

VIGENCIA Y APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Joan Mauri i Majós

Profesor de derecho administrativo
de la Universidad de Barcelona

El Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales (RPSEL), se planteó como un texto con carácter omnicompreensivo y codificador que articulara en un solo cuerpo el conjunto de disposiciones, a menudo dispersas y fragmentadas, de aplicación a los funcionarios de las administraciones locales, evitando así contradicciones y confusiones, en un esfuerzo en que era difícil discernir lo que había de intención normativa y lo que había de intención orientativa y casi pedagógica, dirigida a los pequeños y medianos ayuntamientos faltos tradicionalmente de recursos técnicos y jurídicos en la gestión de personal.

Asimismo, detrás de este Reglamento existía una clara intención adaptativa, o, si se quiere, un intento de trasladar a la Administración local unas normas pensadas para la Administración estatal y autonómica, que se pretendía orientar entonces hacia su práctica y ejecución en otra matriz institucional y dimensión organizativa.

Lógicamente, esta disposición nació limitada por fuertes condicionamientos, pues era dependiente de la legislación estatal y autonómica en materia de función pública y en materia de régimen local, normativa que el Reglamento se limitó a menudo a sistematizar y a armonizar resolviendo las contradicciones que se encontraban en un sistema tan complejo como es el régimen de los funcionarios locales.

Esta particular estructura constructiva del RPSEL, que era su principal virtud, también era su principal defecto, pues cualquier cambio que se produjese en la legislación de referencia tendría un efecto perverso sobre la función de la norma reglamentaria medida en términos de aptitud para ser ejecutada, ya que sustituiría a la coherencia y claridad pretendida por la inseguridad más absoluta, con el añadido de que una norma practicable como es ésta genera un uso cotidiano difícilmente desplazable si no es por una disposición de las mismas características.

Los problemas derivados de la duplicación de los textos normativos son bien conocidos por nuestra doctrina,¹ la cual, sin ignorar que a veces la reproducción de los textos se hace con el propósito de facilitar el conocimiento y la utilización de las normas que regulan una materia especialmente compleja, ha advertido que la duplicidad puede producir inseguridad y error, y también la alteración del sistema de competencias y el de fuentes, supuestos que se desencadenan cuando se reproducen normas

1. Puede verse, sobre esta cuestión, el trabajo de Fernando Sainz Moreno, «La tècnica normativa: el seu significat dins el context autonòmic», en *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*. Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1991, pág. 32 y ss.

estatales en normas autonómicas o cuando una ley posterior modifica preceptos de una ley anterior que siguen vigentes con el valor de normas reglamentarias.

Estos defectos son superables con una administración consciente de la potencialidad instrumental de las normas y de la función normativa del Gobierno en un Estado de derecho; atenta, pues, al cambio normativo y a la adecuación de los preceptos bajo su control, así como a su responsabilidad hacia el ordenamiento jurídico.²

Del mismo modo que tienen otra intensidad en momentos de alta estabilidad normativa, pero lo cierto es que se convierten en graves dificultades para el operador jurídico en los períodos de movimiento y afluencia de normas, parecidos a los que ha sufrido nuestro sistema de función pública en los últimos tres años.

Hay que tener en cuenta que el régimen jurídico de la función pública vive, en la actualidad, una ola reformadora caracterizada por la publicación de bloques normativos que, sin duda, inciden sobre el Reglamento. Así:

A) En lo que se refiere a reforma de la legislación básica en materia de función pública, hay que incluir aquí la promulgación de:

a) La Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás estados miembros de la Comunidad Europea; legislación desarrollada en el ámbito estatal por el Real decreto 800/1995, de 10 de mayo, por el que se regula el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás estados miembros de la Unión Europea.

b) La Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo y la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, desarrolladas por el Real decreto 364/1995, de 19 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración general del Estado; el Real decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración general del Estado, y la Resolución de 27 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado para la Administración pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración general del Estado.

c) La reforma de la legislación social con incidencia en la legislación básica de la función pública, donde se ha de contar con la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad, y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

B) En cuanto a la reforma de la legislación básica en materia de régimen local, debemos citar:

a) El Real decreto 896/1991, de 7 de julio, por el que se establecen las reglas

2. Sobre la adecuación de las normas y el cumplimiento de los postulados del Estado social de derecho, puede verse el trabajo de M. Jesús Montoro Chiner, *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuesto de calidad de las normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local.³

b) La Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, y el Real decreto legislativo 2/1994, de 25 de junio, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local; además, la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, que modificó la Ley de bases de régimen local; y la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social que modificó el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. En desarrollo de la normativa anterior, se ha dictado el Real decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre previsión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, y la Orden de 8 de septiembre del mismo año, que aprueba el modelo de convocatoria conjunta y bases comunes por las que deben regirse los concursos ordinarios.

