

Las funciones directivas en las entidades locales

Antonio Serrano Pascual
María Pilar Teruel Melero

Editorial Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2000

Esta obra aparece estructurada en catro grandes bloques ou partes. A primeira destas partes está dedicada á función pública na Constitución española de 1978; ós recursos humanos das corporacións locais; tamén se refire á normativa estatal e á lexislación autonómica sobre a función pública local; ós antecedentes normativos do persoal eventual ou de confianza; ó rol do funcionario e do persoal directivo e ás perspectivas xurisprudenciais sobre o persoal de confianza política nas entidades locais.

A Constitución española de 1978 senta as bases do deseño da Administración e da función pública do noso país, fundamentalmente no artigo 103, onde dispón:

- 1. A Administración pública serve con obxectividade os intereses xerais e actúa de acordo cos principios de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e coordinación, con sometemento pleno á lei e ó dereito.*
- 2. Os órganos da Administración do Estado son creados, rexidos e coordinados de acordo coa lei.*
- 3. A lei regulará o Estatuto dos funcionarios públicos, o acceso á función pública de acordo cos principios de mérito e capacidade, as peculiaridades do exercicio do seu dereito á sindicación, o sistema de incompatibilidades e as garantías para a imparcialidade no exercicio das súas funcións.*

Este precepto débese poñer en relación co artigo 23.2 da propia Constitución ó establecer que os cidadáns teñen dereito a acceder en condicións de igualdade ás funcións e cargos públicos, cos requisitos que sinalen as leis.

O marco da función pública que se desprende dos artigos 23 e 103 da Constitución caracterízase pola súa despolitización, entendido este termo no sentido de que o empregado público debe servi-los intereses xerais con obxectividade e imparcialidade e de acordo cos principios de eficacia, xerarquía, descentralización e coordinación, sometido plenamente á lei e ó dereito.

A configuración do funcionario público como servidor da colectividade e non dun determinado partido político, dá sentido así á inmovilidade funcional, que se liga á súa vez á neutralidade política da Administración.

No plano da Administración local, o tema é máis complexo, posto que a Constitución fai descansar o seu goberno e administración nos concellos ou, se é o caso, nas deputacións ou noutras corporacións de carácter representativo, é dicir, en órganos elixidos democraticamente.

Este mandato constitucional debe ter traducción no plano dos recursos humanos postos a disposición da entidade local respectiva, ós que por outra banda lles son plenamente aplicables os principios constitucionais propios da función pública en xeral.

Da lectura dos artigos 140 e 141 da Constitución de 1978, que expresan claramente que o goberno e a administración dos municipios e das provincias correspóndenlles, respectivamente, ós seus concellos e ás deputacións ou a outras corporacións representativas, apreciamos un matiz distinto en relación co que ocorre no artigo 97 da Constitución ó referirse ó executivo da Nación, que entre as súas funcións conta coa de dirixi-la Administración, resaltando desta maneira que aínda que o Goberno sexa a cúspide da Administración non se identifica con ela, senón que a dirixe, polo que se pode afirmar, que no ámbito local, o servidor público se atopa cunha maior subordinación, e pasa a ter incluso un mero carácter auxiliar e instrumental.

Esa maior subordinación do empregado local, respecto dos órganos decisórios, debe harmonizarse co mandato constitucional consistente en que a Administración serve con obxectividade os intereses xerais, e actúa con eficacia, sometida plenamente á lei e ó dereito.

Neste sentido, ninguén descoñece que a actuación da Administración pública se vai estendendo progresivamente cara a eidos máis diversos, de grande complexidade, que só cuns medios persoais altamente cualificados, implicados na súa actividade e responsables, poderán ser abordados e executados con garantías para esas corporacións e, en consecuencia, para o cidadán que apreciará así unha maior lexitimidade dos poderes locais, reivindicando a importancia que nunha administración pública hai que lle dar á norma democrática.

Ó mesmo tempo, a propia Constitución no artigo 103.3, dispón que a lei regulará o Estatuto dos funcionarios públicos, o acceso á función pública de acordo cos principios de mérito e capacidade, as peculiaridades do exercicio do

seu dereito de sindicación, o sistema de incompatibilidades e as garantías para a imparcialidade no exercicio das súas funcións, destacando o trazo distintivo especial propio do funcionario, como é o da estabilidade no emprego, fronte á precariedade no posto de traballo desempeñado polo persoal eventual.

