

# VIGÈNCIA I APLICACIÓ DEL REGLAMENT DEL PERSONAL AL SERVEI DE LES ENTITATS LOCALS

Joan Mauri i Majós

Professor de dret administratiu  
de la Universitat de Barcelona

El Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals (RPSEL), es va plantejar com un text amb caràcter omni-comprensiu i codificador que articulés en un sol cos el conjunt de disposicions, sovint disperses i fragmentades, d'aplicació als funcionaris de les administracions locals, evitant així contradiccions i confusions, en un esforç on era difícil esbrinar què hi havia d'intenció normativa i què hi havia d'intenció orientativa i gairebé pedagògica, adreçada als petits i mitjans ajuntaments tradicionalment mancats de recursos tècnics i jurídics en la gestió de personal.

Així mateix, darrere d'aquest Reglament es trobava una clara intenció adaptativa, o, si es vol, un intent de traslladar a l'Administració local unes normes pensades per a l'Administració estatal i autonòmica, que es pretenien orientar aleshores cap a la seva pràctica i execució en una altra matriu institucional i dimensió organitzativa.

Lògicament, aquesta disposició va néixer limitada per forts condicionaments, ja que era dependent de la legislació estatal i autonòmica en matèria de funció pública i en matèria de règim local, normativa que el Reglament sovint es va limitar a sistematitzar i harmonitzar resolent les contradiccions que hom trobava en un sistema tan complex com és el règim dels funcionaris locals.

Aquesta particular estructura constructiva del RPSEL, que era la seva principal virtut, també era el seu principal defecte, ja que qualsevol canvi que es produís en la legislació de referència tindria un efecte pervers sobre la funció de la norma reglamentària mesurada en termes d'aptitud per a ser executada, ja que substituiria la coherència i claredat pretesa, per la inseguretat més absoluta, amb l'afegit que una norma practicable com és aquesta genera un ús quotidià que difícilment és desplaçable si no és per una disposició de les mateixes característiques.

Els problemes derivats de la duplicació dels textos normatius són ben coneguts per la doctrina,<sup>1</sup> la qual, sense ignorar que de vegades la reproducció dels textos es fa amb el propòsit de facilitar el coneixement i la utilització de les normes que regulen una matèria especialment complexa, ha advertit que la duplicitat pot produir inseguretat i error, i també l'alteració del sistema de competències i el de fonts, supòsits que es desencadenen quan es reproduïxen normes estatals en normes autonòmiques o quan una llei posterior modifica preceptes de una llei anterior que continuen vigents amb valor de normes reglamentàries.

---

1. Es pot veure, sobre aquesta qüestió, el treball de Fernando Sainz Moreno, «La tècnica normativa: el seu significat dins el context autonòmic», a *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, Comitè Assessor per a l'estudi de l'Organització de l'Administració, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1991, pàg. 32 i seg.

Aquests defectes són superables amb una administració conscient de la potencialitat instrumental de les normes i de la funció normativa del Govern en un Estat de dret; atempta, doncs, contra el canvi normatiu i l'adequació dels preceptes sota el seu control, així com contra la seva responsabilitat envers l'ordenament jurídic.<sup>2</sup>

De la mateixa manera que tenen una altra intensitat en moments d'alta estabilitat normativa; però el cert és que es converteixen en greus dificultats per a l'operador jurídic en els períodes de moviment i afluença de normes, semblants als que ha patit el nostre sistema de funció pública en els tres últims anys.

Cal tenir en compte que el règim jurídic de la funció pública viu en aquest moment una onada reformadora caracteritzada per la publicació de blocs normatius que, sens dubte, incideixen sobre el Reglament; així:

A) Pel que fa referència a la reforma de la legislació bàsica en matèria de funció pública, s'ha d'incloure aquí la promulgació de:

a) La Llei 17/1993, de 23 de desembre, sobre l'accés a determinants sectors de la funció pública dels nacionals dels altres estats membres de la Comunitat Europea; legislació desenvolupada en l'àmbit estatal pel Reial decret 800/1995, de 19 de maig, pel qual es regula l'Accés a determinats sectors de la funció pública dels nacionals dels altres estats membres de la Unió Europea.

b) La Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per desocupació i la Llei 42/1994, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social; desenvolupades pel Reial decret 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració general de l'Estat i de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'Administració general de l'Estat; el Reial decret 365/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament de situacions administratives dels funcionaris civils de l'Administració general de l'Estat, i la Resolució de 27 d'abril de 1995, de la Secretaria d'Estat per a l'Administració pública, per la qual es dicten instruccions sobre jornada i horaris de treball del personal civil al servei de l'Administració general de l'Estat.

c) La reforma de la legislació social amb incidència en la legislació bàsica de la funció pública, on hem de comptar amb la Llei 4/1995, de 23 de març, de regulació del permís parental i per maternitat, i la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals.

B) Pel que fa a la reforma de la legislació bàsica en matèria de règim local, hem de citar:

a) El Reial decret 896/1991, de 7 de juliol, pel qual s'estableixen les regles bàsiques i els programes mínims als quals s'ha d'ajustar el procediment de selecció dels funcionaris de l'Administració local.<sup>3</sup>

2. Sobre l'adequació de les normes i el compliment dels postulats de l'Estat social de dret, es pot veure el treball de M. Jesús Montoro Chiner, *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

3. Al tancament d'aquest treball es té notícia de la tramitació pel Ministeri per a les Administracions Públiques (MAP) d'un projecte de Reial decret pel qual s'adeqüen els nivells de complement de destinació dels funcionaris de l'Administració local, que vol modificar el Reial decret 861/1986, de 26

b) La Llei 10/1993, de 21 d'abril, de modificació del règim de llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, i el Reial decret legislatiu 2/1994, de 25 de juny, de modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local; a més, la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per desocupació, que va modificar la Llei de bases de règim local; i la Llei 42/1994, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social que va modificar el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local. En desenvolupament de la normativa anterior, s'ha dictat el Reial decret 1732/1994, de 29 de juliol, sobre provisió de llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, i l'Ordre de 8 de setembre del mateix any, la qual aprova el model de convocatòria conjunta i bases comunes per les quals s'han de regir els concursos ordinaris.

C) Pel que fa referència a la reforma de la legislació autonòmica en matèria de funció pública, s'ha de comptar amb la Llei 9/1994, de 29 de juny, de reforma de la legislació relativa a la funció pública de la Generalitat de Catalunya, fins al moment desplegada pel Decret 243/1995, de 27 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Tot això sense oblidar que en l'endemig d'aquest procés s'ha produït una profunda reforma laboral continguda en el Reial decret 2317/1993, de 29 de desembre, pel qual es desenvolupen els contractes en pràctiques i d'aprenentatge i els contractes a temps parcial; la Llei 10/1994, de 19 de maig, de mesures urgents de foment de l'ocupació; la Llei 11/1994, de 19 de maig, per la qual es modifiquen determinats articles de l'Estatut dels treballadors i del text articulat de la Llei de procediment laboral i de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social; i la Llei 14/1994, d'1 de juliol, per la qual es regulen les empreses de treball temporal; reforma que ha culminat amb l'aprovació del text refós de la Llei de l'estatut dels treballadors aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març. Reforma, a més, que no ha deixat d'oferir un producte d'interès per al personal laboral de l'Administració pública com és el Reial decret 2546/1994, de 29 de desembre, pel qual es desplega l'article 15 de l'Estatut dels treballadors.<sup>4</sup>

A partir d'aquí, es pot afirmar que allò que va néixer amb voluntat de fer un servei i respondre a les necessitats dels ajuntaments, s'ha convertit en una trampa i en un element d'inseguretat i error per a la vida jurídica de les nostres corporacions locals i dels seus empleats.

D'aquí que postulem una reforma urgent del Reglament precitat; reforma que

---

d'abril, per tal d'establir uns intervals de nivells dels llocs de treball més propers als dels funcionaris civils de l'Administració de l'Estat, regulats en l'article 71 del Reial decret 364/1995, de 10 de març, distingint a aquests efectes entre corporacions locals amb població superior a 20.000 habitants, corporacions amb població entre 5.001 i 20.000 habitants i corporacions amb població inferior a 5.000 habitants.

4. Indicació de la qual es fa esment sense voler perjudicar la conveniència i oportunitat de regular en el RPSEL, amb la intensitat i penetració que es va produir, el règim jurídic del personal laboral al servei de les administracions locals, oblidant sobre aquesta qüestió que la Generalitat de Catalunya manca de competències normatives en matèria laboral, posició defensada amb contundència argumental per part de la central sindical CC.OO. i la seva defensa jurídica amb motiu dels conflictes jurídics produïts per l'aprovació del Reglament.

hauria de tenir en compte les crítiques que en el moment de la seva aparició es varen formular al text reglamentari i el contingut dels recursos jurisdiccionals que a l'efecte es van produir. A més, la reforma hauria de tenir consciència del paper adaptatiu jugat pels acords de condicions de treball en el si de les nostres corporacions locals, establint-se una nova forma de regulació que articuli un espai clar per a les normes de l'autonomia col·lectiva, assenyalant-se en els preceptes del mateix Reglament els que poden ésser objecte de negociació, mitjançant la producció de les remissions oportunes i la seva connexió amb les normes col·lectives en funció dels principis de suplementarietat, complementarietat i supletorieta. Tot això, sens perjudici d'articular un mètode de control i seguiment de l'efectivitat de la norma i de la seva necessària correcció, a la manera d'un observatori normatiu sobre la funció pública local que permeti transformar una funció normativa episòdica i espasmòdica en una veritable política pública.

Mentrestant, el nostre paper continua essent el de la interpretació de la norma a la recerca de la recuperació de la completesa, la sistematicitat i la coherència que es predica d'un ordenament jurídic. Aquest és precisament el sentit últim d'aquest treball, que hem dividit per blocs temàtics amb la finalitat de facilitar-ne la consulta, desplaçant a les notes a peu de pàgina aquelles modificacions normatives o observacions que ens han semblat de poc interès o excessivament complexes i, per tant, dificultoses en la sistemàtica de lectura del text.

## 1. Objecte i àmbit d'aplicació. La interpretació de les fonts en la funció pública local

L'àmbit d'aplicació del Reglament, segons el seu article 1.1, s'estén a les entitats locals de Catalunya, als organismes que en depenen i als ens locals de base associativa i de naturalesa pública, és a dir, als consorcis que, de conformitat amb l'article 312.3 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, determinin en els seus propis estatuts el caràcter local. D'aquí resulta, conseqüentment, la inconveniència d'utilitzar figures previstes en el RPSEL per part d'altres tipus de consorcis, els quals ajusten el seu règim jurídic al de la funció pública d'altres administracions, amb independència que, en aquells, hi participin ens locals.<sup>5</sup>

L'article 2 del Reglament no amaga la seva voluntat d'estructurar un esquema

---

5. Un exemple típic d'aquesta situació seria el consorci del Museu Nacional d'Art de Catalunya, perquè, en els seus estatuts, aprovats per Decret 51/1991, de 4 de març, es definia la naturalesa jurídica del Patronat del Museu Nacional d'Art de Catalunya com un consorci de dret públic constituït per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona. En l'article 2 s'establia que aquest Patronat es regiria per aquells estatuts, pels reglaments de règim interior que es poguessin aprovar i per la Llei de museus i, en els aspectes que aquestes normes no prevegin, per la legislació administrativa de la Generalitat de Catalunya. Amb això s'ha configurat aquest consorci com un consorci autonòmic, que en matèria de personal s'ha de regir pel règim jurídic aplicable al personal de l'Administració pública de la Generalitat de Catalunya. El problema es planteja quan, de conformitat amb l'article 191 del RPSEL, els funcionaris de l'Ajuntament de Barcelona s'adscriuen al Consorci, però mantenint alhora la situació de servei actiu a l'Administració d'origen i el seu règim local (cosa que seria possible sempre que l'esmentat consorci hagués estat un consorci local, dependent, com a ens instrumental, d'una associació d'ens locals i subjecte, per tant, a aquell règim i no al règim jurídic autonòmic).

d'«interpretació del sistema de fonts pel que fa referència a la funció pública local», norma interpretativa, doncs, que és criticable de conformitat amb la jurisprudència constitucional,<sup>6</sup> però també d'una utilitat evident per tal d'actuar com a directriu per a un operador que sovint es desconeixedor de les regles bàsiques d'interpretació d'un model de distribució de competències tant complex com és el que fa referència al règim jurídic dels funcionaris locals.

En tot cas, aquest precepte ara ha d'ésser esmenat, ja que s'hi han d'introduir les lleis estatals que, a més de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública (LMRFP), modificada per la Llei 23/1988, de 28 de juliol, contenen preceptes bàsics, tenint en compte també les normes reglamentàries que han estat considerades com a bàsiques pel legislador estatal.<sup>7</sup>

A més, s'ha de posar en relleu que la malfiança del Reglament envers el caràcter bàsic del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, que conté el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL), s'ha de considerar superada per la STC 385/1993, de 23 de desembre, que després de refusar la determinació del caràcter bàsic d'un precepte per la seva naturalesa, ha realitzat una anàlisi singularitzada dels continguts d'aquest text considerant-los ajustats a la Constitució.<sup>8</sup>

Això esvaeix els dubtes interpretatius que s'hi puguin tenir, i ens obliga a considerar l'ordre de prelación de fonts establert pel TRRL, la qual ordre no és uniforme sinó que es configura per blocs concrets i determinats de matèries (selecció, promoció, provisió de llocs de treball, situacions administratives, règim disciplinari, drets i deures, jornada i horaris). Amb això també ens hem de plantejar la utilitat de construir i mantenir un esquema interpretatiu uniforme per a totes les matèries que integren el concepte de règim jurídic de la funció pública local en un reglament autònom.