C) Con referencia a la reforma de la legislación autonómica en materia de función pública, hay que contar con la Ley 9/1994, de 29 de junio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalidad de Cataluña, desarrollada hasta el momento por el Decreto 243/1995, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

Todo ello sin olvidar que en el entremedio de este proceso se ha producido una profunda reforma laboral contenida en el Real decreto 2317/1993, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan los contratos en prácticas y de aprendizaje y los contratos a tiempo parcial; la Ley 10/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los trabajadores y del texto articulado de la Ley de procedimiento laboral y de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social; y la Ley 14/1994, de 1 de julio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal; reforma que ha culminado con la aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores aprobado por el Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Reforma, además, que no ha dejado de ofrecer un producto de interés para el personal laboral de la Administración pública como es el Real decreto 2564/1994, de 29 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los trabajadores.⁴

3. Al cierre de este trabajo se tiene noticia de la tramitación por el Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) de un proyecto de Real decreto por el cual se adecuan los niveles de complemento de destino de los funcionarios de la Administración local, que quiere modificar el Real decreto 861/1986, de 26 de abril, para establecer unos intervalos de niveles de los puestos de trabajo más próximos a los de los funcionarios civiles de la Administración del Estado, regulados en el artículo 71 del Real decreto 364/1995, de 10 de marzo, distinguiendo a estos efectos entre corporaciones locales con población superior a 20.000 habitantes, corporaciones con población entre 5.001 y 20.000 habitantes y corporaciones con población inferior a 5.000 habitantes.

4. Indicación que se menciona sin querer prejuzgar la conveniencia y oportunidad de regular en el RPSEL, con la intensidad, y penetración que se produjo, el régimen jurídico del personal laboral al servicio de las administraciones locales, olvidando al respecto que la Generalidad de Cataluña con contundencia argumental por parte de la central sindical CCOO y su defensa jurídica con motivo de los conflictos jurídicos producidos por la aprobación del Reglamento.

A partir de aquí se puede afirmar que lo que nació con voluntad de efectuar un servicio y de responder a las necesidades de los ayuntamientos se ha convertido en una trampa y en un elemento de inseguridad y error para la vida jurídica de nuestras corporaciones locales y de sus empleados.

De ahí que postulemos una reforma urgente del Reglamento precitado, reforma que debería tener en cuenta las críticas que en el momento de su aparición se formularon al texto reglamentario y el contenido de los recursos jurisdiccionales que al efecto se produjeron. Además, la reforma debería tener conciencia del papel adaptativo jugado por los acuerdos de condiciones de trabajo en el seno de nuestras corporaciones locales, estableciéndose una nueva forma de regulación que articulase un espacio claro para las normas de la autonomía colectiva, señalándose en los preceptos del propio Reglamento los que pueden ser objeto de negociación, mediante la producción de las remisiones oportunas y su conexión con las normas colectivas en función de los principios de complementariedad, complementariedad y supletoriedad. Todo ello sin perjuicio de articular un método de control y seguimiento de la efectividad de la norma y de su necesaria corrección, al modo de un observatorio normativo sobre la función pública local, que permita transformar una función normativa episódica y espasmódica en una verdadera política pública.

Mientras tanto, nuestro papel sigue siendo el de la interpretación de la norma en busca de la recuperación de la plenitud, la sistematicidad y la coherencia que se predica de un ordenamiento jurídico. Éste es, precisamente, el sentido último de este trabajo, que hemos dividido en bloques temáticos con el fin de facilitar su consulta, desplazando a las notas de pie de página aquellas modificaciones normativas u observaciones que nos han parecido de poco interés o excesivamente complejas, y, por lo tanto, dificultosas en la sistemática de lectura del texto.

1. El objeto y ámbito de aplicación. La interpretación de las fuentes en la función pública local

El ámbito de aplicación del Reglamento, según su artículo 1.1, se extiende a las entidades locales de Cataluña, a los organismos que de ellas dependen y a los entes locales de base asociativa y de naturaleza pública, es decir, a los consorcios que, de acuerdo con el artículo 312.3 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, determinen en sus propios estatutos el carácter local. De ahí, consecuentemente, la inconveniencia de utilizar figuras previstas en el RPSEL por parte de otros tipos de consorcios, que ajustan su régimen jurídico al de la función pública de otras administraciones, con independencia de que en ellos participen entes locales.⁵

5. Un ejemplo típico de esta situación sería el consorcio del Museu Nacional d'Art de Catalunya, pues en sus estatutos, aprobados por Decreto 51/1991, de 4 de marzo, se definía la naturaleza jurídica del patronato del Museu Nacional d'Art de Catalunya como un consorcio de derecho público constituido por la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. En el artículo 2 se establecía que este patronato se regiría por aquellos estatutos, por los reglamentos de régimen interior que se pudiesen aprobar y por la Ley de museos, y, en los aspectos que estas normas no prevean, por la legislación administrativa de la Generalidad de Cataluña. Con ello se ha configurado este consorcio como un consorcio autonómico, que en materia de personal debe regirse por el régimen jurídico aplicable al personal

El artículo 2 del Reglamento no esconde su voluntad de estructurar un esquema de «interpretación del sistema de fuentes en lo que respecta a la función pública local», norma interpretativa, pues, que es criticable de acuerdo con la jurisprudencia constitucional,⁶ pero también de utilidad evidente con el fin de actuar como directriz para un operador que a menudo desconoce las reglas básicas de interpretación de un modelo de distribución de competencias tan complejo como lo es el que se refiere al régimen jurídico de los funcionarios locales.

