sobreviene contraria a la nueva regulación básica.

La respuesta jurídica al primer supuesto es la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad de la norma autonómica. No así en el segundo supuesto, para el cual se propone una doble solución en el voto particular, que creemos necesario analizar:

a) en un primer momento, corresponde al operador jurídico la búsqueda de una interpretación de la legislación estatal y autonómica, conjugado los preceptos a fin de que la contradicción sea “meramente aparente” y resolviendo a través de una función interpretativa acorde con la CE y con el esquema de competencias que de ella se deriva. Este planteamiento fue –tímidamente– defendido por el voto particular formulado en su momento por el Magistrado Francisco Rubio Llorente en la STC 27/1987, que en un supuesto similar al enjuiciado en la STC 1/2003 –si bien en el ámbito del control de la Comunidad valenciana sobre las Diputaciones Provinciales– apostó a favor de que, ante un conflicto derivado de la inconstitucionalidad sobrevinida de un precepto autonómico por cambio de la legislación estatal, se preservase la validez de la norma autonómica a través de una “declaración interpretativa” de ésta.

b) en un segundo escalón, ante la imposibilidad de resolver el conflicto mediante el anterior criterio, hacer prevalecer la normativa estatal sobre la legislación autonómica, a través de la cláusula de prevalencia del derecho estatal prevista en el art.149.3 de la CE²⁴, según la cual en caso de conflicto entre norma estatal y autonómica prevalecerá aquella primera.

²⁴ Según Eva NIETO GARRIDO en “Una noción...”, ob. cit., pág. 657, es la vez primera que la jurisprudencia constitucional se refiere a tal cláusula de prevalencia con la STC 1/2003.

c) la importancia de esta respuesta estriba en que no acontecerá la nulidad de la disposición autonómica, sino su pura y simple inaplicación. Tal respuesta al conflicto es calificada por los magistrados discrepantes como “una aplicación natural, racional y sin dilaciones indebidas del sistema jurídico complejo propio del Estado de las Autonomías creado por la Constitución”.

Implica la propuesta del voto minoritario que corresponde a los Tribunales de Justicia, sin necesidad de recurrir siempre al Tribunal Constitucional, la aplicación de la normativa estatal que sea básica en su doble aspecto formal y material frente a la ley autonómica que, en cada momento, pueda resultar incompatible con las bases legítimamente aprobadas. Sólo ante la duda del órgano juzgador de instancia, cabría la cuestión de inconstitucionalidad planteada por éste.

Es de destacar que tal solución no impide las indudables incertezas que al órgano judicial de instancia se le pueden plantear, pues no siempre es fácil inaplicar una norma autonómica por las razones expuestas. En este supuesto, sería factible, siempre y en todo caso, plantear la cuestión de inconstitucionalidad o, también, el recurso de inconstitucionalidad, pero con un alcance muy claro, cual es de declarar la inconstitucionalidad sobrevenida, pero no su nulidad. En este sentido, es el caso de la inconstitucionalidad mediata o indirecta de una norma autonómica, por contradicción con la legislación estatal básica posterior a la promulgación de aquélla, un supuesto en que no se daría la coetaneidad de inconstitucionalidad y nulidad (SSTC 45/1989, 96/1996 y 195/1998).

5. Nuestras conclusiones

El alcance de la STC 1/2003 es más destacado que su circunscripción al régimen de la función pública, pero siendo éste el objeto del presente comentario, nos ceñiremos a ella. Ya hemos expuesto previamente algunas de las dudas jurídicas que el complejo entramado entre norma básica estatal y norma autonómica acaece en la función pública española; quisiéramos ahora plantear algunas consideraciones y propuestas.

A nuestro juicio, la primera crítica al desarrollo legislativo efectuado hasta el momento presente por el Estado, en cuanto a las situaciones administrativas y las formas de extinción de la relación funcional, se centra en la validación que el Tribunal Constitucional ha efectuado en torno a las primeras, no tanto en cuanto a las segundas. Nos parece, en este último supuesto, coherente que haya un régimen lo más uniforme posible, de extinción del vínculo funcional y nos parecería una grave quiebra del sistema de empleo público español que hubieran causas de extinción diferentes según cual o tal Comunidad Autónoma o de estas en relación al Estado. Por ser la extinción, como el acceso, una pieza básica del régimen


jurídico de la función pública, apostamos por un específicamente estricto sistema de bases estatales.