En tot cas, si no es vol renunciar a una norma interpretativa en l'àmbit d'aquest Reglament, el més adequat, al meu parer, podria ser un esquema com el que segueix:

---

6. STC 214/1989, de 21 de maig, per la qual es va declarar la inconstitucionalitat de l'article 5 de la Llei de bases de règim local.

7. S'han de considerar normes amb continguts bàsics, pel que fa a l'article 149.1.18 CE, les successives reformes de la LMRFP, com ara la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per desocupació; la Llei 42/1994, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, i la Llei 4/1995, de 23 de març, de regulació del permís parental i per maternitat. Però també s'ha de considerar norma bàsica un seguit de preceptes de la Llei articulada de 1964 de funcionaris civils de l'Estat, aprovada pel Decret 315/1964, de 7 de febrer, que, en funció del seu paper integrador en el marc de l'estatut dels funcionaris públics, la jurisprudència ha considerat com a bàsics. A més, s'ha de considerar com a norma bàsica una part de la Llei 9/1987, de 12 de maig, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques, modificada per la Llei 7/1990, de 19 de juliol, de negociació col·lectiva i participació en la determinació de les condicions de treball dels empleats públics, i modificada per la Llei orgànica 18/1994, de 30 de juliol, que conté la normativa d'eleccions a òrgans de representació del personal al servei de les administracions públiques. Tot això, sense perdre de vista la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques; la Llei 17/1993, de 23 de desembre, sobre l'accés a determinats sectors de la funció pública dels nacionals dels altres estats membres de la Comunitat Europea, i la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals. En el marc reglamentari, s'ha de esmentar pel seu contingut bàsic, el Reial decret 861/1986, de 25 d'abril, sobre nou règim retributiu dels funcionaris de l'Administració local, i el Reial decret 896/1991, de 7 de juliol, pel qual s'estableixen les regles bàsiques i els programes mínims als quals s'ha d'ajustar el procediment de selecció dels funcionaris de l'Administració local.

8. Un comentari d'aquesta Sentència es pot trobar a Tomàs Font Llovet (dir.), *Anuari del Govern Local 1995*, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1995, pàg. 264 i seg.

- a) La normativa bàsica estatal en matèria de règim local.
- b) La normativa bàsica estatal en matèria de funció pública.
- c) La normativa autonòmica en matèria de règim local.
- d) La normativa autonòmica en matèria de funció pública, en els termes que estableixi la legislació sobre règim local.
- e) Les normes que despleguin la legislació sobre règim local en matèria de funció pública.
- f) Les ordenances i la normativa de cada entitat i també els acords i pactes de condicions de treball negociats entre els representants dels ens locals i les organitzacions sindicals representatives de conformitat amb la Llei.

## 2. Estructura i organització de la funció pública

Dintre d'aquest apartat ens hem de referir a la classificació del personal que manté una relació de serveis amb els ens locals, als seus trets definidors i a la forma d'adquisició i pèrdua d'aquella condició.

La norma bàsica en aquesta matèria és l'article 89 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), on s'estableix que el personal al servei de les entitats locals estarà integrat per funcionaris de carrera, contractats en règim de dret laboral i personal eventual que ocupi llocs de confiança o d'assessorament especial.

La LMRFP no conté una regulació sobre aquesta matèria, salvada l'excepció de la figura del funcionari d'ocupació eventual prevista a l'article 20.2, amb la qual cosa la definició del que puguin ser els tipus funcionaris i la seva caracterització s'ha de cercar als articles 3, 4 i 5.2 del Decret 315/1964, de 7 de febrer, pel qual s'aprova la Llei articulada de funcionaris civils de l'Estat (LFCE).

La Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC), preveu, en l'article 290.1, que el personal al servei de les corporacions locals és format pels funcionaris de carrera, pel personal interí, pel personal laboral i pel personal eventual, sense introduir cap definició de cadascuna d'aquestes figures. A més, s'ha de tenir en compte que aquesta Llei, en l'article 307, preveu que el règim estatutari dels funcionaris locals pel que fa a l'adquisició i a la pèrdua de la condició de funcionari ha d'ésser idèntic als dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat.

D'altra banda, el RPSEL classifica el personal local en els tipus previstos en la LMRLC, però a més caracteritza cadascuna de les figures i estableix les seves condicions de cessament i nomenament, és a dir, les condicions d'adquisició i pèrdua de la relació d'ocupació.

Pel que fa a la figura del personal interí, la innovació s'ha produït de la mà de la Llei 9/1994, de 29 de juny, de reforma de la legislació relativa a la funció pública de la Generalitat de Catalunya (LRFPGC), que, en l'article 6.2, admet el nomenament de personal interí per a la realització de programes temporals, transmutant la figura d'una relació d'ocupació pública subjecta a condició, en una relació d'ocupació pública subjecta a temps. A més, segons l'article 63 de la mateixa norma, el personal interí perd ara la seva condició quan s'acorda de revocar-ne el nomenament, configurant-se a l'efecte, d'acord amb l'article 60 d'aquesta Llei, la revocació del nomenament interí com una sanció que es pot imposar com a conseqüència d'un procediment disciplina-

ri. Certament que l'impacte d'aquesta modificació pot ser materialment escàs en l'àmbit local, ja que l'article 7 del RPSEL havia admès el cessament de l'interí per transcurs del període per al qual va ser nomenat, però, en tot, cas s'ha de produir ara l'adaptació d'aquell a la normativa autonòmica, tant pel que fa a les condicions del nomenament, com pel que fa a la nova causa de cessament del personal interí.<sup>9</sup>

En allò que fa referència a la figura del personal eventual s'ha de fer esment de la determinació continguda en l'article 4.4 de la Llei 9/1994, que entenem traslladable al règim local, on s'adverteix que el cessament d'aquest personal no genera, en cap cas, indemnització, precepte que no deixa de tenir utilitat davant dels freqüents conflictes que aquesta qüestió ha plantejat en l'àmbit local.<sup>10 i 11</sup>

L'article 19 RPSEL regula la figura del personal laboral de caràcter no permanent, que es vincularà a l'entitat local per una relació contractual laboral temporal. Aquí val a dir que el Reglament s'ha anticipat en el temps i ha produït la regulació d'un nou supòsit d'interinitat laboral per a les administracions públiques que, ara, lògicament, s'ha de adaptar al règim jurídic previst per l'article 4 del Reial decret 2546/1994, de 29 de desembre, pel qual es desplega l'article 15 de l'Estatut dels treballadors en matèria de contractació; article que ha donat caràcter legal al supòsit de contracte d'interinitat impròpia, que fa referència a la cobertura de vacant fins a la seva vàlida provisió per contractació indefinida mitjançant el procés selectiu corresponent.<sup>12</sup>

Una altra qüestió que ha d'ésser objecte d'un tractament acurat és el *sistema de selecció del personal interí i del personal laboral de caràcter no permanent*.

En l'article 98.1 RPSEL es permet el nomenament de personal interí sense observar el tràmit de convocatòria pública quan es tracti de la provisió de llocs de treball per als quals existeixi màxima urgència. La qual cosa és contradictòria amb la disposició

9. Convé plantejar-se l'admissibilitat de la transformació de la figura de l'interí en una figura a temps determinat, tant pel que fa a la funció pública autonòmica com pel que fa a la local, ja que, al meu entendre, la LFCE, a la qual es pot atribuir per inducció naturalesa bàsica en aquest aspecte, no preveu aquesta possibilitat, en establir en l'article 5.2 que són funcionaris interins els qui, per raó de necessitat o d'urgència, ocupen places de plantilla fins que aquestes no puguin ser cobertes per funcionaris de carrera. Sembla, doncs, que és el compliment d'una condició, o si es vol la inexistència de la condició que va donar lloc al seu nomenament (la manca de necessitat o d'urgència, la provisió de la plaça per funcionari de carrera o la renúncia de l'interessat), el que ha de determinar la pèrdua de la condició d'interí. També sembla discutible la configuració d'una nova sanció, la revocació del nomenament interí, diferenciada de la separació de servei. En primer lloc, perquè trenca el principi d'equiparació d'obligacions i drets entre els interins i els funcionaris de carrera, llevat del dret a la permanència, i, en segon lloc, perquè l'esmentada sanció és desconeguda en la legislació estatal, és a dir, en l'article 91 de la LFCE, regulador de les sancions que es poden imposar als funcionaris públics, que, també, per inferència i en el sentit material que s'han de donar a les normes contingudes en la legislació preconstitucional, sens dubte, té caràcter bàsic, i en l'article 148 TRRL, norma bàsica en aquesta matèria pel que fa a la funció pública local, tal com s'ha afirmat per interlocutòria del TSJC de 26 de novembre de 1993.

10. Es poden veure, a tall d'exemple, la STSJ de Catalunya, de 10 de març de 1993, la STSJ d'Extremadura de 17 de desembre de 1993 i la STSJ de Castella-La Manxa, de 17 de gener de 1990.

11. Altra qüestió és la mala comprensió que de la figura del personal directiu conté el RPSEL. Aquesta figura adopta un perfil dual a l'article 313 de la LMRLC. D'una banda, la Llei fa referència a una figura gerencial quan la complexitat dels serveis d'un ens local ho requereixi; de l'altra, es pot admetre la interpretació realitzada pel Reglament del personal directiu per una àrea o servei complex.

12. No sense plantejar una forta polèmica en el si de la doctrina laboral, centrada, precisament, en la possibilitat d'obrir un nou supòsit de contractació laboral temporal mitjançant una norma reglamentària, tal com es pot comprovar en el treball de José Manuel López Gómez, *El régimen jurídico del personal laboral de las administraciones públicas*, Civitas, Madrid 1995, pàg. 309 i seg.

adicional primera del Reial decret 896/1991, de 7 de juny, pel qual s'estableixen les regles bàsiques i els programes mínims als quals s'haurà d'ajustar el procediment de selecció dels funcionaris de l'Administració local, quan estableix que el procés de selecció dels funcionaris interins es portarà a terme prèvia convocatòria pública i amb respecte, en tot cas, dels principis de mèrit i capacitat,<sup>13</sup> i la disposició final declara que aquella s'haurà de considerar com a norma bàsica, cosa que fa entrar l'article del Reglament precitat en contradicció amb una disposició bàsica estatal.

Semblantment, els articles 20.2 i 22 RPSEL, referits al personal laboral temporal, permeten substituir, el primer, la convocatòria pública per una relació de personal que s'hi interessi de l'oficina de l'INEM, mentre que, el segon, permet la contractació directa en casos de màxima urgència de personal laboral per a treballs concrets. Sobre aquesta qüestió el Reial decret 896/1991 no estableix cap regulació, ja que l'única existent es refereix al personal laboral fix. Aquí s'ha de fer referència a l'article 298 de la LMRLC, que permet la selecció del personal laboral no permanent en el casos de màxima urgència, sense necessitat de convocatòria, mitjançant la constitució d'una borsa de personal per prestar aquests serveis, a través d'un concurs anual, on s'ha d'establir l'ordre de preferència per proveir les vacants que es produeixin durant l'any. Aquesta és, doncs, la previsió legal que el Reglament ha desbordat clarament, amb una infracció de la jerarquia normativa, que queda ara confirmada i integrada amb la previsió establerta per l'article 24.2 de la Llei 9/1994, de 29 de juny.<sup>14</sup>

### 3. Plantilles i relacions de llocs de treball

La qüestió de més importància que planteja aquest apartat és la de la classificació dels llocs que han d'ésser ocupats per funcionaris o personal laboral, essent conscients que l'atribució concreta de règims jurídics als diferents llocs de treball de l'Administració s'ajusta avui a lògiques no coincidents en la legislació estatal, l'autonòmica i la local.

Així, l'article 15.1 c LMRFP estableix que, amb caràcter general, els llocs de treball de l'Administració de l'Estat, dels seus organismes i entitats, seran desenvolupats per

---

13. A més, el precepte del RPSEL pot ser considerat una contradicció ens els seus propis termes, ja que, el pressupòsit de la urgència és necessari per a qualsevol nomenament de funcionari interí.

14. El Reial decret 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració general de l'Estat i de la provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'Administració de l'Estat, estableix en l'article 35 que els contractes del personal laboral no permanent s'hauran de celebrar de conformitat amb els principis de mèrit i capacitat, com no podria ser d'una altra manera, ja que no hi ha en la nostra legislació un precepte jurídic que afirmi que la contractació laboral temporal de les administracions públiques sigui lliure i no hagi de respectar el principi d'igualtat i mèrit, tot i que és perfectament comprensible que, de conformitat amb el principi d'eficàcia proclamat per l'article 103.1 CE, els procediments de selecció del personal de caràcter no permanent no hagin de tenir els mateixos requisits i formalitats que els processos de selecció per a la contractació del personal permanent. Sobre això, es pot complir amb els principis d'igualtat i de mèrit mitjançant el procediment de concurs únic i borsa de treball o llistes d'espera, obtingudes, també, per mitjà d'altres processos de selecció de personal. En aquest sentit sembla que de la legislació autonòmica actualment vigent es desprèn que el procediment que caldria utilitzar i que acreditaria suficientment el principi d'igualtat i mèrit seria el d'un concurs únic anual, amb convocatòria pública, per tal d'integrar una borsa de treball de la qual es nodririen les contractacions de caràcter no permanent que calgués realitzar en el transcurs d'aquella anualitat.



funcionaris públics. S'exceptuen d'aquesta regla, amb la possibilitat que els llocs de treball puguin desenvolupar-se per personal laboral: *a)* els llocs de naturalesa no permanent i els de caràcter periòdic i discontinu; *b)* els llocs que hagin de desenvolupar activitats pròpies d'oficis, així com els de vigilància, custòdia, port i d'altres anàlegs; *c)* els llocs de treball de caràcter instrumental corresponents a les àrees de manteniment i conservació d'edificis, equips i instal·lacions, arts gràfiques, enquestes, protecció civil i comunicació social, així com els llocs de les àrees d'expressió artística i els vinculats directament al seu desenvolupament, serveis socials i protecció de menors; *d)* els llocs corresponents a àrees d'activitats que requereixin uns coneixements específics o tècnics especialitzats quan no hi hagi cap cos o escala de funcionaris amb preparació específica necessària per al seu desenvolupament, i *e)* els llocs de treball a l'estranger amb funcions administratives de tràmit i col·laboració i auxiliars que comportin maneig de màquines, arxius i similars.