Pola súa banda, a lexislación básica en materia de función pública, constituída pola Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública establece no seu artigo 20.2 e 3 o seguinte:

2. O Goberno, e no ámbito das súas competencias os consellos de goberno das comunidades autónomas e o Pleno das corporacións locais, determinarán o número de postos coas súas características e retribucións, reservados a persoal eventual, sempre dentro dos créditos orzamentarios consignados para o efecto.

O persoal eventual só exercerá funcións expresamente cualificadas de confianza ou asesoramento especial e o seu nomeamento e cesamento, que serán libres, correspóndenlles exclusivamente ós ministros e ós secretarios de Estado, e, se é o caso, ós conselleiros de goberno das comunidades autónomas e ós presidentes das corporacións locais. O persoal eventual cesará automaticamente cando cese a autoridade á que preste a súa función de confianza ou asesoramento.

3. En ningún caso o desempeño dun posto de traballo reservado a persoal eventual constituirá mérito para o acceso á función pública ou para a promoción interna.

Se partimos da base das premisas constitucionais expostas, a primeira cuestión que se formula é a do engarzamento do artigo 20.2 da Lei 30/1984, con ese marco constitucional, xa que a Constitución de 1978 non fai diferenza ningunha ó se referir ós funcionarios, de xeito que a todos eles se lles esixiría o servizo obxectivo e imparcial ós intereses xerais e, ademais o acceder á función pública de acordo cos principios de igualdade, mérito e capacidade.

Se o dito engarzamento xa resulta de por si problemático no plano da xeneralidade das administracións públicas, cando lle trasladámo-la cuestión ó ámbito das entidades locais, o conflito xurídico complícase máis, xa que a actual regulación do seu persoal eventual arranca dun precepto contido nunha norma da dictadura como era o artigo 106 do R. D. 3046/1977 do 6 de outubro, de articulación parcial da Lei 41/1975, do 19 de novembro, de bases do Estatuto de réxime local que ía máis alá das previsións do lexislador no plano estatal.

A distribución constitucional de competencias en materia de función pública fai que a potestade lexislativa non resida unicamente no Estado, senón tamén nas comunidades autónomas, no marco das bases estatais.

A Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local dedícallo especialmente os artigos 92 a 104, ámbolos dous incluídos, ó persoal das entidades locais, facendo fincapé nas funcións públicas, reservadas ó Estatuto funcional, de carácter necesario ou non, tendo presente en todo momento,

que se deben considerar co fin de procura-la *mellor garantía da obxectividade, imparcialidade e independencia no exercicio da función.*

Esta lei ocúpase das retribucións, xornada, participación sindical na determinación das condicións de traballo, detallando a selección e formación dos funcionarios con habilitación de carácter nacional e o seu sistema de provisión de prazas, así como a selección do resto dos funcionarios, fixa regras sobre provisión dos postos de traballo e establece o marco da selección do persoal laboral, e mais considera o persoal eventual no artigo 104, nos seguintes termos:

- 1. O número, características e retribucións do persoal eventual será determinado polo Pleno de cada corporación, ó comezo do seu mandato. Estas determinacións só poderán modificarse con motivo da aprobación dos orzamentos anuais.*
- 2. O nomeamento e cesamento destes funcionarios é libre e correspóndelles ó alcalde ou ó presidente de cada entidade local correspondente. Cesan automaticamente, en todo caso, cando se produza o cesamento ou expire o mandato da autoridade á que lles presten a súa función de confianza e asesoramento.*
- 3. Os nomeamentos de funcionarios de emprego, o réxime das súas retribucións e a súa dedicación publicaranse no Boletín Oficial da Provincia e, se é o caso, no propio da corporación.*

O Real decreto legislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local, dedica os artigos 126 a 177 á materia de persoal, e establece na súa disposición final sétima que *se inferirá o carácter básico dos seus preceptos conforme a súa natureza ou segundo dispoña a lexislación estatal vixente.*

O Proxecto de lei do Estatuto básico da función pública¹, mantén a existencia do persoal eventual non directivo, sen reflexionar sobre a dificultade de encaixar esta figura coa Constitución de 1978, e realiza un regulamento deste no artigo 12 en relación coa disposición adicional segunda.