En todo caso, este precepto debe ser ahora corregido, pues hay que introducirle las leyes estatales que, además de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (LMRFP), modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, contienen preceptos básicos, teniendo también en cuenta las normas reglamentarias que han sido consideradas básicas por el legislador estatal.⁷

Además, hay que poner de relieve que la desconfianza del reglamento hacia el carácter básico del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, que contiene el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), debe considerarse superada por la STC 385/1993, de 23 de diciembre, que después de rechazar la determinación del carácter básico de un precepto por su naturaleza, ha realizado un análisis singularizado de los contenidos de aquel texto, considerándolos ajustados a la Constitución.⁸

de la Administración pública de la Generalidad de Cataluña. El problema se plantea cuando, de acuerdo con el artículo 191 RPSEL, los funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona se adscriben al consorcio, pero manteniendo a la vez la situación de servicio activo en la Administración de origen y su régimen local, lo que sería posible siempre que el mencionado consorcio hubiese sido un consorcio local, dependiente, como ente instrumental, de una asociación de entes locales y sujeto, por lo tanto, a aquel régimen y no al régimen jurídico autonómico.

6. STC 214/1989, de 21 de mayo, por la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley de bases de régimen local.

7. Hay que considerar normas con contenidos básicos, por lo que hace referencia al artículo 149.1.18 CE, las sucesivas reformas de la LMRFP, tales como la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo; la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad. Pero también deben considerarse normas básicas una serie de preceptos de la Ley articulada de 1964 de funcionarios civiles del Estado, aprobada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que, en función de su papel integrador en el marco del estatuto de los funcionarios públicos, la jurisprudencia ha considerado como básica. Además, hay que considerar como norma básica una parte de la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de órgano de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio, de negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, y modificada por la Ley orgánica 18/1994, de 30 de julio, que contiene la normativa de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las administraciones públicas. Todo ello sin perder de vista la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas; la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de otros estados miembros de la Comunidad Europea, y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. En el marco reglamentario hay que mencionar por su contenido básico el Real decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre nuevo régimen retributivo de los funcionarios de la Administración local, y el Real decreto 896/1991, de 7 de julio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a los cuales debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local.

8. Un comentario de esta Sentencia se puede encontrar en Tomás Font Llovet (dir.), *Anuari del Govern Local 1995*. Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 264 y ss.

Eso desvanece las dudas interpretativas que al efecto se pudiesen tener, y nos obliga a considerar el orden de prelación de fuentes establecido por el TRRL, orden de prelación que no es uniforme sino que se configura en bloques concretos y determinados de materias (selección, promoción, provisión de puestos de trabajo, situaciones administrativas, régimen disciplinario, derechos y deberes, jornada y horarios). Con esto también debemos plantearnos la utilidad de construir y mantener un esquema interpretativo uniforme para todas las materias que integran el concepto de régimen jurídico de la función pública local en un reglamento autonómico.

En todo caso, si no se quiere renunciar a una norma interpretativa en el ámbito de este Reglamento, lo más adecuado, a mi juicio, podría ser un esquema como el que sigue:

- a) La normativa básica estatal en materia de régimen local.
- b) La normativa básica estatal en materia de función pública.
- c) La normativa autonómica en materia de régimen local.
- d) La normativa autonómica en materia de función pública, en los términos que establezca la legislación sobre régimen local.
- e) Las normas que desarrollen la legislación sobre régimen local en materia de función pública.
- f) Las ordenanzas y la normativa de cada entidad y también los acuerdos y pactos de condiciones de trabajo negociados entre los representantes de los entes locales y las organizaciones sindicales representativas, de acuerdo con la Ley.

2. Estructura y organización de la función pública

Dentro de este apartado hemos de referirnos a la clasificación del personal que mantiene una relación de servicios con los entes locales, a sus rasgos definidores y a la forma de adquisición y pérdida de aquella condición.

La norma básica en esta materia es el artículo 89 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), en la que se establece que el personal al servicio de las entidades locales estará integrado por funcionarios de carreras, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que ocupe puestos de confianza o de asesoramiento especial.

La LMRFP no contiene una regulación sobre esta materia, salvada la excepción de la figura del funcionario de ocupación eventual prevista en el artículo 20.2, con lo cual la definición de lo que puedan ser los tipos funcionarios y su caracterización debe buscarse en los artículos 3, 4 y 5.2 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de funcionarios civiles del Estado (LFCE).

La Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (LMRLC) prevé, en su artículo 290.1, que el personal al servicio de las corporaciones locales está formado por los funcionarios de carrera, por el personal interino, por el personal laboral y por el personal eventual, sin introducir ninguna definición de cada una de estas figuras. Además, hay que tener en cuenta que esta Ley, en su artículo 307, prevé que el régimen estatutario de los funcionarios locales por lo que respecta a la adquisición y a la pérdida de la condición de funcionario debe ser idéntico al de los funcionarios de la Administración de la Generalidad.

Por su parte, el RPSEL clasifica al personal local en los tipos previstos en la LMRLC, pero además caracteriza a cada una de las figuras y establece sus condiciones de cese y nombramiento, es decir, las condiciones de adquisición y pérdida de la relación de empleo.