Per la seva banda, l'article 11 de la Llei 9/1994 conté la mateixa estructura amb alguna variació. Així, s'ha eliminat de l'apartat *b* la referència als llocs de vigilància, custòdia, port i anàlegs, de la mateixa manera que se subordinen els supòsits de l'apartat *c* a la inexistència de cos o escala de funcionaris amb les funcions adequades i s'inclou, entre els llocs que són susceptibles de cobrir-se per personal laboral, els llocs docents que, per raó de llur especificitat, no puguin ésser ocupats pels funcionaris dels cossos i escales docents.

En canvi, l'article 92.2 LBRL ha reservat exclusivament al personal subjecte a l'estatut funcional les funcions que impliquin exercici d'autoritat, les de fe pública i assessorament legal preceptiu, les de control i fiscalització interna de la gestió econòmicofinancera i pressupostària, les de comptabilitat i tresoreria i, en general, aquelles que es reservin als funcionaris per a la major garantia de l'objectivitat, imparcialitat i independència en l'exercici de la funció. Aquest enunciat s'ha traslladat a l'article 33 del Reglament, i no podia ser d'una altra manera, atesa l'existència d'un precepte bàsic estatal.

S'ha d'aclarir que l'article 15.1 *c* LMRFP no té, de conformitat amb l'article 1.3 del mateix text legal, naturalesa bàsica. Això, però, no és una dificultat, tal com ens aclareix la STS de 29 de novembre de 1994 (Ar. 685), per afirmar l'existència d'un principi general en l'elaboració dels catàlegs i les relacions de llocs de treball, conforme al qual tot el personal de les administracions públiques ha de tenir la condició de funcionari, reservant-se únicament per a llocs molt concrets la possibilitat que els seus ocupants no tinguin aquesta condició; principi que, tal com ha explicat la Interlocutòria del TSJC de 26 de novembre de 1993,<sup>15</sup> s'ha de deduir de la interpretació que de l'article 103.3 CE ha fet el Tribunal Constitucional en la Sentència 99/1987, d'11 de juny.

Sembla, doncs, que el més prudent seria modificar el RPSEL en la línia definida per la Llei 9/1994. En aquesta reforma es podria afegir al procediment previst en l'article 72 de la Llei, per tal de facilitar la integració del personal laboral que compleix funcions que han d'ésser dutes a terme pels funcionaris públics en places pròpies d'un cos o escala de funcionaris.

En un altre ordre de consideracions, pel que fa al contingut de la relació de llocs de treball, s'ha de tenir present que l'article 90.2 LBRL i el 129.2 TRRL atribueixen al Ministeri per a les Administracions Públiques l'establiment d'unes normes de confor-

15. On s'ha plantejat la qüestió d'incostitucionalitat de l'article 92.2 LBRL.

mitat amb les quals s'hauran de confeccionar en les entitats locals les relacions de llocs de treball. Aquestes normes no han estat desenvolupades fins al moment, per la qual cosa, al meu judici, sembla una opció lògica la utilització de la normativa autonòmica sobre elaboració de les relacions de llocs de treball a fi de superar aquella dificultat.<sup>16</sup>

A partir d'aquí, la comparació entre l'article 30 RPSEL, que conté allò que s'ha d'indicar en la relació per a cada lloc de treball, i l'article 11 de la Llei 9/1994, que n'assenyala el contingut, és relativament senzilla i s'ha de limitar a destacar que aquesta última demana el grup, la categoria professional i el règim jurídic aplicable per als llocs de treball de caràcter laboral, i els requisits que han de complir els funcionaris d'altres administracions per poder accedir als llocs de treball mitjançant la corresponent convocatòria de provisió.

Tot això, sens perjudici de fer avinent que, tant la normativa autonòmica com la local, desconeixen en aquest aspecte precis la previsió feta per l'article 1.3 de la Llei 17/1993, de 23 de desembre, sobre l'accés a determinats sectors de la funció pública dels nacionals dels altres estats membres de la Comunitat Europea, on s'estableix que s'han d'assenyalar els llocs de treball que han de quedar reservats als funcionaris amb nacionalitat espanyola per implicar l'exercici de potestats públiques o la responsabilitat en la salvaguarda dels interessos de l'Estat o de les administracions públiques, determinació concreta que se ha de portar sobre cada lloc de treball en el si de les corresponents relacions.<sup>17</sup>

També s'ha d'esmentar la referència feta a la competència estatal en l'article 35.2 del RPSEL, sobre la creació, classificació i supressió de llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, referència que avui s'ha de considerar superada per la nova redacció de l'article 159.1 TRRL, conforme a la redacció produïda per la Llei 42/1994, de 30 de desembre, que atribueix la competència per a l'execució en matèria de creació, supressió i classificació de llocs de treball reservats a funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional a les comunitats autònomes.

16. Normativa autonòmica que en alguna comunitat ha previst expressament aquesta possibilitat. Així, per exemple, l'article 33 del Decret legislatiu d'Extremadura 1/1990, de 26 de juliol, del text refós de la Llei de funció pública, estableix que: «Les corporacions locals classificaran els seus llocs de treball i confeccionaran les relacions corresponents de conformitat amb l'establert en la legislació estatal que els sigui d'aplicació i, en allò no previst per aquella, conforme als principis establerts en aquesta Llei». Semblantment, la Llei 5/1994, de 24 d'octubre, de modificació parcial i urgent del text refós de la Llei de la funció pública valenciana, en el seu article 13, disposa que: «les corporacions locals i les universitats classificaran els seus llocs de treball i aprovaran les seves relacions conforme a l'establert en aquesta Llei i en la seva pròpia normativa». Aquesta norma ha estat recentment modificada pel Decret legislatiu de 24 d'octubre de 1995, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de la funció pública valenciana, i es disposa, en l'article 14.3, que cadascuna de les administracions públiques de la Comunitat Valenciana confeccionarà les seves relacions de llocs de treball de conformitat amb les normes i principis assenyalats per aquell text legal. La nostra legislació autonòmica de funció pública no conté un precepte similar, però s'ha de tenir en compte que la disposició final segona de la Llei 9/1994, de 29 de juny, compromet el Govern de la Generalitat a aprovar en el termini màxim de dos anys a comptar des de l'entrada en vigor de la Llei, un projecte de llei sobre la funció pública de les administracions catalanes que comprengui l'harmonització, la refosa i, si escau, la regulació del règim jurídic del personal de la Generalitat, dels consells comarcals i de les corporacions locals.

17. L'article 2.3 del Reial decret 800/1995, de 19 de maig, pel qual es regula l'accés a determinats sectors de la funció pública dels nacionals dels altres estats membres de la Unió Europea, assenyala que: «En les relacions de llocs de treball s'especificaran els llocs en els quals, en tot cas, sigui exigible la nacionalitat espanyola».

D'igual manera, caldria modificar la citació feta en l'article 36 RPSEL del Reial decret 1174/1987, de 18 de setembre, per la del Reial decret 1732/1994, de 30 de desembre, sobre provisió de llocs de treball reservats a funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, i ampliar les competències de la Generalitat, previstes en l'article 53 RPSEL, amb les atribuïdes per la legislació estatal reformadora del règim local, en matèria d'ordenació i publicació de convocatòries, establiment dels mèrits de determinació autonòmica, fixació d'exigències sobre el coneixement de la llengua, i nomenaments provisionals en llocs vacants, acumulacions i permutes dels funcionaris amb habilitació nacional.

#### 4. Oferta d'ocupació i selecció

El sistema de fonts relatiu a l'oferta pública i a la posterior selecció del personal al servei de les entitats locals és descrit amb precisió a l'article 91 LBRL i als articles 133 i 134.2 TRRL, on s'estableix que seran aplicables les normes contingudes en la legislació bàsica estatal, les del mateix text refós, i les que dicti l'Estat de conformitat amb les autoritzacions contingudes en els articles 98.1 i 100.2 LBRL.<sup>18</sup> I en tot allò no previst per aquestes, serà aplicable la reglamentació que per a l'ingrés en la funció pública estableixi cada comunitat autònoma, i, supletòriament, el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració de l'Estat.

A la vista d'aquesta prelació, la modificació de la legislació bàsica en la matèria sens dubte haurà de tenir una forta repercussió envers a la totalitat del sistema, modificació que s'ha produït mitjançant la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per desocupació.

Aquesta norma ha modificat l'article 18 LMRFP introduint la *planificació de recursos humans* en les nostres administracions públiques i subordinant l'*oferta pública d'ocupació* a les seves previsions. Això fa que les necessitats de personal es puguin atendre ara mitjançant els mecanismes de selecció externa, de promoció interna o de provisió de llocs de treball, amb la qual cosa l'oferta pública d'ocupació no és el resultat automàtic de les places vacants i dotades pressupostàriament, sinó el resultat últim dels processos de planificació de personal i de l'assignació més adequada dels efectius existents.

A partir d'aquest pressupòsit perden sentit les previsions temporals i els compromisos anuals sobre publicació de l'oferta pública i convocatòria de les proves selectives per a la cobertura de les places que s'hi contenen, ja que, en definitiva, la composició de l'oferta pública i l'acompliment de les seves previsions ha de ser un resultat dels processos de planificació i gestió interna dels recursos humans existents.

Sembla que es produeix ara una aparent contradicció entre l'article 128.1 TRRL i la legislació bàsica estatal, que, tal com es preveu en aquell precepte,<sup>19</sup> s'hauria de resoldre en benefici d'aquesta última, però una lectura més acurada d'ambdues dispo-

18. És a dir, avui, el Reial decret 896/1991, de 7 de juliol, pel qual s'estableixen les regles bàsiques i els programes mínims als quals s'ha d'ajustar el procediment de selecció dels funcionaris de l'Administració local.

19. De conformitat amb aquell, l'aprovació i publicació de l'oferta pública anual s'ajustarà al que es disposa en la legislació bàsica de l'Estat sobre funció pública.

sicions ens portaria a la conclusió que, en tot cas, l'única col·lisió es trobaria en l'obligació d'aprovar anualment una oferta pública; obligació que, al meu parer, depèn ara de l'existència de necessitats de recursos humans amb assignació pressupostària que no puguin ser cobertes amb els efectius de personal existents. En canvi, penso que no ha perdut vigència el termini d'un mes per a l'aprovació i publicació de l'oferta pública des de l'aprovació del pressupost que es preveu en l'esmentat art. 128.1 TRRL, sempre en la mesura que es consideri convenient la cobertura de determinades vacants durant l'exercici pressupostari,<sup>20</sup> però ni l'oferta pública s'ha de produir anualment, ni ha d'incorporar totes les places vacants dotades pressupostàriament. Tot i que l'esmentat termini s'ha de relativitzar, de conformitat amb el que es preveu a la legislació autonòmica, i més concretament en l'article 14 de la Llei 9/1994, on es diu que, excepcionalment, per tal de garantir el funcionament adequat dels serveis, es podrà autoritzar l'aprovació successiva d'ofertes parcials d'ocupació pública dins el mateix exercici pressupostari.

Encara hem de retenir una última qüestió: l'article 18 de l'antiga LMRFP fixava la data de l'1 d'octubre de cada any per a la conclusió dels processos selectius per a les places compromeses en l'oferta pública d'ocupació. Aquest termini no ha estat objecte de consideració ni per la legislació bàsica estatal ni per la legislació autonòmica adaptada a la reforma sobre funció pública,<sup>21</sup> amb la qual cosa, al meu parer, s'ha d'acudir supletòriament al Reial decret 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració general de l'Estat i de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'Administració de l'Estat, que ha desplaçat l'establiment de la duració màxima del procés de celebració dels exercicis a cadascuna de les convocatòries, de conformitat amb la previsió del seu article 16 j i L

Amb aquestes dades podem concloure el següent:

- a) L'oferta pública d'ocupació és un instrument subordinat als sistemes de planificació de recursos humans.
- b) L'aprovació d'una oferta pública depèn del fet que les necessitats de recursos humans amb assignació pressupostària no puguin ser cobertes amb els efectius de personal existents i s'hagi de recórrer a la selecció externa.
- c) No existeix, per tant, l'obligació d'elaborar i aprovar anualment una oferta pública d'ocupació, ni l'obligació que aquesta hagi de contenir necessàriament totes les places dotades pressupostàriament i que es trobin vacants.
- d) En cas que s'elabori una oferta pública d'ocupació, s'haurà d'aprovar i publicar dintre del termini d'un mes des de l'aprovació del pressupost.