Polo que se refire ós órganos superiores e ós órganos directivos na Administración xeral do Estado, a Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado, considera no artigo 6 os órganos superiores e os órganos directivos. Por outra banda, a Lei 50/1997, do 27 de novembro, sobre organización, competencia e funcionamento do Goberno, ocúpase no seu artigo 10 de regula-los gabinetes.

Do exame destas dúas leis, no plano estatal, pódese afirmar que desde o subsecretario, incluído, ata o posto de subdirector xeral, baixo a dirección dos cales se atopan o resto dos órganos da Administración xeral do Estado, precí-

¹ Publicado no Boletín Oficial das Cortes Xerais-Congreso dos Diputados nº 177-1, correspondente ó 5 de xullo de 1999.

sase que o seu nomeamento recaía entre funcionarios do Estado, comunidades autónomas ou da Administración local, ós que se lles esixirá para o seu ingreso o título de doutor, licenciado, enxeñeiro, arquitecto ou equivalente.

Nas comunidades autónomas non ocorre o mesmo xa que propiciaron reformas legislativas no sentido contrario, e así non se require a condición funcional ou se prescinde do feito da súa titulación para acceder, por exemplo, ó posto de director xeral, como sucede en Aragón coa actual Lei 11/1996, do 30 de decembro.

No Estado distínguense nitidamente entre os órganos superiores e directivos, e os cargos de confianza e asesoramento especial, sen carácter directivo, e con natureza eventual, que non poden adoptar actos ou resolucións, e que se integran nos gabinetes da Nación.

En Galicia, a Lei 4/1988, do 7 de xuño, modificada pola Lei 3/1995, do 10 de abril, dispón no seu artigo 3 que a dita lei é de aplicación a todo o persoal ó servizo da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia e dos seus organismos autónomos. No seu parágrafo segundo establece que no que non está reservado á lexislación do Estado, seralle de aplicación esta lei ó persoal da Administración local.

Este mesmo artigo define o que se debe entender por persoal eventual e así dispón: *1. É persoal eventual o que en virtude de libre nomeamento dos conselleiros e con carácter non permanente ocupa un posto de traballo considerado de confianza ou de asesoramento especial non reservado a funcionarios.*

A maioría das leis autonómicas relativas á función pública, caracterízanse porque nelas non se consideran, dentro do seu ámbito, os funcionarios da Administración local. Entre as que inclúen o persoal das entidades locais está a Lei de Galicia.

Do contido do artigo 20.2 e 3 da Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas urxentes para a reforma da función pública, que ten natureza básica, despréndese que nas relacións ou nos catálogos de postos de traballo debe determinarse necesariamente o número de postos eventuais, as súas características e retribucións, coa oportuna cobertura orzamentaria –polo tanto, cunha clara competencia plenaria nesta materia–, que este persoal só pode exercer funcións que expresamente se cualifiquen de confianza ou de asesoramento especiais.

O seu cesamento prodúcese automaticamente cando ten lugar o cesamento da autoridade que os nomeou, e, obviamente con anterioridade se discrecionalmente o considera oportuno a dita autoridade, así como que non pode servir de mérito para o acceso á función pública ou, se é o caso, para a promoción interna, o feito de desempeñar postos de natureza eventual.

Non se fala en ningún momento na lexislación básica en materia de función pública de que o funcionario de emprego poida chegar a desempeñar funcións de natureza directiva, senón con carácter taxado, é dicir, de confianza ou asesoramento especial.

O persoal eventual, tal e como aparece regulado con carácter básico nos artigos 20.2 e 3 da Lei de medidas urxentes para a reforma da función pública², choca cos principios claves da nosa Constitución, de obxectividade, imparcialidade, independencia no desenvolvemento das tarefas públicas, e de mérito e capacidade, no que se refire ó seu acceso, e precisamente na Administración local, aínda habería que cuestionarse a provisión de postos de traballo mediante o sistema da libre designación.

A clave para solucionar estes problemas cos que deben enfrontarse as administracións locais, sobre todo as dunha certa complexidade e volume de poboación, é a de distribuílas racionalmente en áreas homoxéneas –de acordo coas características concretas da entidade–, establecendo un claro sistema de carreira administrativa nas diferentes ramas especializadas, serio e rigoroso.