En cuanto a la figura del personal interino, la innovación se ha producido de mano de la Ley 9/1994, de 29 de junio, de reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalidad de Cataluña (LRFPGC), la cual, en su artículo 6.2, admite el nombramiento de personal, interino para la realización de programas temporales, transmutando la figura de una relación de ocupación pública sujeta a condición, en una relación de ocupación pública sujeta a tiempo. Además, según el artículo 63 de la misma norma, el personal interino pierde ahora su condición cuando se acuerda revocar el nombramiento, configurándose al efecto, de acuerdo con el artículo 60 de esta Ley, la revocación del nombramiento interino como una sanción que puede imponerse como consecuencia de un procedimiento disciplinario. Ciertamente el impacto de esta modificación puede ser materialmente escaso en el ámbito local, pues el artículo 7 del RPSEL había admitido el cese del interino por transcurso del período para el que fue nombrado, pero en todo caso debe producirse ahora la adaptación de aquél a la normativa autonómica, tanto por lo que respecta a las condiciones del nombramiento, como por lo que respecta a la nueva causa de cese del personal interino.⁹

En lo que se refiere a la figura del personal eventual debe citarse la determinación contenida en el artículo 4.4 de la Ley 9/1994, que entendemos trasladable al régimen local, en que se advierte que el cese de este personal no genera, en ningún caso, indemnización, precepto que no deja de tener su utilidad ante los frecuentes conflictos que esta cuestión ha planteado en el ámbito local.^{10,11}

El artículo 19 RPSEL regula la figura del personal laboral de carácter no perma-

9. Conviene plantearse la admisibilidad de la transformación de la figura del interino en una figura a tiempo determinado, tanto por lo que se refiere a la función pública autonómica como por lo que se refiere a la local, pues, a mi juicio, la LFCE, a la que se puede atribuir por inducción naturaleza básica en este aspecto, no contempla esta posibilidad, al establecer en su artículo 5.2 que son funcionarios interinos los que, por razón de necesidad o urgencia, ocupan plazas de plantilla hasta que las mismas se puedan cubrir por funcionarios de carrera. Parece, pues, que es el cumplimiento de una condición, o si se quiere la inexistencia de la condición que dio lugar a su nombramiento (la falta de necesidad o de urgencia, la provisión de la plaza por funcionario de carrera o la renuncia del interesado) lo que ha de determinar la pérdida de la condición de interino. También parece discutible la configuración de una nueva sanción, la revocación del nombramiento interino, diferenciada de la separación de servicio. En primer lugar, porque rompe el principio de equiparación de obligaciones y derechos entre los interinos y los funcionarios de carrera, excepto el derecho a la permanencia, y en segundo lugar porque la mencionada sanción es desconocida en la legislación estatal, es decir, en el artículo 91 de la LFCE, regulador de las sanciones que se pueden imponer a los funcionarios públicos, que, también, por inferencia y en el sentido material que deben darse a las normas contenidas en la legislación preconstitucional, sin duda, tiene carácter básico, y en el artículo 148 TRRL, norma básica en esta materia en cuanto a la función pública local, tal como se ha afirmado por el autor del TSJC de 26 de noviembre de 1993.

10. Se pueden ver, a modo de ejemplo, la STSJ de Cataluña, de 10 de marzo de 1993, la STSJ de Extremadura de 17 de diciembre de 1993, y la STSJ de Castilla-La Mancha, de 17 de enero de 1990.

11. Otra cuestión es la mala comprensión que de la figura del personal directivo contiene el RPSEL. Esta figura adopta un perfil dual en el artículo 313 de la LMRLC. Por un lado, la Ley hace referencia a una figura gerencial cuando la complejidad de los servicios de un ente local lo requiera; por otro lado se puede admitir la interpretación realizada por el Reglamento de personal directivo para un área o servicio complejo.

nente, que se vinculará a la entidad local por una relación contractual laboral temporal. Aquí hay que decir que el Reglamento se ha anticipado en el tiempo y ha producido la regulación de un nuevo supuesto de interinidad laboral para las administraciones públicas que ahora, lógicamente, debe adaptarse al régimen jurídico previsto por el artículo 4 del Real decreto 2546/1994, de 29 de diciembre, por el cual se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los trabajadores en materia de contratación; artículo que ha dado carácter legal al supuesto de contrato de interinidad impropia, que se refiere a la cobertura de vacante hasta su válida provisión por contratación indefinida mediante el proceso selectivo correspondiente.¹²

Otra cuestión que debe ser objeto de un tratamiento cuidadoso es el sistema de selección del personal interino y del personal laboral de carácter no permanente.

En el artículo 98.1 RPSEL se permite el nombramiento de personal interino sin observar el trámite de convocatoria pública cuando se trate de la provisión de puestos de trabajo para los cuales exista máxima urgencia. Lo que es contradictorio con la disposición adicional primera del Real decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a los que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local, cuando establece que el proceso de selección de los funcionarios interinos se llevará a cabo previa convocatoria pública y con respeto, en todo caso, de los principios de mérito y capacidad,¹³ declarando la disposición final del mismo que aquella deberá considerarse norma básica, lo cual hace entrar el artículo del Reglamento precitado en contradicción con una disposición básica estatal.