20. Convé tenir en compte que l'anterior redacció de l'article 18 LRFP no preveia un termini per a l'aprovació i publicació de l'oferta pública. Aquest precepte es limitava a establir l'existència d'una oferta anual d'ocupació que, un cop aprovada, obligaria els òrgans competents, dintre del primer trimestre de cada any, a la convocatòria de les places vacants compromeses en aquesta. Desapareguda aquesta previsió amb la reforma de 1993, el Reial decret 364/1995, pel qual s'aprova el Reglament general d'ingrés, provisió de llocs de treball i promoció professional, en el seu article 8 preveu que l'oferta d'ocupació serà aprovada, si escau, en el primer trimestre de cada any, tot i que s'excepciona aquest precepte quan existeixin necessitats urgents d'incorporació del personal, supòsit en el qual el Govern podrà aprovar ofertes d'ocupació per a àmbits específics. Així, doncs, el termini d'un mes és un precepte propi del règim local, que al meu entendre s'ha de mantenir amb les salvetats exposades més amunt.

21. L'article 15 de la Llei 9/1994, ha eliminat de l'article 32.1 de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat la referència a aquest termini.

- e) Excepcionalment, es poden aprovar, per a la cobertura de necessitats urgents de personal, ofertes parcials d'ocupació, és a dir, no globals, i per tant per a àmbits administratius específics.
- f) El termini màxim per a la duració de les proves i, per tant, la previsió sobre la seva conclusió, s'haurà de contenir en cadascuna de les convocatòries.

Lògicament, el que hem exposat planteja el desplaçament dels articles 56, 57 i 58 RPSEL, tot això sense deixar d'observar que tant el text reglamentari, com la Llei que desplega, no conté cap mena de precepte sobre els sistemes de planificació de recursos humans i els nous plans d'ocupació, sense que això vulgui dir que les corporacions locals no puguin aplicar i desenvolupar-los ja que la disposició adicional vint-i-una LMRFP, afegida per la Llei 22/1993, de 29 de desembre, ha autoritzat les corporacions locals a adoptar plans d'ocupació, amb el model que n'ofereix l'article 18 de la norma bàsica i, també, altres sistemes de racionalització de recursos humans, mitjançant programes adaptats a les seves especificitats.

Una altra qüestió és la previsió establerta per l'article 128.2 TRRL sobre la impossibilitat de nomenar personal amb caràcter no permanent per a places vacants que no hagin estat inclòses en l'oferta pública d'ocupació. Sobre això he d'afirmar que aquest precepte sembla que conserva tota la vigència, en tractar-se d'una norma pròpia del règim local, sense correspondència amb la normativa bàsica estatal sobre funció pública; però també s'ha de considerar que, en el seu significat literal, aquesta norma ha deixat de tenir sentit, perquè, en el moment en què una plaça vacant dotada pressupostàriament no s'ha d'incorporar obligatòriament a l'oferta pública d'ocupació i pot ser coberta indistintament pels sistemes de selecció externa o interna, sembla el més adequat a la lògica i finalitat de la normativa bàsica en aquesta matèria el que es preveu a l'article 5 de la Llei 9/1994, quan considera que el lloc de treball ocupat transitòriament per personal de caràcter no permanent que es consideri necessari per al funcionament normal dels serveis ha d'ésser inclòs en la següent oferta d'ocupació pública o convocatòria de provisió que es faci, llevat que el lloc de treball estigui reservat a un funcionari de carrera o a un contractat laboral fix, criteri que al meu entendre ha de substituir el que preveu l'article 59 RPSEL.

Pel que fa als sistemes de selecció del personal al servei de les entitats locals, s'ha d'esmentar la prioritat atorgada al sistema d'oposició de l'article 2 del Reial decret 896/1991, amb el qual no és compatible el tractament equiparable dels diferents sistemes selectius que conté l'article 63.1ª RPSEL. També, la previsió establerta per l'article 65 RPSEL, sobre la utilització del sistema de concurs per adquirir la condició de funcionari quan es tracta de llocs de treball corresponents a places singulars que pertanyen als grups A i B, o per proveir llocs de treball dels funcionaris del grup E i dels funcionaris dels cossos o escales d'administració especial, s'ha de contenir en els límits del precepte bàsic estatal que l'ha configurat com una excepció per a determinades places o funcions per desenvolupar; aspecte aquest que, segons el meu parer, queda suficientment reflectit en l'apartat segon de l'article 65 RPSEL, que fa referència expressa als llocs singulars que pertanyen als grups A i B que, per raons de les característiques i la tecnificació, han ser proveïts de persones de mèrits rellevants i condicions excepcionals, però no en el supòsit d'utilització del sistema de concurs per proveir llocs de treball dels funcionaris del grup E i dels funcionaris dels cossos o escales d'administració especial, supòsit que s'indueix dels articles 169.2ª i 171.2

TRRL, on s'estableix que l'ingrés en l'esmentat grup i escales es farà per oposició, concurs o concurs-oposició lliure, segons acordí la corporació respectiva, interpretació que, segons el meu parer, no es pot mantenir després de l'aprovació del Reial decret 896/1991,<sup>22</sup> tot i que l'article 297.2 i 3 LMRLC ho prevegi expressament.

Una qüestió menor, però sens dubte amb una alta càrrega potencial, és l'afegitó que, en la definició del concurs com a sistema de selecció, s'ha realitzat en el Reglament 364/1995, de 10 de març, precepte que no he trobat contingut en cap altra norma estatal o autonòmica, per la qual cosa, i d'acord amb el principi de supletorietat, podria aplicar-se al règim local. Sobre això, cal tenir en compte que la normativa autonòmica, en aquest cas l'article 42 de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de la Generalitat de Catalunya (LFPGC), defineix, en l'article 42, el concurs com la valoració dels mèrits, d'acord amb el barem inclòs en la convocatòria corresponent, la qual ha d'ésser pública i lliure, definició continguda exactament en l'article 297.1 LMRLC; semblantment, l'article 65 RPSEL, entén que la selecció per concurs consisteix a valorar, d'acord amb el barem inclòs a la convocatòria, determinades condicions que s'adiuen amb les característiques de la plaça que es cobreix, mentre que el precepte contingut en l'article 4 del Reial decret 364/1995 estableix que el concurs consisteix en la comprovació i la qualificació dels mèrits; així, doncs, el concurs és ara una tècnica dual consistent en la valoració dels mèrits, però, també, en la seva comprovació. La diferència es pot subratllar amb més força si ens fixem en l'article 27 de la Llei 9/1994, que es refereix a la provisió de llocs de treball, quan disposa que en els concursos, amb la finalitat d'avaluar els coneixements, les habilitats, la idoneïtat i la capacitat d'adaptació al nou lloc dels candidats, es pot exigir, a més, l'elaboració de memòries, la realització d'entrevistes i tests professionals o la valoració d'informes d'avaluació o d'altres sistemes similars.

L'article 70 RPSEL fa referència a les bases de la convocatòria. Com ja hem dit abans, les esmentades bases han de contenir ara les previsions assenyalades en el Reial decret 364/1995, de 10 de març, sobre la duració màxima del procés de celebració dels exercicis, i també del termini màxim per al començament i el centre o òrgan responsable del període de pràctiques o curs selectiu, perquè aquests preceptes cobreixen el buit que produeix l'eliminació d'una disposició bàsica estatal, amb la qual cosa, si entenem que l'esmentada derogació ha acabat desplaçant els preceptes autonòmics que s'hi ajustaven, hem de mantenir, també, l'activació de la supletorietat dels preceptes citats, com a mínim fins que la normativa autonòmica finalitzi l'adaptació a la reforma produïda en la legislació bàsica estatal.

En canvi, hem de refusar la possibilitat oberta pel Reial decret 364/1994, en l'article 22.3, on s'ha admès que els tribunals o les comissions de selecció puguin proposar un nombre d'aprovat superior al de les places convocades quan el procés selectiu compregui, a més de les proves, un curs selectiu, possibilitat que segons el meu criteri no admet la norma bàsica estatal, que, en el seu article 18.5 LMRFP, continua mante-

---

22. Tal com es pot veure a la STS de 18 d'abril de 1995 (Ar. 5265). Convé tenir en compte que la legislació autonòmica sobre funció pública ha limitat sempre la utilització del sistema de concurs a places especials dels grups A i B. A més l'article 23 de la nova Llei 9/1994 demana ara que aquestes places especials, per poder ésser proveïdes per concurs de mèrits, han de figurar especificades en un annex del pressupost i també en la relació de llocs de treballs.

nint un precepte en aquest sentit, sens dubte incompatible amb la posició del Reglament estatal que, en aquest supòsit, ha afectat la jerarquia normativa.<sup>23</sup>

L'article 71 RPSEL ha enunciat els requisits dels aspirants que han de participar en un procés selectiu, entre els quals encara hi ha el de la nacionalitat espanyola, desconeixent el que es preveu a la Llei 17/1993, de 23 de desembre, sobre l'accés a determinats sectors de la funció pública dels nacionals dels altres Estats membres de la Comunitat Europea, l'acompliment de la qual exigiria a les corporacions locals una determinació de les escales, subescales, categories i places a les quals, d'acord amb els criteris de l'article 1 de la norma bàsica, poden accedir els nacionals dels altres Estats membres de la Comunitat Europea i els ciutadans dels Estats als quals, en virtut dels tractats internacionals subscrits per la Unió Europea i ratificats per Espanya, els sigui aplicable la lliure circulació de treballadors, en els termes en què aquesta es troba definida en el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea.

L'article 72 RPSEL, que troba el seu fonament en l'article 299 LMRLC, relatiu a la composició dels tribunals, no sembla contradictori amb el Decret 896/1991, sempre que es garanteixi en l'esmentada composició el compliment del principi d'especialitat.<sup>24</sup> Així mateix, s'ha de tenir present que l'article 25 de la Llei 9/1994 preveu que, en tots els òrgans encarregats de la selecció, ha d'haver-hi un representant de l'òrgan competent en matèria de normalització lingüística, en qualitat d'assessor, amb veu però sense vot.

L'article 74 RPSEL inicia les referències al procediment administratiu de selecció amb les figures de l'abstenció i la recusació, que s'han d'ajustar ara al que es preveu en els articles 28 i 29 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJAP i PAC). Així mateix, s'ha de tenir en compte que, contra les resolucions i els actes dels òrgans de selecció i els seus actes de tràmit que impedeixen continuar el procediment o produeixin indefensió, es podrà interposar recurs ordinari, de conformitat amb l'article 114 LRJAP i PAC, davant l'autoritat que n'hagi nomenat el president. Les resolucions dels tribunals i òrgans de selecció també vincularan l'Administració, sense perjudici que aquesta, si escau, pugui procedir a la seva revisió, d'acord amb el que estableixen els articles 102 i següents de la LRJAP i PAC. En aquesta línia convé també substituir el termini establert en l'article 78 RPSEL per esmenar les llistes d'admesos i exclosos per un de deu dies hàbils, i eliminar a l'efecte la referència a l'antiga Llei procedimental.<sup>25</sup>

En l'article 82 RPSEL, s'estableix la possible superació d'un curs selectiu de formació o un període de pràctiques. Aquí s'ha de tenir en compte la regulació més detallada que sobre l'esmentat període ha introduït l'article 26 de la Llei 9/1994, i

23. Sobre això es pot veure la STS de 9 de juny de 1995 (Ar. 4961).

24. El que no està expressament previst en l'article 72 RPSEL, tot i que es pot entendre inclòs en les condicions d'idoneïtat que l'apartat 2 demanda als membres dels òrgans de selecció, en canvi, sembla que principi d'especialitat està expressament previst en l'article 4.º del Reial decret 896/1991, que té el caràcter de precepte bàsic. Cal tenir en compte l'especial incidència que el principi d'especialitat té en la nova Llei 9/1994, on, en el seu article 25, s'estableix l'obligació de garantir la presència en els tribunals o òrgans tècnics de selecció de funcionaris amb «coneixements especialitzats sobre el contingut dels llocs de treball que se seleccionen», precepte clau a la llum del que es disposa en l'article 66 del mateix text legal.

25. En aquest sentit es poden consultar els articles 14, 15.5 i 20.1 del Reial decret 364/1995, que avui és l'única norma reglamentària de selecció adaptada a la LRJAP i PAC.

també els preceptes del Reial decret 364/1995 sobre aquest període i el curs de formació continguts en l'article 24, preceptes que, per cert, han eliminat la possibilitat d'integrar-se en una segona edició del curs de pràctiques en el supòsit de no superar el primer.

Pel que fa al procediment de selecció del personal laboral, l'article 88.1 *b* RPSEL estableix una regulació relativa a la promoció interna o per cobrir les vacants del personal laboral que no sigui de nou ingrés, que és difícilment admissible en una norma reglamentària d'aquestes característiques i naturalesa. Sembla molt més adient la referència que el Reial decret 364/1995, en el seu article 28, fa als corresponents convenis col·lectius o a la normativa específica; el canvi normatiu, doncs, seria desitjable en una matèria on l'excés és un defecte d'inici.

L'article 91 RPSEL preveu que el sistema normal de selecció del personal laboral és el concurs, tot i que les normes bàsiques estatals estableixen sobre això que el personal laboral serà seleccionat respectant el principi d'igualtat d'oportunitats i mitjançant els sistemes de concurs, oposició o concurs-oposició lliure en els quals es garanteixin en tot cas els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat. Sobre això s'ha de recordar la consolidada jurisprudència dels nostres tribunals<sup>26</sup> que ha indicat la inexistència d'un principi de llibertat d'elecció de sistema selectiu, perquè el caràcter preferent de l'oposició ha d'operar també en l'àmbit local i en el si dels procediments de selecció del personal laboral, ja que, a través d'aquella, es pretén extremar en allò que sigui possible les garanties d'un procediment selectiu respectuós amb els principis d'igualtat i mèrit. En aquest sentit s'ha de mencionar el canvi qualitatiu que en l'Administració de l'Estat ha comportat el títol II del Reial decret 364/1995, que preveu la selecció del personal laboral fix de nou ingrés pels sistemes selectius d'oposició, concurs-oposició i concurs, sense determinar una opció, i també la remissió de la regulació de les convocatòries d'aquest personal a la normativa establerta per a la selecció dels funcionaris públics.