Sin embargo, discrepamos abiertamente del modelo actual aplicado a las situaciones administrativas, y hacemos nuestro en este sentido las propuestas que desde la doctrina catalana se han efectuado. Así, creemos que en aquellas situaciones administrativas que afectan directamente a la propia pervivencia del vínculo funcionarial, el Estado debe ejercer su competencia legislativa y atribuir el carácter básico a la regulación pertinente, con mayor o menor alcance pero cuanto menos sobre los aspectos nucleares. Por el contrario, las situaciones que implican únicamente una variación o modulación en torno al servicio activo, pero que no comportan el fin del vínculo o incorporan elementos de flexibilidad, el recurso al carácter básico debería ser más limitado que el criterio actualmente imperante. En este sentido, pensamos que las Comunidades Autónomas deberían poder articular nuevas situaciones administrativas, o modular o adaptar a sus necesidades las ya existentes, destacando en ello el régimen de la excedencia voluntaria o aquellas derivadas de un Plan de Empleo, poco aptas en su aplicación a las entidades locales por haber sido creadas con una lógica estatalista y de gran Administración, y sobre las cuales aquellas Comunidades Autónomas con competencias sobre función pública local de su territorio deberían poder normar y/o adaptar.

Finalmente, nos parece ciertamente complejo y jurídicamente inseguro que una norma autonómica, plenamente constitucional en un momento dado –el de su promulgación– pueda devenir contraria al ordenamiento jurídico, porque en un momento posterior, la ley o norma estatal modifica la regulación estatal y atribuye a ese cambio el carácter de norma básica²⁵. El uso, o abuso, de tal opción por parte del Estado choca, a nuestro juicio, con el necesario respeto a la autonomía de las Comunidades. En algunos supuestos, tales inconstitucionalidades sobrevenidas han sido producidas ya no por una nueva ley estatal, sino por un reglamento, que ha subvertido la decisión legal adoptada por un parlamento autonómico²⁶.

²⁵ Sin embargo, este criterio no parece que vaya a ser modificado en el futuro por el Tribunal Constitucional, pues su jurisprudencia, consolidada, asume la tesis según la cual el Tribunal debe enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados tomando como elemento de control la ley vigente –estatal básica– en el momento de dictarse la sentencia, y no la ley vigente en el momento de presentarse el recurso, lo que acrecenta, sin duda, la inseguridad jurídica ya no sólo del operador jurídico, sino del propio legislador autonómico.

²⁶ Un ejemplo muy significativo, aunque en el ámbito de la selección, acontecía entre la ley autonómica local catalana y el Real Decreto 896/1991 promulgado por el Gobierno central. El art. 297 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (actualmente ya no vigente, y sustituida en 2003 por un nuevo texto refundido) preveía un marco muy específico, pero generoso, de la selección de

La conclusión que deviene inconstitucional el precepto autonómico que previamente sí era acorde con la Constitución o, de adoptar el criterio minoritario de la STC 1/2003, que se aplique la cláusula de prevalencia de norma estatal sobre autonómica, desde el momento mismo de aprobación de la disposición estatal, nos parece no sólo contraria al principio de autonomía de las regiones y nacionalidades que componen España sino también, a la seguridad jurídica. Mi propuesta sería otra: ante estos supuestos, debería darse un plazo a las Comunidades Autónomas para su adaptación, y que la pérdida de vigencia de la ley autonómica no fuera automática. Es más, incluso en este supuesto, debería instrumentalizarse una estructura previa de negociación entre el Estado y las Comunidades, en donde éstas pudieran defender su parecer. Y, en todo caso, exigir al Estado que cualquier normación que comporte consecuencias como las descritas, se acometa con prudencia, lealtad constitucional y respeto a la autonomía, limitando al máximo el uso y abuso de la norma básica, máxime cuando, como en los supuestos descritos, si aquello que no era norma básica en un momento posteriormente pasa a serlo, quizá acredite que tan importante y relevante no lo era para se que produzca tal vaivén, por lo que posiblemente también el carácter de básico no sea excesivamente respetuoso en un Estado autonómico muy maduro y en donde, en cuanto a la función pública, son muchos más los funcionarios autonómicos y locales que los funcionarios civiles dependientes de la Administración Central del Estado. 

funcionarios por concurso, permitiéndolo para plazas singulares de los grupos A y B de la escala de administración general, para el grupo E y para los cuerpos y escalas de funcionarios de Administración especial de todos los grupos de clasificación. Sin embargo, posteriormente, el art. 2 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas básicas de selección de los funcionarios locales instituyó la oposición como sistema general, y como secundarios el concurso-oposición y el concurso, siendo éste último aún más subordinado a través del criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que lo ha reducido a simplemente residual o excepcional. El conflicto evidente ha sido resuelto por la jurisprudencia a favor del reglamento estatal frente a la voluntad legislativa del Parlamento autonómico, lo que supone a nuestro juicio una quiebra del respeto a la autonomía que constitucionalmente se atribuye a las Comunidades Autónomas.