Parecidamente, los artículos 20.2 y 22 RPSEL, referidos al personal laboral temporal, permiten sustituir, el primero, la convocatoria pública por una relación de personal que se interese de la oficina del INEM, mientras que, el segundo, permite la contratación directa en casos de máxima urgencia de personal laboral para trabajos concretos. Sobre esta cuestión el Real Decreto 896/1991 no establece ninguna regulación, pues la única existente se refiere al personal laboral fijo. Aquí hay que hacer referencia al artículo 298 de la LMRLC, que permite la selección del personal laboral no permanente en casos de máxima urgencia, sin necesidad de convocatoria, mediante la constitución de una bolsa de personal para prestar estos servicios, a través de un concurso anual, en que debe establecer el orden de preferencia para proveer las vacantes que se produzcan durante el año. Ésta es, pues, la previsión legal que el Reglamento ha desbordado claramente, con infracción de la jerarquía normativa, que ahora queda confirmada e integrada con la previsión establecida por el artículo 24.2 de la Ley 9/1994, de 29 de junio.¹⁴

12. No sin plantear una fuerte polémica en el seno de la doctrina laboral, centrada, precisamente, en la posibilidad de abrir un nuevo supuesto de contratación laboral mediante una norma reglamentaria, tal como se puede comprobar en el trabajo de José Manuel López Gómez, *El régimen jurídico del personal laboral de las administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 309 y ss.

13. Además, el precepto del RPSEL puede ser considerado una contradicción en sus propios términos, pues el presupuesto de la urgencia es necesario para cualquier nombramiento de funcionario interino.

14. El Real decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado y de la provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración del Estado, establece en su artículo 35 que los contratos del personal laboral no permanente deberán celebrarse de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, como no podría ser de otro modo, pues no hay en nuestra legislación un precepto jurídico que afirme que la contratación laboral temporal de las administraciones públicas sea libre

3. Plantillas y relaciones de puestos de trabajo

La cuestión de más importancia que plantea este apartado es la de la clasificación de los puestos que deben ser ocupados por funcionarios o personal laboral, siendo conscientes de que la atribución concreta de regímenes jurídicos a los distintos puestos de trabajo de la Administración se ajusta hoy en día a lógicas no coincidentes en la legislación estatal, en la autonómica y en la local.

Así, el artículo 15.1.ª LMRFP establece que, con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado, de sus organismos y entidades, serán desarrollados por funcionarios públicos. Son excepciones a esta regla, con la posibilidad de que los puestos de trabajo puedan ser ocupados por personal laboral: *a)* los puestos de naturaleza no permanente y los de carácter periódico y discontinuo; *b)* los puestos que deban desarrollar actividades propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos; *c)* los puestos de trabajo de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores; *d)* los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran unos conocimientos específicos o técnicos especializados cuando no exista ningún cuerpo o escala de funcionarios con preparación específica necesaria para su desarrollo, y *e)* los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que conlleven manejo de máquinas, archivos y similares.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley 9/1994 contiene la misma estructura con alguna variación. Así, se ha eliminado del apartado *b)* la referencia a los puestos de vigilancia, custodia, porteo y análogos, del mismo modo que se subordinan los supuestos del apartado *c)* a la inexistencia de cuerpo o escala de funcionarios con las funciones adecuadas y se incluyen, entre los puestos que son susceptibles de cubrirse por personal laboral, los puestos docentes que, por razón de su especificidad, no puedan ser ocupados por los funcionarios de los cuerpos y escalas docentes.

En cambio, el artículo 92.2 LBRL ha reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcional las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquéllas que se reserven a los funcionarios para la mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función. Este enunciado se ha trasladado al artículo 33 del Reglamento, como no podía ser de otro modo, dada la existencia de un precepto básico estatal.

y no haya de respetar los principios de igualdad y mérito, aunque es perfectamente comprensible que, de acuerdo con el principio de eficacia proclamado por el artículo 103.1 CE, los procedimientos de selección del personal de carácter no permanente no hayan de tener los mismos requisitos y formalidades que los procesos de selección para la contratación del personal permanente. Al respecto, se puede cumplir con los principios de igualdad y de mérito mediante el procedimiento de concurso único y bolsa de trabajo o listas de espera, obtenidas, también, por medio de otros procesos de selección del personal. En este sentido, parece que de la legislación autonómica actualmente vigente se desprende que el procedimiento que sería preciso utilizar y que acreditaría suficientemente el principio de igualdad y mérito, sería el de un concurso único anual, con convocatoria pública, para integrar una bolsa de trabajo de la que se nutrirían las contrataciones de carácter no permanente que fuese necesario realizar en el transcurso de aquella anualidad.