Així mateix s'ha de tenir en compte que l'article 93 RPSEL preveu que, fins que no es formalitzin els contractes laborals els aspirants no tindran dret a cap percepció econòmica. Aquest precepte s'ha de matisar amb el de l'article 33 del Reial decret 364/1995, on s'estableix que els aspirants no tindran dret a cap percepció econòmica fins que no es formalitzin els contractes i s'incorporin als llocs de treball.

Una última observació sobre l'absència en el RPSEL de previsions sobre l'assignació inicial de lloc de treball als funcionaris de nou ingrés. Aquí, l'article 32 de la Llei 9/1994 preveu que els funcionaris de nou ingrés ocupin amb caràcter general els llocs corresponents als nivells inferiors assignats al cos o escala a la qual pertanyen, i es deixa per a una futura regulació el procediment que cal seguir per a l'assignació de la primera destinació, mentre que l'article 26 del Reial decret 364/1995 fa un previsió expressa, directament i transitòriament aplicable fins que no s'estableixi una regulació autonòmica més completa, establint-se que l'adjudicació de llocs de treball als funcionaris de nou ingrés s'efectuarà d'acord amb les peticions dels interessats entre els llocs que se'ls ha ofert, segons l'ordre obtingut en el procés selectiu, sempre que compleixin els requisits objectius determinats per a cada lloc en les relacions de llocs de treball.

En tot això cal tenir en compte que, d'acord amb la normativa bàsica estatal, en aquest cas l'article 22.1 LMRFP, els funcionaris que accedeixin a altres cossos i escales

26. STS de 18 d'abril de 1995 (Ar. 5265).



pel sistema de promoció interna tindran preferència per cobrir els llocs de treball vacants oferts sobre els aspirants que no procedeixin d'aquest torn. No obstant això, els funcionaris que ocupin de manera definitiva un lloc classificat en les relacions de llocs de treball com a propi del grup de procedència i de contingut substancialment coincident amb el lloc al qual han estat promoguts poden optar per romandre en el mateix lloc.<sup>27</sup>

## 5. Promoció interna, mobilitat i transferència

En la matèria «promoció interna» el nostre punt de partida es fonamenta en el fet que el sistema de fonts aplicable és el mateix que ja hem exposat per a la selecció del personal al servei de les entitats locals. Aquesta opció s'ha de justificar en què l'esmentat sistema es planteja a l'article 134.2 TRRL, darrera del primer paràgraf, que precisament fa referència a la promoció interna i als percentatges de reserva de les places convocades en cada procés de selecció.

A partir d'aquí s'ha d'esmentar que l'article 99 RPSEL conté un concepte limitat d'allò que s'ha d'entendre com a promoció interna, precepte que s'ha de complementar amb les previsions de l'article 57 de la Llei 9/1994, que comprèn l'ascens des d'un cos o escala d'un grup a d'altres del grup immediatament superior, però també l'accés a un altre cos o una altra escala dins del mateix grup, amb la qual cosa és congruent amb l'article 22.2 LMRFP, redactat d'acord amb la Llei 23/1988, de 28 de juliol, tot i que aquest últim precepte no té el caràcter de norma bàsica.

Pel que fa a l'apartat 2 d'aquest article 99 RPSEL, ara s'ha de tenir en compte que, de conformitat amb l'article 60 de la Llei 42/1994, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, la promoció interna es pot portar a terme mitjançant proves independents de les d'ingrés, quan per conveniència de la planificació general dels recursos humans així s'autoritzi, amb la qual cosa ha deixat de tenir sentit referir-se a un torn diferenciat dintre de la convocatòria ordinària de selecció, ja que pot ser objecte de diferenciació la mateixa convocatòria.

Una altra qüestió que se'ns planteja és la determinació del nombre de places que es poden reservar per a la promoció interna en cada convocatòria. Aquesta determinació, segons l'article 99.1, és lliure,<sup>28</sup> d'acord amb la supressió produïda per la Llei 23/1988, de 28 de juny, del límit del 50% establert per a la reserva de vacants per a la promoció interna contingut en la primera redacció de la Ley 30/1984, de 2 d'agost, encara que es continua mantenint, a l'article 134.1 TRRL, el percentatge general de reserva del 50% de les places convocades per a tots els cossos i escales, i en el 169.2a TRRL, l'específic del 25% per a l'accés a la subescala tècnica d'administració general. El pro-

---

27. Cal tenir present que aquesta norma prevista al paràgraf 5è de l'article 22.1 LMRFP no té caràcter bàsic, però aquesta és present, també, a l'article 35 de la Llei 9/1994 i a l'article 78 del Reial decret 364/1995, aplicables per aquest ordre d'acord amb la jerarquia de fonts prevista pel TRRL per a la selecció.

28. Un altra qüestió que ens podríem plantejar és fins a quin punt l'esmentat article del Reglament ha respectat la jerarquia normativa, ja que l'article 303 LMRL preveu que es pot reservar per a aquesta promoció fins a un cinquanta per cent de les vacants de cada convocatòria. Ara bé, aquest precepte, segons el meu parer, remet a la seva concordança amb el que es disposa a la normativa bàsica estatal, concordança que en aquest moment s'ha de trobar en la línia proposada pel desplegament reglamentari.

blema que ara es pot plantejar rau en fins a quin punt són aplicables al personal dels ens locals els límits establerts per l'article 35 de la Llei 9/1994, on s'estableix que, a l'efecte de la promoció interna, les vacants no poden excedir el 65% de les places incloses a l'oferta, i s'ha de garantir un mínim d'un 20% de vacants en els casos en què hi hagi un cos o escala de grup inferior de la mateixa àrea o especialitat. Segons el meu parer, i de conformitat amb la prelació de fonts establerta a l'article 134.2 TRRL, l'esmentat sistema és avui aplicable al personal del ens locals, en el benentès que els percentatges de reserva remetent, l'un, al límit màxim que es pot reservar de totes les places incloses en una oferta pública d'ocupació, que lògicament no exclou convocatòries independents de promoció interna amb totes les places que s'hi reservin, sempre que es respecti el límit general sobre el total de places convocades en la mateixa oferta; en canvi, penso que l'altre límit es refereix al mínim garantit per a la promoció interna a cadascuna de les convocatòries per a la cobertura de places d'un determinat cos o escala.

Per finalitzar aquesta matèria, cal mencionar que l'article 100 RPSEL, on s'estableix la condició de tenir una antiguitat mínima de dos anys a l'escala o subescala a la qual es pertany, pot ser ara completat amb l'article 76 del Reial decret 364/1995, que remet l'esmentat límit al dia de la finalització del termini per a la presentació de sol·licituds de participació; i assenyalar que l'article 36 de la Llei 9/1994 condiona el precepte del 102 RPSEL, en establir que si el nombre d'aspirants que superen els processos selectius és inferior al de places convocades en alguns dels torns, el nombre resultant de vacants es pot incorporar del torn de promoció interna al torn lliure i a l'inrevés, sempre que les bases de la convocatòria ho disposin.

Pel que fa a la mobilitat, els articles 106 i 107 RPSEL, de desplegament dels articles 302 i 308 LMRLC, originen un problema de congruència amb els articles 17 i 45 de la Llei 9/1994, en regular els dos preceptes la situació dels funcionaris que voluntàriament, mitjançant els sistemes de provisió de llocs o per transferència, passen a ocupar amb caràcter permanent llocs de treball adients als propis del seu cos o escala en altres administracions. Segons els articles 106 i 107 RPSEL, la designació o transferència dels esmentats funcionaris determina simultàniament l'accés a la funció pública de la nova Administració a la qual passen a prestar serveis i l'adscripció a un lloc concret; en l'Administració d'origen, el funcionari queda en situació d'excedència voluntària, i s'integra en el cos o escala del mateix grup de la nova Administració pública que sigui equivalent, amb respecte dels drets econòmics inherents al grau personal que té reconegut. En canvi, de conformitat amb els articles 17 i 45 de la Llei 9/1994, els funcionaris que accedeixen a llocs de treballs d'altres administracions mitjançant convocatòries de provisió, a diferència dels que hi accedeixen per mitjà d'un procés de transferència, no s'integren a la funció pública de l'Administració corresponent, sinó que simplement passen a ocupar amb caràcter permanent llocs de treball adients, restant en els dos supòsits, de provisió i transferència, en la seva Administració d'origen en la situació de serveis en altres administracions públiques; en aquesta situació, els funcionaris conserven la condició de funcionaris de l'Administració de procedència, però sense reserva de plaça i destinació, i se'ls aplica el règim estatutari vigent en l'Administració pública en què prestin serveis. En tot cas aquesta contradicció s'ha de resoldre a favor de la legislació de funció pública autonòmica, ja que la disposició derogatòria de la Llei esmentada deroga explícitament l'article 302.3 i el 308.3 LMRLC.

També s'ha de subratllar que l'article 108.7 RPSEL, relatiu a la transferència de personal laboral, s'ha de complementar ara amb el segon paràgraf de l'article 13 de la Llei 9/1994, on es preveu que el personal laboral fix procedent d'altres administracions que com a conseqüència d'un procés de transferències s'integra a l'Administració de la Generalitat com a personal laboral propi, ho fa amb subrogació expressa de la seva vinculació contractual anterior, a l'efecte d'estabilitat laboral i antiguitat.

## 6. Provisió de llocs de treball i carrera administrativa

L'article 101 LBRL, relatiu als sistemes de provisió de llocs de treball en l'Administració local, s'ha limitat a afirmar que els llocs de treball vacants es proveiran per concurs de mèrits i, en aquells llocs de treball en què així sigui establert en la relació de llocs de treball, mitjançant lliure designació en convocatòria pública. I s'afegeix a continuació que seran aplicables, en tot cas, les normes que regulen aquests procediments en totes les administracions públiques.

En canvi, l'article 168 TRRL estableix que la provisió de llocs de treball es regirà per les normes que, en desenvolupament de la legislació bàsica en matèria de funció pública local, dicti l'Administració de l'Estat.

Tot i que és discutible el precepte establert pel text refós, que clarament és un excés i té caràcter innovador sobre la provisió feta en la legislació de bases del règim local, el cert és que l'Administració de l'Estat no ha disposat res, amb la qual cosa sembla que el sistema de provisió de llocs de treballs en les administracions locals s'ha de referir a les normes que regulen aquests procediments en totes les administracions públiques, concepte indefinit que ens ha de portar a explorar allò que siguin les normes esmentades.

Sobre això hem de retenir que el que cal determinar són normes, amb la qual cosa d'entrada es pot excloure tot aquell material no normatiu. Es tracta, doncs, de normes que s'han d'incloure dels textos legals i constituir els aspectes més rellevants del règim jurídic de la provisió de llocs de treball, com una branca bàsica del sistema de provisió.<sup>29</sup>

Un cop aclarida aquesta qüestió, és evident que les normes que regulen aquests procediments en totes les administracions públiques seran les normes bàsiques sobre provisió de llocs de treball i, a continuació, el conjunt de preceptes sobre provisió de llocs de treball d'ús general en aquelles administracions, és a dir, les que formen part d'una cultura jurídica comú sobre el sistema de provisió. Tot això, sens perjudici de poder aplicar supletòriament, per tal d'aconseguir la coherència i sistematicitat del conjunt de les normes exposades, el Reial decret 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració general de l'Estat i de la provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'Administració general de l'Estat.

L'article 110 RPSEL, sobre sistemes de provisió de llocs de treball, ha abordat les formes de provisió sense distingir entre les ordinàries i voluntàries, és a dir, el concurs com a sistema normal de provisió i la lliure designació, i les altres formes de provisió,

29. Prenc aquestes idees del treball de Francisco López Menudo, «Los principios generales del procedimiento administrativo», *RAP* núm. 129, 1992.

fonamentades en les necessitats dels serveis (redistribució d'efectius i reassignació) o en la cobertura temporal de necessitats (comissió de serveis, adscripció provisional, habilitació i atribució de serveis). Una reordenació en aquest sentit seria desitjable, deixant al marge altres aspectes com els derivats de la transferència de serveis que en tot cas s'haurien d'incloure dintre del capítol dedicat a mobilitat.

Així es pot afirmar la necessitat de substituir l'article 110 RPSEL per un precepte on s'estableixi que els procediments de provisió en les entitats locals són el concurs i la lliure designació, tot i que, quan les necessitats del servei ho exigeixin, els llocs de treball es podran cobrir per redistribució d'efectius o per reassignació com a conseqüència d'un pla d'ocupació o d'altres sistemes de racionalització dels recursos humans,<sup>30</sup> afegint que, amb caràcter temporal, els llocs de treball es podran cobrir mitjançant comissió de serveis, adscripció provisional, habilitació i atribució temporal de funcions.<sup>31</sup>

També s'ha de plantejar la indistinció que aquest mateix article pateix pel que fa al sistema de concurs, on no s'ha diferenciat entre concurs general i concurs específic, diversificació que és ja un patrimoni del sistema de provisió i que caldria introduir en el règim jurídic dels funcionaris locals, tot i que avui es pot recórrer a la normativa autonòmica, establerta a l'article 47 de la Llei 9/1994 i, supletòriament, a la reglamentació estatal, continguda en el Reial decret 364/1995, normes que al meu parer són aplicables a les entitats locals.