Este sistema de carreira administrativa debería perseguir a colocación á fronte destas, no plano técnico, dos que no transcurso do seu periplo profesional destacaran pola súa formación, experiencia profesional e motivación contrastadas, que se atopen alleos ó discorrer político –entendido no sentido de que o seu posto non dependa da chegada dun novo equipo de goberno, ou de lle mante-la lealdade ó actual a calquera prezo–, pero que lle sirvan co mesmo celo e entrega á opción política que se atopa á fronte da corporación no momento que sexa, todo isto acompañado dun duro sistema disciplinario e de incompatibilidades nese extracto técnico-directivo, e considerando expresamente o seu cesamento se se produce unha notoria falta de rendemento. A apreciación obxectiva desta falta de rendemento debe quedar acreditada no correspondente expediente tramitado coas debidas garantías para o afectado, a través de avaliacións periódicas.

Á fronte das distintas áreas especializadas deben estar, en todo caso, os membros da corporación, co que adquire así plena virtualidade a previsión constitucional que consiste en que o goberno e a administración das entidades locais correspóndelles ós seus órganos representativos, que, no caso das medianas e grandes corporacións, fundamentalmente, deberían ter garantido un réxime retributivo que lles permitise a súa dedicación exclusiva a esta, tendo cabida, nese caso, o persoal eventual non directivo, o cal non entraría a formar parte da estrutura funcional e que polo tanto non se situaría xerarquicamente nesa función, senón coa calidade de órgano *staff* dos ditos membros corporativos, especialmente no caso dos alcaldes ou dos presidentes.

En canto ós cometidos a que alude a lexislación básica en materia de función pública, débese dicir que non se trata dun asesoramento xeral ou natural, característico en calquera Administración pública, polo que a posible asignación de funcións directivas non ten encaixe ningún.

A segunda parte deste libro dedícase *ós cargos de elección democrática da Administración local, en canto directivos locais*. Teñen dereito de sufraxio pa-

² Lei 30/1984, do 2 de agosto.

sivo os españois que posúan a condición de elector e non se atopen incursos nalgunha das causas de inelixibilidade previstas na lexislación electoral, sen que sexa necesario estar empadroado ou figurar no censo electoral do concello no que concorre ás eleccións.

En canto ós estranxeiros, tamén poden ser titulares dos dereitos recoñecidos no artigo 23 da Constitución, é dicir, dos dereitos de sufraxio activo e pasivo, atendendo a criterios de reciprocidade, e de acordo co que se poida establecer por tratado ou por lei.

O dereito á participación política dos membros das entidades locais inclúe dous aspectos fundamentais: o dereito á información e o dereito a controlar e fiscaliza-los órganos de goberno.

Logo de referírense os autores ós réximes de dedicación e retributivo dos corporativos e ó financiamento dos partidos políticos das corporacións locais, céntranse nos deberes e responsabilidades, entre os que se destacan: os rexistros de intereses; a prestación de promesa ou xuramento; o deber de asistencia; o deber de confidencialidade; o deber de abstención e as prohibicións para contratar e o deber de residencia. Tamén se fai referencia nesta parte segunda ó réxime de incompatibilidades e responsabilidade pola súa actuación.

Cando falamos de directivos na Administración local, en sentido estrito, estámonos a referir ós membros representativos e, polo tanto, deberíamos distinguilos dos membros da estrutura administrativa ó seu servizo. A sociedade actual, en permanente evolución, require unha organización en continua adaptación e capaz de desenvolve-las políticas que se deciden na Administración local, sendo unha necesidade que os verdadeiros directivos locais teñan o apoio técnico e o asesoramento imprescindibles para exercer-la súa responsabilidade política, atendendo as demandas sociais. O principio de elección democrática require, polo tanto, o apoio e asesoramento técnicos, obxectivo e independente, no marco dunha administración instrumental que persegue a súa neutralidade, que en certa maneira garanta a corrección das decisións políticas, no que teñan de compoñente meramente técnica e non discrecional. Para isto hai que buscar mecanismos de articulación que non interfiran na carreira administrativa dos funcionarios, que deberá basearse en aspectos obxectivos e non sobre a libre designación, ou peor aínda, sobre unha estrutura de funcionarios eventuais.