Hay que aclarar que el artículo 15.1.c LMRFP no tiene, de acuerdo con el artículo 1.3 del mismo texto legal, naturaleza básica. Sin embargo, esto no es una dificultad, tal como nos aclara la STS de 29 de noviembre de 1994 (Ar. 685), para afirmar la existencia de un principio general en la elaboración de los catálogos y las relaciones de puestos de trabajo, conforme al cual todo el personal de las administraciones públicas debe tener la condición de funcionario, reservándose únicamente para puestos muy concretos la posibilidad de que sus ocupantes no tengan esta condición; principio que, tal como ha explicado el Auto del TSJC de 26 de noviembre de 1993,¹⁵ debe deducirse de la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional del artículo 103.3 CE, en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio.

Parece, pues, que lo más prudente sería modificar el RPSEL en la línea definida por la Ley 9/1994. A esta reforma se podría añadir el procedimiento previsto en el artículo 72 de la Ley para facilitar la integración del personal laboral que cumple funciones que deben ser llevadas a cabo por los funcionarios públicos en plazas propias de un cuerpo o escala de funcionarios.

En otro orden de consideraciones, por lo que respecta al contenido de la relación de puestos de trabajo, hay que tener presente que el artículo 90.2 LBRL y el 129.2 TRRL atribuyen al Ministro para las Administraciones Públicas el establecimiento de normas de acuerdo con las cuales deberán confeccionarse en las entidades locales las relaciones de puestos de trabajo. Estas normas no han sido desarrolladas hasta el momento, por lo cual, a mi juicio, parece una opción lógica la utilización de la normativa autonómica sobre elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, con el fin de superar aquella dificultad.¹⁶

A partir de aquí, la comparación entre el artículo 30 RPSEL, que contiene lo que debe indicarse en la relación para cada puesto de trabajo, y el artículo 11 de la Ley 9/1994, que señala el contenido de la misma, es relativamente sencilla y debe limitarse a destacar que esta última demanda el grupo, la categoría profesional y el régimen jurídico aplicable para los puestos de trabajo de carácter laboral, y los requisitos que deben cumplir los funcionarios de otras administraciones para po-

15. Donde se ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 92.2 LBRL.

16. Normativa autonómica que en alguna comunidad ha previsto expresamente esta posibilidad. Así, por ejemplo, el artículo 33 del Decreto legislativo de Extremadura 1/1990, de 26 de julio, del texto refundido de la Ley de función pública, establece que: «Las corporaciones locales clasificarán sus puestos de trabajo y confeccionarán las relaciones correspondientes de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal que les sea de aplicación, y, en lo no previsto por aquélla, conforme a los principios establecidos en esta Ley.» Similarmente, la Ley 5/1994, de 24 de octubre, de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública valenciana, en su artículo 13, dispone que: «Las corporaciones locales y las universidades clasificarán sus puestos de trabajo y aprobarán sus relaciones conforme a lo establecido en esta Ley y en su propia normativa.» Esta norma ha sido recientemente modificada por el Decreto legislativo de 24 de octubre de 1995, del Consejo de la Generalidad Valenciana, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública valenciana, y se dispone, en el artículo 14.3, que cada una de las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana confeccionará sus relaciones de puestos de trabajo de acuerdo con las normas y principios señalados por aquel texto legal. Nuestra legislación autonómica de función pública no contiene un precepto similar, pero hay que tener en cuenta que la disposición final segunda de la Ley 9/1994, de 29 de junio, compromete al Gobierno de la Generalidad a aprobar en el plazo máximo de dos años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley, un proyecto de ley sobre la función pública de las administraciones catalanas que comprenda la armonización, la refundición y, en su caso, la regulación del régimen jurídico del personal de la Generalidad, de los consejos comarcales y de las corporaciones locales.

der acceder a los puestos de trabajo mediante la correspondiente convocatoria de provisión.

Todo esto sin perjuicio de aclarar que tanto la normativa autonómica como la local desconocen en este aspecto preciso la previsión hecha por el artículo 1.3 de la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás estados miembros de la Comunidad Europea, en que se establece que deben señalarse los puestos de trabajo que deben quedar reservados a los funcionarios con nacionalidad española por implicar el ejercicio de potestades públicas o la responsabilidad en la salvaguardia de los intereses del Estado o de las administraciones públicas, determinación concreta que hay que llevar sobre cada puesto de trabajo en el seno de las correspondientes relaciones.¹⁷

También hay que citar la referencia que se hace a la competencia estatal en el artículo 35.2 RPSEL sobre la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, referencia que hoy en día debe considerarse superada por la nueva redacción del artículo 159.1 TRRL, conforme a la redacción producida por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que atribuye la competencia para la ejecución en materia de creación, supresión y clasificación de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional en las comunidades autónomas.

De igual forma sería preciso modificar la citación hecha en el artículo 36 RPSEL del Real decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por la del Real decreto 1732/1994, de 30 de diciembre, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, y ampliar las competencias de la Generalidad, previstas en el artículo 53 RPSEL, con las atribuidas por la legislación estatal reformadora del régimen local, en materia de ordenación y publicación de convocatorias, establecimiento de los méritos de determinación autonómica, fijación de exigencias sobre el conocimiento de la lengua, y nombramientos provisionales en puestos vacantes, acumulaciones y permutas de los funcionarios con habilitación nacional.