En canvi, s'ha de refusar la figura establerta per l'article 111. b RPSEL, que preveu el trasllat definitiu d'un funcionari, a proposta del president de l'entitat local, motivada per necessitats del servei i amb la conformitat de l'interessat. Aquesta figura és clarament un excés reglamentari i no té cap antecedent o suport en el sistema funcional, i, per tant, s'ha de considerar afectada per una nul·litat absoluta, ja que infringeix la jerarquia normativa i contradiu les bases estatals en aquesta matèria.

Pel que fa al contingut de les convocatòries de provisió de llocs de treball i al barem de mèrits que es preveu en els articles 113 i 115 RPSEL, s'ha d'esmentar que els dos preceptes presenten ara serioses deficiències d'adequació amb el que és previst tant per la normativa estatal com per la normativa autonòmica, normes que en la seva última reforma han intentat fonamentar els requisits dels participants en els sistemes de provisió i els mèrits per valorar de conformitat amb el contingut del lloc de treball per proveir, buscant la idoneïtat i la capacitat d'adaptació dels candidats als llocs, més que no pas la valoració d'un mèrit preconstituït sense connexió amb les funcions i tasques més rellevants de cadascun dels llocs de treball. Així, a tall d'exemple, si comparem el barem de mèrits previst a l'article 115 RPSEL amb el contingut a l'article 44

30. El procediment de reassignació d'efectius com a conseqüència d'un pla d'ocupació està expressament previst en l'article 20.1.g LMRFP en el seu paràgraf segon, com a base estatal. La redistribució d'efectius avui està prevista com a sistema de provisió de llocs de treball en l'article 47.3 de la Llei 17/1985, modificada per la Llei 9/1994 i per l'article 36.2 del Reial decret 364/1995, amb caràcter supletori per a tots els funcionaris de les administracions públiques.

31. La comissió de serveis és una figura força coneguda en el nostre règim jurídic de la funció pública, que la preveu en l'article 41 LFCE i en el 70.2 LFPGC, i es tracta a bastament com un sistema de provisió de llocs de treball en l'article 64 del Reial decret 364/1995. L'adscripció provisional està prevista en l'article 29 bis LRFEP, tot i que no té el caràcter de base estatal, però també es conté en els articles 33 i 48 de la Llei 9/1994, i es descriu amb precisió a l'article 63 del Reial decret 364/1995. Pel que fa a l'habilitació o atribució temporal de serveis, la seva regulació es preveu a l'article 301.3 LMRLC i a l'article 66 del Reial decret 364/1995.

del Reial decret 364/1995, veurem que el treball realitzat en altres llocs de treball en les diferents administracions públiques es valora en el RPSEL d'acord amb els nivells i el grau personal corresponent, i especialment amb les tasques realitzades en els llocs ocupats, mentre que en la norma estatal la valoració es pot fer conforme amb el que es determini a la convocatòria, per a la qual cosa pot utilitzar-se: *a)* El temps de permanència en cada nivell; *b)* L'experiència en el desenvolupament de llocs pertanyents a l'àrea funcional o sectorial a la qual correspon el convocant; *c)* La similitud entre el contingut tècnic i l'especialització dels llocs ocupats pels candidats amb els oferts, o *d)* Les aptituds i rendiments apreciats als candidats en els llocs anteriorment desenvolupats. En el RPSEL, l'antiguitat es valora senzillament per anys, mentre que en la norma estatal es pot diferenciar aquesta antiguitat d'acord amb els cossos o escales en els quals s'ha prestat servei. La titulació acadèmica rellevant per al lloc de treball que es valora de conformitat amb l'esquema del RPSEL provoca dubtes sobre la seva compatibilitat amb l'article 20.1.a LMRFP, norma bàsica que defineix el sistema de concurs i els mèrits que cal valorar, ja que no la conté com a mèrit susceptible de valoració, tot i que al meu parer podria ser un requisit de capacitat exigida per prendre part en la convocatòria. Per últim, s'ha de subratllar el poc pes atorgat en el RPSEL als mèrits adequats a les característiques dels llocs de treball oferts a la convocatòria (5 sobre 28) quan, en els actuals sistemes de provisió, a aquests mèrits se'ls acostuma a atorgar una puntuació propera al 40% del total.

L'article 119 RPSEL estableix els llocs de treball que es poden proveir pel sistema de lliure designació, però no s'hi assenyala ni el contingut de la convocatòria ni el procediment que s'ha de seguir per tal d'efectuar el nomenament. Sobre això, ens hem de remetre a l'article 27 de la Llei 9/1994, i als 52 i 53 del Reial decret 364/1995, per induir que la lliure designació s'ha de portar a terme mitjançant convocatòria pública, publicada en el butlletí o diari oficial corresponent, en la qual, a més de la denominació del lloc i dels requisits per al seu desenvolupament continguts en la relació de llocs de treball, s'haurà de recollir les especificacions derivades de la naturalesa de les funcions encomanades a aquell. Les convocatòries han d'establir un termini de quinze dies hàbils per a la presentació de sol·licituds. El nomenament requerirà sempre un informe previ del titular del centre, organisme o unitat en què figurei el lloc de treball convocat.

L'article 120 RPSEL no ha previst cap mena de precepte per tal d'esmoreir les conseqüències del cessament d'un funcionari nomenat pel procediment de lliure designació.<sup>32</sup> Sobre això, cal tenir en compte que la Llei 9/1994 ha disposat un règim autènticament privilegiat (retribucions bàsiques pròpies del seu grup de titulació, grau personal consolidat i un complement personal variable en substitució del complement específic del lloc que passi a ocupar, equivalent al 70% del complement específic mínim atribuït a llocs de treball del nivell corresponent al grau personal consolidat que acrediti). En l'Administració estatal, en canvi, l'article 58.2 del Reial decret

---

32. El mateix article en el seu apartat segon preveu el cessament dels funcionaris que accedeixen a un lloc de treball pel procediment de concurs, amb un contingut congruent amb que preveu l'article 20.1.e LMRFP, norma bàsica en la legislació estatal que, segons el meu parer, ha estat modificada per l'article 33 de la Llei 9/1994, que preveu ara dos supòsits de remoció diferenciada, on abans no n'hi havia més que un. Així, aquest article es refereix, per un costat, a la producció d'un rendiment insuficient que no comporti inhibició i, per un altre, a la manifestació d'una evident manca de capacitat per ocupar el lloc de treball que li impedeixi de complir amb eficàcia les funcions assignades.

364/1995 preveu que els funcionaris cessats en un lloc de treball de lliure designació seran adscrits provisionalment a un lloc de treball corresponent al seu còs o escala no inferior en més de dos nivells al del seu grau personal. No es pot afirmar, doncs, l'existència d'una regla general que reguli els efectes del cessament dels funcionaris nomenats pel procediment de lliure designació en les administracions públiques.

L'article 122.2 RPSEL preveu expressament l'ús de les potestats d'autoorganització d'una corporació local, en la modificació de les seves estructures, amb impacte directe en els llocs de treball. Lògicament, l'amortització de llocs de treball a conseqüència de la supressió, l'adequació o la transformació dels serveis, és el supòsit de partida per a la confecció d'un pla d'ocupació o d'altres programes amb efectes racionalitzadors sobre els recursos humans d'una organització. La conseqüència no en pot ser l'excedència forçosa, tal com es preveu en aquest article, sinó la reassignació i, si no es produeix, la situació d'expectativa de destinació. Sobre això, són suficientment il·lustratius l'article 20.1g LMRFP, en els paràgrafs del primer al quart, i el 29.5 del mateix text, ambdós declarats normes bàsiques, i l'article 68 de la Llei 9/1994. Sembla, doncs, que qualsevol funcionari al qual s'hagi suprimit el lloc de treball, com a conseqüència d'una mesura de racionalització de l'organització administrativa, tindrà dret a obtenir aquella situació i a gaudir-ne durant el període previst.

L'article 122.1 RPSEL haurà d'acollir els supòsits establerts pels articles 25 i 26 de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, sobre canvis de llocs de treball per a la protecció dels treballadors especialment sensibles a determinats riscos, i protecció de la treballadora en estat i del fetus.

L'article 128 i següents RPSEL fan referència a l'adquisició del grau personal, en uns termes que desconeixen l'actual complexitat dels problemes relatius a l'adquisició i el reconeixement del grau personal, de tal manera que aquí la legislació estatal i autonòmica han d'actuar com a normes interpretatives i orientadores que permetin resoldre els problemes operatius. Així, l'article 31 de la Llei 9/1994 preveu que en cap cas no es pot consolidar un grau que pugui superar el màxim del grup al qual es pertany, mentre que el Reial decret 364/1995 preveu el supòsit de la modificació del nivell del lloc de treball durant el seu temps de desenvolupament; l'article 70.4 estableix un criteri pel còmput del temps de desenvolupament d'un lloc de treball amb caràcter provisional, si aquell s'adquireix amb caràcter definitiu, l'article 70.6, precepte en el qual a més es regula a bastament el còmput del temps de serveis prestats en comissió i, per últim, es regula el còmput del temps en el procés de reassignació d'efectius i en el d'adscripció provisional, en la situació d'expectativa de destinació i en la de serveis especials, l'article 70.7, 8 i 9.

## 7. Drets i deures dels funcionaris

L'article 142 TRRL preveu expressament que els funcionaris locals tindran dret a les recompenses, permisos, llicències i vacances previstos en la legislació sobre funció pública de la Comunitat Autònoma respectiva i, supletòriament, en l'aplicable als funcionaris de l'Administració de l'Estat. També, l'article 144 TRRL estableix que els funcionaris de l'Administració local tenen les obligacions determinades per la legislació sobre funció pública de la Comunitat Autònoma corresponent i, sempre, les previstes en la legislació bàsica de l'Estat.

Congruentment, l'article 307 LMRLC ens diu que el règim estatutari dels funcionaris locals pel que fa a les vacances, les llicències i els permisos, els deures i les responsabilitats ha d'ésser idèntic al dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat. Així, doncs, vigència del principi d'identitat pel que fa als drets i deures dels funcionaris locals envers els funcionaris de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa als drets funcionaris, sembla que seria convenient introduir entre la llista d'aquells que preveu el títol 5, capítol 1, secció 1 RPSEL, el que estableix l'article 49 de la Llei 9/1994, com a dret a ésser tractats amb respecte a la seva intimitat i amb consideració a la seva dignitat, i rebre protecció o assistència envers les ofenses verbals o físiques de naturalesa sexual o de qualsevol naturalesa.

L'article 148 RPSEL inclou els permisos que es poden concedir per causes justificades. Permisos als quals ara s'haurien d'afegir els previstos, d'una banda, a l'article 51 de la Llei 9/1994, per a proves definitives d'avaluació i alliberadores en centres oficials i per raó de matrimoni d'un familiar fins al segon grau d'afinitat o consaguinitat, amb el temps indispensable per fer-les o per assistir-hi, de l'altra, l'introduït pel article 26.4 de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, on s'ha regulat que les treballadores en estat tindran dret a absentar-se del treball, amb dret a remuneració, per a la realització d'exàmens prenatals i tècniques de preparació al part, amb avís previ i justificació de la necessitat de la seva realització dintre de la jornada de treball.<sup>33</sup>

L'article 149 RPSEL, que es refereix a les llicències del personal al servei de les entitats locals, s'ha de matisar ara amb l'article 52 de la Llei 9/1994, que preveu que la llicència per raó de matrimoni sigui de quinze dies naturals, i estableix que les llicències per exercir funcions sindicals, de formació sindical o de representació de personal s'han d'atenir al que sigui determinat per reglament, amb consulta prèvia als òrgans de participació en la determinació de les condicions de treball.

En l'article 150 RPSEL, relatiu a la llicència per part o per adopció, s'introdueix, per l'article 53 de la Llei 9/1994, l'acolliment previ a l'adopció, amb la possibilitat de computar-se a partir de la resolució administrativa per la qual es constitueix.

També s'ha introduït en l'article 151 RPSEL, relatiu a la reducció de jornada de treball per raó de guarda legal d'un infant de menys de sis anys o d'un disminuït psíquic o físic que no realitzi cap activitat retribuïda, per l'article 53 de la Llei 9/1994, la previsió que la reducció proporcional de les retribucions consegüent es produirà tant sobre les bàsiques com sobre les complementàries, amb inclusió dels triennis.

En el títol 5, capítol 1, secció 2 RPSEL, regulador dels deures i responsabilitats dels funcionaris, s'haurien d'incloure els previstos a l'article 54 de la Llei 9/1994, l'un, relatiu a vetllar pel perfeccionament professional i, en particular, esforçar-se en el perfeccionament del coneixement del català per tal d'utilitzar-lo adequadament en la seva feina, i assistir amb aquesta finalitat als cursos que imparteixin els centres de formació, i, l'altre, que prescriu l'obligació de no alterar voluntàriament, per cap mitjà, les pròpies condicions físiques i psíquiques ni induir altre personal a fer-ho, quan això pugui afectar d'una manera considerable el funcionament regular dels serveis o la tasca que es té encomanada.

33. Tot i que, després, a diferència del que passa amb l'article 37.3 de l'Estatut dels treballadors en la disposició addicional onzena, no s'ha modificat l'article 30.1 LMRFP, per tal d'introduir un nou permís per al temps indispensable per a la realització d'exàmens prenatals i tècniques de preparació al part que s'hagin de realitzar dintre de la jornada de treball.

L'article 157 RPSEL, referit a l'exigència de responsabilitat del personal al servei de les Administracions locals, s'hauria de completar ara amb allò que es preveu al títol X, capítol II, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i també amb els procediments establerts als articles del capítol V del Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments en matèria de responsabilitat.