A terceira parte deste libro dedícase ó estudio da *psicoloxía social e a súa proxección no ámbito das relacións estatutarias e laborais na Administración local*, e nela establécese que nas entidades locais as relacións de autoridade-obediencia, a presenza do poder, a conformidade e o relicto da submisión, o liderado, ou as habilidades sociais que se deben desenvolver cada vez con maior énfase, como a empatía e a asertividade ou a intelixencia emocional, sen esquece-lo código de conducta do persoal ó seu servizo, merecen unha atención que, ata o de agora, pasou desapercibida.

Neste sentido, a análise destas cuestións no que se refire ó estrato de maior

responsabilidade político-técnico nas corporacións locais, faise necesaria para acadar unha Administración moderna, que persiga a calidade e a eficiencia na súa actuación e, ó mesmo tempo, a seguranza dos dereitos dos seus veciños, e que lles responda con fidelidade ós valores que se expresan no noso marco constitucional e no da propia Unión Europea.

A autoridade é unha calidade persoal adquirida fundamentalmente polo esforzo de quen exerce o poder. Pero convén destacar que o exercicio da autoridade require unha lexitimidade, unha calidade humana que non sempre acompaña ó que manda. Lexitimidade que precisa, ineludiblemente, en primeiro lugar dunha base democrática.

A obediencia implica abandona-los xuízos persoais e acata-las ordes da autoridade, sendo reforzada positivamente a través da aprobación, o prestixio ou as recompensas, que no mundo laboral se traducen en ascensos, promocións..., e que atopan nel medidas disuasorias, a través da desaprobación, a sanción, o castigo ..., como acontece cos despedimentos ou a non promoción laboral.

En relación coa formación e co perfeccionamento do persoal no seu traballo é moi importante que a persoa se sinta motivada polo que ten que aprender. Por iso é necesario que os motivos para aprender sexan suficientes. Unha das principais fontes internas de motivación é a curiosidade. A motivación xunto coa intelixencia e coa aprendizaxe previa son os factores que determinan o logro de bos resultados na aprendizaxe, e existe unha relación bidireccional de causa-efecto entre a motivación e o rendemento; aínda que o bo rendemento, en xeral, conduce a niveis altos de motivación.

En canto ó liderado, debemos dicir que *é un rol moi complexo* que implica influencia pero tamén moitos outros tipos de interacción entre situacións sociais e características individuais. Psicoloxicamente, *o líder é unha persoa que se ve apoiada polos membros do seu grupo, e que é capaz de influír na conducta destes sen apelar unha autoridade exterior.*

Tamén se fai referencia nesta parte da obra a outros termos como son a asertividade e a empatía, e así defínese a asertividade como un *estado de liberdade emocional* ou a *expresión apropiada de calquera emoción*. A empatía defínese como a capacidade para percibi-lo que senten os demais ou a habilidade para comprende-las experiencias subxectivas das outras persoas.

A cuarta parte do libro está dedicada *ó principio de confianza lexitima* e faise referencia a que os cidadáns deben confiar na súa Administración e cando se incrusta no aparato administrativo a figura do persoal eventual, isto provoca unha grande inseguridade e desigualdade entre os cidadáns, porque baixo o concepto de eventuais inclúense persoas seleccionadas pola afinidade coa autoridade que as nomea, fronte ó mandato sen excepcións da nosa Constitución, que aposta indubidablemente por uns recursos humanos profesionais e cun actuar obxectivo.

Para rematar esta obra, os autores introducen unha serie de conclusións dentro desta cuarta parte, entre as que destacan as seguintes:

A Constitución española de 1978 configura un modelo xenérico de función pública aplicable ó conxunto das administracións públicas que se caracteriza por facela xirar arredor do servizo obxectivo dos intereses xerais, sometida plenamente á lei e ó dereito³.

Calquera que sexa o modelo concreto de función pública polo que se opte⁴, o acceso á condición de funcionario⁵ debe producirse para os servidores públicos a través dos principios de mérito e de capacidade, con pleno respecto á igualdade e á non discriminación.