4. Oferta de ocupación y selección

El sistema de fuentes relativo a la oferta pública y a la posterior selección del personal al servicio de las entidades locales está descrito con precisión en el artículo 91 LBRL y en los artículos 133 y 134.2 TRRL, en donde se establece que serán aplicables las normas contenidas en la legislación básica estatal, las del propio texto refundido y las que el Estado dicte de acuerdo con las autorizaciones contenidas en los artículos 98.1 y 100.2 LBRL.¹⁸ Y en todo aquello no previsto por las mismas, será aplicable la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca cada comunidad

17. El artículo 2.3 del Real decreto 800/1995, de 19 de mayo, por el que se regula el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás estados miembros de la Unión Europea señala que: «En las relaciones de puestos de trabajo se especificarán los puestos en los cuales, en todo caso, sea exigible la nacionalidad española.»

18. Es decir, hoy, el Real decreto 896/1991, de 7 de julio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a los que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local.

autónoma, y, supletoriamente, el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado.

A la vista de esta prelación, la modificación de la legislación básica en la materia sin duda deberá tener una fuerte repercusión hacia la totalidad del sistema, modificación que se ha producido mediante la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

Esta norma ha modificado el artículo 18 LMRFP introduciendo la planificación de recursos humanos en nuestras administraciones públicas y subordinando la oferta pública de empleo a sus previsiones. Ello hace que las necesidades de personal se puedan atender ahora mediante los mecanismos de selección externa, de promoción interna o de provisión de puestos de trabajo, con lo cual la oferta pública de empleo no es el resultado automático de las plazas vacantes y dotadas presupuestariamente, sino el resultado último de los procesos de planificación de personal y de la asignación más adecuada de los efectivos existentes.

A partir de este presupuesto pierden sentido las previsiones temporales y los compromisos anuales sobre publicación de la oferta pública y convocatoria de las pruebas selectivas para la cobertura de las plazas contenidas en aquélla, pues en definitiva la composición de la oferta pública y el cumplimiento de sus previsiones debe ser un resultado de los procesos de planificación y gestión interna de los recursos humanos existentes.

Parece que se produce ahora una aparente contradicción entre el artículo 128.1 TRRL y la legislación básica estatal, que, tal como se prevé en aquel precepto,¹⁹ debería resolverse en beneficio de esta última, pero una lectura más cuidadosa de ambas disposiciones nos llevaría a la conclusión de que, en todo caso, la única colisión se encontraría en la obligación de aprobar anualmente una oferta pública; obligación que, a mi juicio, depende ahora de la existencia de necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes. En cambio, pienso que no ha perdido vigencia el plazo de un mes para la aprobación y publicación de la oferta pública desde la aprobación del presupuesto que se prevé en el citado artículo 128.1 TRRL, siempre en la medida en que se considere conveniente la cobertura de determinadas vacantes durante el ejercicio presupuestario,²⁰ pero ni la oferta pública debe producirse anualmente ni debe incorporar todas las plazas vacantes dotadas presupuestariamente. Aunque el citado plazo debe relativizarse, pues, de conformidad con lo que se prevé en la legislación autonómica, y

19. De acuerdo con aquél, la aprobación y publicación de la oferta pública anual se ajustará a lo que se dispone en la legislación básica del Estado sobre función pública.

20. Conviene tener en cuenta que la anterior redacción del artículo 18 LRFP no preveía un plazo para la aprobación y publicación de la oferta pública. Este precepto se limitaba a establecer la existencia de una oferta anual de empleo que, una vez aprobada, obligará a los órganos competentes, dentro del primer trimestre de cada año, a la convocatoria de las plazas vacantes comprometidas en la misma. Desaparecida esta previsión con la reforma de 1993, el Real decreto 364/1995, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, en su artículo 8 prevé que la oferta de empleo será aprobada, en su caso, en el primer trimestre de cada año, aunque se exceptiona este precepto cuando existan necesidades urgentes de incorporación del personal, supuesto en el cual el Gobierno podrá aprobar ofertas de empleo para ámbitos específicos. Así, pues, el plazo de un mes es un precepto propio del régimen local que, a mi juicio, debe mantenerse con las salvedades expuestas más arriba.

más concretamente en el artículo 14 de la Ley 9/1994, donde se dice que excepcionalmente, para garantizar el funcionamiento adecuado de los servicios, se podrá autorizar la aprobación sucesiva de ofertas parciales de empleo público dentro del mismo ejercicio presupuestario.

Todavía hemos de referirnos a una última cuestión: el artículo 18 de la antigua LMRFP fijaba la fecha del 1 de octubre de cada año para la conclusión de los procesos selectivos para las plazas comprometidas en la oferta pública de empleo. Este plazo no ha sido objeto de consideración, ni por la legislación básica estatal, ni por la legislación autonómica adaptada a la reforma sobre función pública,²¹ con lo cual, a mi juicio, debe acudirse supletoriamente al Real decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración del Estado, que ha desplazado el establecimiento de la duración máxima del proceso de celebración de los ejercicios en cada una de las convocatorias, de acuerdo con la previsión de su artículo 16 *j* y *l*.