## 8. Situacions administratives

La jerarquia de fonts en matèria de situacions administratives dels funcionaris al servei de les entitats locals de Catalunya ens remet a l'article 140 TRRL, on s'adverteix que aquelles es regularan per la normativa bàsica estatal i per la legislació de funció pública de la comunitat autònoma respectiva i, supletòriament, per la legislació dels funcionaris de l'Administració de l'Estat. Per tant, respectada la legislació bàsica estatal, regirà, també aquí, el principi d'identitat proclamat per l'article 307.1 LMRLC, on s'estableix que el règim estatutari dels funcionaris locals pel que fa a les situacions administratives ha d'ésser idèntic al dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat.

A partir d'aquell principi, a l'article 183 RPSEL caldria introduir les noves situacions administratives previstes a l'article 29 LMRFP,<sup>34</sup> i traslladades a l'article 43 de la Llei 9/1994, amb algun matís pel que fa a la situació de servei en comunitats autònomes, que en la legislació catalana queda definida com a serveis en altres administracions. Sembla, doncs, que caldria modificar aquest article introduint les situacions d'excedència forçosa, excedència voluntària incentivada, expectativa de destinació, excedència voluntària per agrupació familiar, i modificar l'actual situació de serveis especials en altres administracions, que s'hauria de redactar com a serveis en altres administracions.

L'article 184 RPSEL, que conté la situació administrativa de servei actiu, ha de tenir en compte la novetat introduïda en la situació administrativa de serveis especials que permet, als que presten serveis en llocs classificats com a personal eventual en la relació de llocs de treball de les entitats locals, optar per continuar en servei actiu, previsió continguda a l'article 46 de la Llei 9/1994. Semblantment, s'haurà d'introduir dintre de la situació de servei actiu la dels funcionaris que es trobin afectats per un procés de reassignació d'efectius com a conseqüència d'un pla d'ocupació, supòsit assimilable a la figura de disponibilitat prevista pel mateix Reglament.

Els articles 185, 186, 187 i 188 RPSEL preveuen la comissió de serveis com si es tractés d'una situació administrativa diferenciada, quan en la sistemàtica dels textos més moderns, com els reglaments estatals inclosos en els reials decrets 364 i 365/1995, de 10 de març, es regula com un sistema temporal de provisió de llocs de treball, posició que sembla més correcta, sens perjudici d'esmentar que la comissió de serveis és un supòsit de servei actiu.<sup>35</sup>

---

34. Una acurada sistemàtica de les situacions administratives definides per les normes estatals, la trobem a l'article 2 del Reial decret 365/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament de situacions administratives dels funcionaris civils de l'Administració general de l'Estat.

35. Tot i que, s'ha de tenir en compte que l'article 41 LFCE regula la comissió de serveis dintre de la situació de servei actiu, sistemàtica que segueix l'article 70 LFPGC.



L'article 193 RPSEL, regulador del règim d'excedència voluntària per interès particular, manté els límits temporals relatius a aquesta figura, anteriors a la reforma de la Llei 22/1993. Aquests límits s'han de substituir ara pels que estableix la norma bàsica en aquesta matèria, és a dir, l'article 29.3c LMRFP, que conté també l'article 44 de la Llei 9/1994, on es preveu que els funcionaris que vulguin sol·licitar aquesta excedència cal que hagin prestat serveis efectius en qualsevol Administració pública durant els cinc anys immediatament anteriors, i no s'hi pot romandre menys de dos anys continuats ni més del nombre d'anys equivalents als que el funcionari acreditat haver prestat serveis en qualsevol de les administracions públiques, fins a un màxim de quinze anys.

Semblantment, l'article 197 RPSEL, que fa referència a l'excedència voluntària per tenir cura d'un fill, s'ha vist modificat per la Llei 4/1995, de 23 de març, de regulació del permís parental i per maternitat, on es preveu, en el seu article 2, una modificació de l'apartat 4 de l'article 29 LMRFP, relativa al dret de reserva al lloc de treball, dret que, de conformitat amb allò establert en la legislació anterior, es conserva durant el primer any, però ara, a diferència del règim passat que configurava el període següent fins al màxim de tres anys, com un període d'excedència per interès particular, sense dret a reserva de lloc de treball, s'estableix el dret a mantenir un lloc de treball en la mateixa localitat i d'igual nivell i retribució.<sup>36</sup>

L'antiguitat del RPSEL origina a més l'existència d'un dèficit de regulació en el tipus d'excedència voluntària que ha estat a bastament modificada en les últimes normes legals reformadores del sistema de funció pública. Així, entre els dèficits del Reglament en la matèria, es poden assenyalar:

a) La inexistència d'una regulació específica sobre l'excedència voluntària incentivada, que es pot salvar amb l'aplicació de la normativa bàsica estatal continguda a l'article 29.7 LMRFP, tenint en compte el que disposa la Llei 9/1994, en el seu article 44, i que té per resultat últim independitzar la figura de l'aplicació d'un pla d'ocupació, de conformitat amb la disposició addicional vintena d'aquesta LMRFP.

b) La manca de regulació de l'excedència voluntària per agrupació familiar, regulada ara per l'article 29.3d LMRFP, tot i que l'esmentada excedència ha de tenir utilitat exclusivament en les entitats locals supramunicipals.

En l'article 212 RPSEL, caldria introduir els nous supòsits de la situació administrativa de serveis especials, que l'article 46 de la Llei 9/1994 ha ampliat als funcionaris que ocupin llocs classificats com a personal eventual en la relació de llocs de treball de la Generalitat i de les entitats locals i no optin, en cas de passar a ocupar llocs d'eventual, per continuar en actiu, i als que siguin elegits membres del Parlament Europeu.

L'article 218 RPSEL regula el reingrés al servei actiu, matèria que ha estat modificada en els últims anys en la legislació estatal per la Llei 40/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals del'Estat per a 1990, en el seu article 34, i per la Llei 22/1993, de 29 de desembre, en el seu article 25. Els esmentats articles preveuen que el reingrés al servei actiu dels funcionaris s'efectuarà mitjançant la seva participació en les convocatòries de provisió de llocs de treball, tot i que l'esmentat reingrés es podrà efectuar per adscripció a un lloc amb caràcter provisional, condicionat a les necessitats del

36. Amb el que s'ha de plantejar l'oportunitat de mantenir aquesta excedència dintre de les anomenades voluntàries o per interès particular.

servei i, per tant, sense que això pugui ésser entès com un dret del funcionari i, en tot cas, sempre que es compleixin els requisits per al desenvolupament del lloc, amb la qual cosa ja no és suficient la pertinença al cos o escala a la qual està adscrita la vacant, sinó que, a més, cal complir els requisits que s'han pogut preveure a la relació de llocs de treball. Aquesta mateixa regulació s'ha traslladat ara a l'article 78 de la Llei 9/1994, amb la qual cosa ha esdevingut plenament aplicable a les entitats locals.

Lògicament el RPSEL no preveu cap regulació de la nova situació administrativa d'expectativa de destinació, buit que s'ha de considerar superat per la previsió que n'ha fet la normativa bàsica estatal, més concretament l'article 29.5 LMRFP, tenint en compte el que es disposa a l'article 68 de la Llei 9/1994, on s'estableix que la declaració d'aquesta situació es pot produir com a conseqüència d'una redistribució d'efectius o d'altres mesures de racionalització de l'organització administrativa.

Pel que fa a la figura de l'excedència forçosa, cal tenir en compte que avui comptem amb quatre varietats, que segons el meu parer caldria reduir a tres. La primera, la prevista a l'article 44.1 LFCE com a conseqüència d'una reforma de la plantilla o de la supressió d'una plaça, supòsit que crec que s'ha de resituar dintre dels definits com a resultat d'una mesura de racionalització de l'organització administrativa i del personal, salvada sempre la possibilitat que es vulgui reservar aquesta figura per a casos singulars, cosa que no deixa de plantejar dubtes sobre l'aplicació del principi d'igualtat i no-discriminació en aquest tipus de situacions; precisament, no ens ha de sorprendre que l'article 70 de la Llei 9/1994, que fa referència expressa a aquesta qüestió condicioni la reducció de llocs de treball a una actuació d'acord amb els procediments legalment vigents. La segona varietat d'aquesta figura no ens ha de plantejar dubtes, i es refereix a la impossibilitat d'obtenir el reingrés per part dels funcionaris que han estat declarats en la situació de suspensió ferma, tal com s'ha afirmat al mateix article 70 de la Llei 9/1994. La tercera excedència forçosa que hem de mencionar és, tal com diu l'article 29.1 LMRFP, l'excedència forçosa aplicable als funcionaris en expectativa de destinació, que lògicament demana l'adopció d'aquesta figura derivada d'un procés de racionalització de l'organització administrativa.

En últim lloc, s'ha d'esmentar la figura d'excedència forçosa que deriva de l'esgotament del període d'excedència voluntària per tenir cura d'un fill quan el funcionari sol·licita el reingrés al servei actiu i aquest no és possible per manca de vacant pressupostària, tot i que no he volgut incloure aquesta figura en la relació anterior per considerar que amb la nova Llei 4/1995, de 23 de març, de regulació del permís parental i per maternitat, ha deixat de tenir sentit, ja que es garanteix en qualsevol moment la reserva d'un lloc de treball. Així i tot, penso que aquest dret de reserva difícilment es podria fer valer davant d'una mesura justificada i motivada de reestructuració organitzativa que impliqués la supressió del lloc de treball reservat, amb què seria convenient el manteniment d'un tipus com el que hem descrit.<sup>37</sup> A partir d'aquí, és evident que la disposició addicional 5.1 RPSEL hauria d'ésser modificada amb aquests criteris i introduir, a més, els que l'article 70 de la Llei 9/1994 estableix per ordenar el reingrés dels excedents forçosos.

37. Així, l'article 16 de la Llei 3/1995, de 10 d'abril, de modificació de la Llei 4/1988, de 26 de maig, de la funció pública de Galícia, que ja preveu la reserva de lloc de treball durant els tres anys del període d'excedència per a tenir cura d'un fill, ha seguit mantenint aquest tipus d'excedència forçosa. Sembla que l'excedència forçosa és la situació administrativa en la qual ha de quedar el funcionari en els casos en els quals l'Administració té el deure d'atorgar una plaça i no existeix en la plantilla la plaça corresponent.

## 9. Activitat sindical i negociació col·lectiva

L'article 95 LBRL estatueix que la participació dels funcionaris, a través de les seves organitzacions sindicals, en la determinació de les condicions d'ocupació, serà l'establerta amb caràcter general per a totes les administracions públiques. Així mateix, l'article 307.1 LMRLC preveu que el règim estatutari dels funcionaris locals, pel que fa als drets sindicals i de participació, ha d'ésser idèntic al dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat.

Sobre això, l'article 50 de la Llei 9/1994 ha cobert un buit de la normativa bàsica estatal definida a la Llei 9/1987, de 12 de juny, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques, modificada per la Llei 7/1990, de 19 de juliol, de negociació col·lectiva, en regular la composició de la part sindical en les meses de negociació, acudint al criteri de proporcionalitat segons els resultats obtinguts per les organitzacions sindicals en cada procés electoral, criteri que al meu entendre és perfectament traslladable a les meses de negociació de les nostres corporacions locals, tot i que es pot discutir la seva coherència amb el model de participació que ha dissenyat la normativa bàsica de l'Estat.<sup>38</sup>

## 10. Adquisició i pèrdua de la condició de funcionari

L'article 307.1 LMRLC, citat tantes vegades, preveu que el règim estatutari dels funcionaris locals, pel que fa a l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, ha d'ésser idèntic al dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat.

Sobre això, una de les modificacions, més formal que real, que s'hauria de produir en l'article 229 RPSEL, regulador de les condicions per a l'adquisició de la condició de funcionari, seria la de substituir la condició de superar el sistema de selecció, per la de superar els processos selectius, tal com preveu l'article 37 de la Llei 9/1994, expressió que tècnicament és, tot plegat, molt més correcta.

En canvi, sembla que els articles 232 i següents, referits a la jubilació dels funcionaris locals, haurien de contenir alguna referència als sistemes de jubilació anticipada incentivada, tal com es preveu a l'article 39 de la Llei 9/1994,<sup>39</sup> sens perjudici d'altres mesures com la cessació progressiva d'activitats prevista a la disposició addicional cinquena del Reial decret 365/1995, que el legislador autonòmic encara no ha pogut establir.

## 11. Règim disciplinari

L'article 147 TRRL determina que les faltes molt greus aplicables als funcionaris locals seran les tipificades per la legislació bàsica, mentre que les faltes greus i lleus

38. La STS de 8 de juliol de 1992 (Ar. 6245) s'ha inclinat per la introducció del criteri de representació paritària de les organitzacions sindicals legitimades per negociar en una mesa de negociació.

39. Mesures que, segons el meu parer, les corporacions locals estan habilitades per introduir ara mateix, d'acord amb la disposició addicional vint-i-unena de la LMRFP, afegida per la Llei 22/1993, que explícitament els permet l'adopció d'incentius a la excedència voluntària i a la jubilació anticipada.

seran les establertes en la legislació de funció pública de la comunitat autònoma respectiva i supletòriament en la legislació de funcionaris civils de l'Estat. Així mateix, l'article 148 TRRL estableix les sancions que es podran imposar als funcionaris al servei de les entitats locals. També, l'article 150.4 TRRL estatueix que la tramitació dels expedients disciplinaris s'ajustarà a allò que estableixi la legislació de la comunitat autònoma respectiva i supletòriament el reglament disciplinari dels funcionaris de l'Administració civil de l'Estat; de la mateixa manera, l'article 152 d'aquella norma preveu que la cancel·lació de les sancions es regirà per la legislació de funció pública de la comunitat autònoma respectiva i supletòriament per la legislació de funcionaris civils de l'Estat. Finalment, l'article 146 TRRL ordena un règim de prescripció per a les faltes comeses pels funcionaris de l'Administració local.