Haberán de evitarse, pois, tódolos mecanismos que menoscaben, impidan ou dificulten a imparcialidade no exercicio das súas funcións, que se encontra garantida constitucionalmente. Neste sentido, hai que recupera-lo principio de neutralidade da Administración, que a propia exposición de motivos da Lei do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común⁶ vén esixir para mante-los servizos públicos a salvo de toda colisión entre intereses particulares e intereses xerais.

As excepcións a este perfil constitucional de función pública hanse de aceptar unicamente dun modo absolutamente restrictivo, por iso, a utilización do sistema de libre designación para a provisión de determinados postos, ou a inclusión nas relacións de postos de traballo de funcionarios eventuais só teñen algún sentido en determinadas secretarías e gabinetes de altos cargos da Administración do Estado e das comunidades autónomas, en funcións dunha estricta servidume política. Neste sentido, hai que propiciar definitivamente que a palabra confianza se predique exclusivamente respecto da función pública profesional.

O persoal eventual, tal como o entende a norma básica en materia de función pública, constituída na actualidade polo artigo 20.2 e 3 da Lei de medidas urxentes de reforma da función pública, resulta incompatible cos parámetros constitucionais nesta materia, porque cando a Constitución establece que o acceso á función pública será regulado pola lei, de acordo cos principios de mérito e capacidade, non está distinguindo uns funcionarios doutros, senón que o está esixindo para o conxunto de todos eles, é dicir, sexan eventuais, interinos ou de carreira, ó non prever excepción ningunha para esta singular figura do eventual que, precisamente, supón a dispensación máis clara dos principios de igualdade, mérito e capacidade.

Todas estas consideracións son igualmente aplicables á Administración local, pero adquiren nesta uns caracteres distintos, porque a existencia dunha

³ Artigo 103.1 da Constitución española de 1978.

⁴ Primacía da pertenza a un corpo, prevalencia do posto de traballo, mixto, etc.

⁵ Entendo por funcionario non só a adquisición da condición funcional, senón tamén a consecución dun verdadeiro sistema de carreira administrativa e, polo tanto, dunha progresiva asunción de postos de maior responsabilidade.

⁶ Lei 30/1992, do 26 de novembro.

función pública diferenciada entre os distintos órganos que a compoñen, ó contrario do que acontece na Administración do Estado ou na das comunidades autónomas, que contan cuns aparatos administrativos propios no poder executivo, e con outros distintos no poder lexislativo ou no xudicial, fai que se poña aínda máis en evidencia a disfunción que supón a opción pola libre designación ou, aínda máis, a existencia do persoal eventual nas corporacións locais.

O alcalde ou o presidente son os que teñen as facultades para nomear ou destituí-las persoas por libre designación, e son, así mesmo, os que teñen a chave sobre este persoal que, nun principio, non habería de estar ó servizo exclusivo destes órganos ou da maioría política correspondente, pero que pasan grazas á dita libre designación a seren meros servidores dunha determinada opción política ou, aínda peor, do capricho do alcalde ou do presidente de momento, deixando inermes as minorías das corporacións locais e, polo mesmo, a sociedade no seu conxunto.

Se o anterior é grave, máis grave é se cabe, admiti-la presenza nas entidades locais de persoal eventual directivo, porque segundo a Constitución española de 1978, o goberno e a administración das corporacións locais paradigmáticas, é dicir, dos municipios e das provincias, só lles corresponde ós concellos e ás deputacións provinciais, que son estruturas democraticamente elixidas.

Neste sentido, poderíase discutir se as dificultades existentes para que persoal da propia corporación sometido ó estatuto funcional, propiamente dito, tivese unha certa marxe decisoria, baixo a superior autoridade daquela, admitindo esta posibilidade coas cautelas precisas, carece, sen embargo, de calquera fundamentación minimamente seria ó recoñece-la capacidade directiva de quen non ten tal condición funcional e, ademais, non lle corresponde un determinado posto de responsabilidade de acordo co seu mérito e capacidade, acreditados mediante a oportuna concorrencia competitiva.

O funcionario eventual directivo que considera o artigo 176.3 texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local⁷ non ten apoio ningún, nin na Constitución española de 1978, nin na lexislación básica de función pública, que en todo caso debe segui-las pautas marcadas por aquela, supoñendo o mantemento dun residuo do réxime anterior, que constitúe un auténtico caso de *ultra vires*, afastado da Administración local que se presta a encarar pola senda da eficacia e da eficiencia, con pleno cumprimento do principio de legalidade, o novo século XXI.

Débese deixar ben claro que o persoal das entidades locais está ó servizo do conxunto da corporación e non exclusivamente dependente do alcalde ou do presidente. Ademais, a subordinación da Administración ós órganos representativos debe se-lo punto de partida para a resolución dos conflitos que

⁷ Aprobado polo Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril.

poidan suscitarse, aínda que tamén é certo que o servicio obxectivo e imparcial esixe que o funcionario nas áreas que teña encomendadas, e moito máis no caso de postos con responsabilidade, actúe de forma que aplique a *lex artis* correspondente co grao de independencia considerado na norma, sempre deixando a decisión final en mans do órgano representativo.

Cómpre apostar pola existencia dun nivel directivo-representativo –de auténtica responsabilidade política–, fronte a outro de responsabilidade administrativa, con diferentes niveis de graduación, de acordo coa posición que se ocupe na correspondente Administración, cuestión distinta á de quen debe coñecer e aplica-las técnicas directivas, é dicir, na repartición de poderes é esencial a distinción entre directivo *stricto sensu* –decisión pública– e habilidades directivas –proceso decisorio–, tendo presente que a mentalidade xerencial debería estar presente, incluso con apoio na propia normativa.

O rol do novo funcionario público e, en particular, do servidor local, non debe ter nada que ver coa visión do funcionario que aplicou o seu esforzo inicialmente en superar unha oposición, pero que precisamente por iso ten unha “blindaxe” fronte á sociedade e ós seus representantes, senón que se habería de partir dunha selección inicial e dunha promoción posterior nos seus postos de traballo, baseadas no mérito e na capacidade, así como nunha formación continua e nunha avaliación periódica do desempeño dos ditos postos de traballo, que configurase ó empregado público e ó comportamento ético que del reclama a sociedade.

Isto implica un esforzo e adaptación dos funcionarios, do que depende a configuración do novo servidor público, e tamén da moderna Administración, que deberá avanzar así mesmo en procesos participativos de maior envergadura, correndo o risco de que os vicios de que carece o aparato administrativo, se sigan perpetuando, se se falla nalgúns dos estadios: acceso, promoción, formación e avaliación.

Para rematar só resta dicir que as achegas desde o terreo da psicoloxía social, poden abrir novas perspectivas no eido da Administración e fanse necesarios novos estudos e investigacións que afonden na cuestión de se o marco xurídico actual dos postos de maior responsabilidade técnica é acorde ou non con elas. ■

Isabel Castiñeiras Bouzas
Avogada



NORMAS PARA A PRESENTACIÓN DE ORIXINAIS

1. Os traballos serán orixinais, non publicados nin total nin parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografiadas a dobre espazo nunha soa cara e numeradas, e incluírán, de se-lo caso, e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla á parte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) e poderáselle engadir un subtítulo. Non conterà abreviaturas nin notas.
5. Inclúiranse co título do artigo catro ou cinco descritores a través dos que se poida clasificar o artigo.
6. Baixo o título colocárase o nome do autor ou autores, e incluírase ó pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.
7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras, sobre o contido e conclusións, sen notas ó pé. Acompañarase a versión inglesa do sumario.
8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.
10. As notas a pé de páxina recolleranse ó final do manuscrito en folla á parte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ó final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:

Libros:

AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.

Artigos:

AUTOR (ano): Título do artigo, título do libro ou nome da revista, volume e número, paxinación, editorial, lugar.

Nos casos de máis dun traballo do mesmo autor e ano, a este engadiráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).

As citas, nas notas de páxina, remitíranse á bibliografía final indicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.

12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismos, revistas, etcétera), incluírase o seu listado detrás da bibliografía.
13. Achegaranse o enderezo postal e o teléfono dos autores e a data de remisión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, para tódolos efectos.
15. Os autores comprométese a corrixi-las probas de imprenta nun prazo de sete días, e enténdese que, noutro caso, se outorga a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar substancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:

Revista Galega de Administración Pública

EGAP

Pol. das Fontiñas, rúa Madrid, 2-4
15707 Santiago de Compostela.
Galicia. España.