D'aquí que no sigui del tot exacta l'afirmació de l'article 307.1 LMRLC, relativa a què el règim estatutari dels funcionaris locals, pel que fa al règim disciplinari, ha d'ésser idèntic al dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat.

L'article 240 RPSEL fa referència a les faltes molt greus, les quals, de conformitat amb l'article 147.1 TRRL, s'han d'ajustar al que es preveu a l'article 31 LMRFP. Però el Reglament introdueix un nou supòsit de falta molt greu: «el fet de causar, per negligència o per mala fe, danys molts greus al patrimoni i als béns de l'entitat local», que no és expressament previst en la norma bàsica estatal, amb la qual cosa s'envaeix la competència estatal.<sup>40</sup> Tot això, sense entrar en la consideració que el Reglament s'ha limitat a traslladar a l'àmbit local una norma autonòmica, d'acord amb el principi d'identitat de règims, norma prevista a l'article 93.ª de la LFPGC, ara modificat per la Llei 9/1994, però sense alterar l'estructura essencial del tipus.

L'article 241 RPSEL, relatiu a les faltes greus, té com a referència l'article 94 de la LFPGC, norma que ha estat modificada per l'article 57 de la Llei 9/1994.<sup>41</sup> Això produeix una disparitat entre la norma reglamentària i la Llei autonòmica que s'ha de resoldre a favor d'aquesta última. Sobre això, caldria introduir en el text reglamentari les modificacions següents: A) La lletra *b* de l'article 141 del Reglament, relativa a la manca de consideració envers els administrats, s'ha de complementar amb la lletra *c* del tipus de la Llei que inclou aquest supòsit i a més l'estén a la manca de consideració envers el personal al servei de l'Administració en l'exercici de les seves funcions; B) La lletra *m* del Reglament, relativa a les conductes constitutives de delictes dolós relacionades amb el servei o que causin danys a l'Administració o als administrats, s'ha de complementar amb la lletra *f* de la Llei, que inclou aquests supòsits i a més les conductes constitutives de delictes dolós que causin dany als companys; C) La lletra *d* del Reglament, relativa a l'incompliment del deure de reserva professional, s'ha de matisar ara amb el que es preveu a la lletra *g* de la Llei, que ha condicionat el supòsit al fet que l'esmentat incompliment causi perjudicis a l'Administració o s'utilitzi en benefici propi; D) Dels supòsits previstos a les lletres *e* i *k* del Reglament ha desaparegut, en les lletres *k* i *s* de la Llei, la conducta negligent, dolosa o amb mala fe, amb la qual cosa ambdós tipus s'han objectivats; E) A la lletra *q* del Reglament, que descriu la falta

40. Tal com s'ha afirmat la Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 26 de novembre de 1993.

41. Convé tenir en compte que aquí no existeixen problemes de competència, perquè l'Estat no ha legislat sobre faltes greus i lleus, limitant-se a establir-les mitjançant una norma reglamentària. A més, té prioritat la norma autonòmica, de conformitat amb l'article 147.2 TRRL.

d'incompliment injustificat de la jornada de treball que, acumulat, representi un mínim de deu hores al mes, s'ha de afegir ara, en la lletra *o* de la Llei, la precisió que el mes sigui natural, amb la qual cosa el comput dels incompliments és acumulatiu i no s'interromp cada mes; *f*) Per últim, ha desaparegut el tipus de la lletra *b* del Reglament, relatiu a les faltes d'assistència sense causa justificada, que era repetitiu amb el tipus de la lletra *r* del mateix Reglament, la tercera falta injustificada d'assistència en un període de tres mesos quan les dues anteriors hagin estat objecte de sanció per falta greu, aquest molt més precís que aquell que ara desapareix.

L'article 242 RPSEL sobre les faltes lleus ha estat, també, modificat per l'article 58 de la Llei 9/1994, reformador de l'article 95 LFPGC. Aquí les rectificacions produïdes són les següents: A) La lletra *b* del Reglament, que es refereix a la lleugera incorrecció envers el públic, els companys o els subordinats, ha estat modificada per la mateixa lletra de la Llei, que es refereix ara a la lleugera incorrecció envers el públic o el personal al servei de l'Administració, tipus genèric que fa dubtar sobre si entre el personal al servei de l'Administració s'han d'incloure els superiors; B) A la lletra *d* del Reglament, relativa a l'incompliment de la jornada de treball sense causa justificada, s'ha introduït ara, en la lletra *d* de la Llei, l'incompliment de la jornada i de l'horari sense causa justificada, si no constitueix falta greu; C) De la lletra *b* del Reglament, en el tipus de la lletra *b* de la Llei, ha desaparegut el tipus de conducta negligent o deixada en l'incompliment dels deures i les obligacions del funcionari, tot i que, de conformitat amb la remissió del mateix apartat, s'ha de considerar que dintre del tipus s'han de tractar exclusivament els incompliments que no siguin molt greus o greus.

L'article 243 RPSEL regula les sancions disciplinàries que es poden imposar per raó de les faltes tipificades, entre les quals es preveu la pèrdua d'un a tres graus personals per a les faltes greus i el trasllat de lloc de treball, amb canvi de residència o dins de la mateixa localitat, per a les faltes molt greus i greus, respectivament, sancions introduïdes pel legislador autonòmic i no previstes a l'article 148 TRRL, que s'ha de considerar com a norma bàsica en matèria de règim local, amb la qual cosa es pot considerar que aquell article està viciat d'incompetència manifesta.<sup>42</sup>

Una altra qüestió és la recuperació, com a sanció principal o accessòria per a faltes de puntualitat i d'assistència, de la deducció proporcional de retribucions que l'article 60 de la Llei 9/1994 ha produït; recuperació que en principi és congruent amb el que preveu el TRRL, però que no deixa de produir una certa perplexitat, perquè la Llei 31/1991, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1992, en el seu article 36, havia fet perdre a la deducció proporcional de retribucions el seu caràcter sancionador, en convertir-la en un mecanisme de caràcter automàtic, amb el qual l'Administració es podria rescabalar dels incompliments horaris dels seus funcionaris. Segons el meu parer, la norma legal havia permès prescindir d'unes garanties procedimentals per a la repressió dels incompliments de jornada i horaris que ara es recuperen, ja que l'article 150.4 TRRL ens diu que, en aquestes matèries, l'expedient, i per tant el seu procediment de tramitació, s'ajustarà al que disposa la legislació de la comunitat autònoma respectiva.

42. Amb el mateix argument s'hauria de refusar la incorporació al règim local com a sanció la revocació del nomenament interí, prevista a l'article 60 de la Llei 9/1994, com un nou tipus. Pel que fa a les sancions consistents en el trasllat de lloc de treball, s'ha de tenir en compte que aquest no és un supòsit subsumible dintre del més genèric de destitució del càrrec, que, segons l'article 147.5 TRRL, sols ha d'ésser aplicat als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, tal com ens adverteix l'article 248 del Reglament.

Com es veurà tot seguit, entenem que, de conformitat amb el que ja hem dit, la tramitació del procediment disciplinari s'ha de portar a terme mitjançant el que es disposi a les normes legals i reglamentàries de caràcter autonòmic, tal com es preveu als articles 149 i 150.4 TRRL. Per tant, és aplicable als ens locals de Catalunya el que es preveu al Decret 243/1995, de 27 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, amb la qual cosa lògicament se'ns ha de plantejar ara el problema de compatibilitat entre les normes d'aquesta disposició i el que es preveu al RPSEL.

L'article 267 RPSEL conté, com a mesura cautelar, la possibilitat de traslladar a un altre lloc de treball dins de la mateixa localitat al funcionari presumptament responsable dels fets, possibilitat que és congruent amb l'article 29.3a del Decret 243/1995, en la mesura en què l'actuació de l'inculpat comporti un deteriorament del funcionament del centre de treball o de la unitat on tingui la seva destinació. L'article 268 RPSEL preveu la suspensió provisional d'ocupació com a mesura provisional pel temps màxim de sis mesos, període que, de conformitat amb l'article 29.3b del Decret 243/1995, s'ha de reduir a tres mesos prorrogables, en el cas de les faltes molt greus, per tres més si els fets revesteixen una transcendència especial o se'n pugui derivar un perjudici per als serveis públics o resultar perjudicada la investigació dels fets.

L'article 273 RPSEL preveu que el règim de notificacions en la tramitació de l'expedient disciplinari s'ha d'ajustar en tot cas al que es disposa a la legislació general sobre procediment administratiu, mentre que els articles 31 i 32 del Decret 243/1995 preveuen un nou sistema de comunicacions ja adaptat a la Llei 30/1992, que, sens dubte, per raó de legalitat, però també d'economia i eficàcia, serà el que s'haurà d'adoptar a les entitats locals.

L'article 275 RPSEL assenyalava que la incoació de l'expedient disciplinari es portarà a terme per mitjà del president de la corporació o el membre d'aquesta que per delegació d'aquell exerceixi el comandament directe del personal. Aquest precepte ha d'ésser complementat per l'article 37 del Decret 243/1995, on es preveu que el procediment s'ha d'iniciar d'ofici, bé per iniciativa pròpia o com a conseqüència d'una ordre superior, proposta del cap del centre de treball o de la unitat on presti serveis l'afectat, moció raonada dels subordinats o denúncia.

Els articles 292 i 293 RPSEL es refereixen a la proposta de resolució i a l'audiència de l'interessat, mentre que els articles 48 i 49 del Decret 243/1995 preveuen, d'una banda, el tràmit de vista i al·legació a l'expedient amb anterioritat a l'elaboració de la proposta i, de l'altra, l'audiència sobre la proposta de resolució; es produeix així un doble tràmit d'al·legacions que, com a garantia del presumpte responsable, sens dubte s'ha d'incorporar a la tramitació dels expedients disciplinaris en l'àmbit local.

L'article 296 RPSEL permet que, quan la simplicitat dels fets i les responsabilitats així ho permetin, l'instructor podrà disposar la unificació del plec de càrrecs i la proposta de sanció en un sol tràmit, i produir així un estrany procediment abreujat que no té referent a la legislació ordinària. Segons el meu parer, s'ha de considerar desplaçat l'esmentat article pel procediment sumari per faltes lleus previst al capítol 2 del Decret 243/1995.

L'article 304.1 RPSEL estableix un règim de prescripció de les faltes comeses pels funcionaris dels ens locals de Catalunya que no coincideix amb l'establert per l'article 146.2 TRRL, pel que fa a les faltes lleus, que en el Reglament prescriuen als tres

mesos, mentre que en el TRRL ho fan al cap d'un mes, amb la qual cosa es produeix un excés de competència del legislador autonòmic, que sens dubte condemna a la il·legalitat aquest precepte reglamentari.<sup>43</sup> Pel que fa a la prescripció de les sancions imposades, també s'ha de tenir en compte que l'apartat segon de l'article que comentem preveu que les imposades per faltes molt greus prescriuen al cap de sis anys, les imposades per faltes greus prescriuen al cap de dos anys i les imposades per faltes lleus prescriuen al cap de tres mesos, cosa que és contradictòria amb l'article 62 de la Llei 9/1994, on es preveu el mateix règim per a les sancions imposades per faltes molt greus i greus, però on s'estableix que les imposades per faltes lleus prescriuen al cap de dos mesos.

## 12. Jornada i condicions de treball

L'article 311 RPSEL, relatiu a la jornada de treball i horaris dels funcionaris de l'Administració local, és plenament conforme amb la legalitat vigent, tot i que s'han de tenir en compte les possibilitats obertes per la Resolució de 27 d'abril de 1995, de la Secretaria d'Estat per a l'Administració Pública, per la qual es dicten instruccions sobre jornada i horaris de treball del personal civil al servei de l'Administració general de l'Estat, on s'estableix una jornada reduïda per interès particular, en el que sens dubte és el primer intent de configurar un jornada a temps parcial en les nostres administracions públiques, que consisteix en una jornada sense interrupcions, entre les 9 i les 14 hores, de dilluns a divendres, amb el 75% de les retribucions, jornada que, al meu entendre, es pot aplicar directament a les entitats locals.

L'article 319 RPSEL fa referència a l'adopció de les mesures necessàries per tal de mantenir un adequat nivell de seguretat i higiene en el treball en les corporacions locals, norma programàtica que ha quedat desplaçada per la vigència i plena aplicabilitat de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals als ens locals, de conformitat amb la seva consideració com una norma bàsica del règim estatutari dels funcionaris públics. Semblantment, l'article 320 RPSEL, que es refereix a la constitució d'una comissió de seguretat i higiene en el treball, en les corporacions de més de 250 treballadors i funcionaris, s'ha de considerar superat per l'entramat representatiu previst a la nova legislació sobre salut laboral. D'aquí que s'hagi de procedir a l'articulació d'una representació especialitzada, mitjançant la instauració de la figura dels delegats de prevenció, i la constitució d'una estructura participativa de comitès de seguretat i salut en totes aquelles corporacions que comptin amb 50 o més treballadors.

---

43. Precepte que també ha deixat d'ésser congruent amb la normativa autonòmica, que, en l'article 62 de la Llei 9/1994, estatueix que les faltes lleus prescriuen als dos mesos.