Con estos datos podemos concluir lo siguiente:

- a) La oferta pública de empleo es un instrumento subordinado a los sistemas de planificación de recursos humanos.
- b) La aprobación de una oferta pública depende de que las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes y deba recurrirse a la selección externa.
- c) No existe, por lo tanto, la obligación de elaborar y aprobar anualmente una oferta pública de empleo, ni la obligación de que la misma deba contener necesariamente todas las plazas dotadas presupuestariamente y que se encuentren vacantes.
- d) En caso de que se elabore una oferta pública de empleo, ésta deberá aprobarse y publicarse dentro del plazo de un mes desde la aprobación del presupuesto.
- e) Excepcionalmente se pueden aprobar, para la cobertura de necesidades urgentes de personal, ofertas parciales de empleo, es decir, no globales, y, por lo tanto, para ámbitos administrativos específicos.
- f) El plazo máximo para la duración de las pruebas y, por lo tanto, la previsión sobre conclusión de las mismas, deberá contenerse en cada una de las convocatorias.

Lógicamente, lo que hemos expuesto plantea el desplazamiento de los artículos 56, 57 y 58 RPSEL, todo ello sin dejar de observar que el texto reglamentario, al igual que la Ley que desarrolla, no contiene precepto de ninguna clase sobre los sistemas de planificación de recursos humanos y los nuevos planes de empleo, sin que ello signifique que las corporaciones locales no puedan aplicar y desarrollar los mismos, pues la disposición adicional vigésima primera LMRFP, añadida por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, ha autorizado a las corporaciones locales a adoptar planes de empleo con el modelo que de éstos se ofrece en el artículo 18 de la norma básica, y, también, otros sistemas de racionalización de recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades.

Otra cuestión es la previsión establecida por el artículo 128.2 TRRL sobre la imposibilidad de nombrar personal con carácter no permanente para plazas vacantes

21. El artículo 15 de la Ley 9/1994 ha eliminado del artículo 32.1 de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, la referencia a este plazo.

que no hayan sido incluidas en la oferta pública de empleo. Al respecto, he de afirmar que este precepto parece conservar toda su vigencia, al tratarse de una norma propia del régimen local, sin correspondencia con la normativa básica estatal sobre función pública; pero también debe considerarse que, en su significado literal, esta norma ha dejado de tener sentido, pues en el momento en que una plaza vacante dotada presuntamente no ha de incorporarse obligatoriamente a la oferta pública de empleo y puede cubrirse indistintamente por los sistemas de selección externa o interna, parece lo más adecuado a la lógica y finalidad de la normativa básica en esta materia lo previsto en el artículo 5 de la Ley 9/1994, cuando considera que el puesto de trabajo ocupado transitoriamente por personal de carácter no permanente que se considere necesario para el funcionamiento normal de los servicios debe ser incluido en la siguiente oferta de empleo pública o convocatoria de provisión que se haga, excepto que el puesto de trabajo esté reservado a un funcionario de carrera o a un contratado laboral fijo, criterio que a mi juicio debe sustituir al previsto en el artículo 59 RPSEL.

En cuanto a los sistemas de selección del personal al servicio de las entidades locales, hay que citar la prioridad otorgada al sistema de oposición por el artículo 2 del Real decreto 896/1991, con el que no es compatible el tratamiento equiparable de los distintos sistemas selectivos que contiene el artículo 63.1.ª RPSEL. También, la previsión establecida por el artículo 65 RPSEL sobre la utilización del sistema de concurso para adquirir la condición de funcionario cuando se trata de puestos de trabajo correspondientes a plazas singulares pertenecientes a los grupos A y B, o para proveer puestos de trabajo de los funcionarios del grupo E y de los funcionarios de los cuerpos o escalas de administración especial, debe contenerse en los límites del precepto básico estatal que la ha configurado como una excepción para determinadas plazas o funciones a desarrollar; aspecto, éste, que a mi juicio queda suficientemente reflejado en el apartado segundo del artículo 65 RPSEL, que hace referencia expresa a los puestos singulares pertenecientes a los grupos A y B que, por razón de las características y de la tecnificación, deben proveerse con personas de méritos relevantes y condiciones excepcionales, pero no en el supuesto de utilización del sistema de concurso para proveer puestos de trabajo de los funcionarios del grupo E y de los funcionarios de los cuerpos o escalas de administración especial, supuesto que se induce de los artículos 169.2.ª y 171.2 TRRL, en donde se establece que el ingreso en el citado grupo y escalas se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según lo acuerde la corporación respectiva; interpretación que a mi juicio no se puede mantener tras la aprobación del Real decreto 896/1991,²² aunque el artículo 297.2 y 3 LMRLC la prevea expresamente.

Una cuestión menor, pero sin duda con una alta carga potencial, es el añadido que, en la definición del concurso como sistema de selección, se ha realizado en el Reglamento 364/1995, de 10 de marzo, precepto que no he encontrado contenido en ninguna otra norma estatal o autonómica, por lo cual, y en función del principio de supletoriedad, aquél podría ser aplicable al régimen local. Al respecto, hay que tener en cuenta que la normativa autonómica, en este caso el artículo 42 de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Generalidad de Cataluña (LFPGC), define,

22. Tal como puede verse en la STS de 18 de abril de 1995 (art. 5265). Conviene tener en cuenta que la legislación autonómica sobre función pública ha limitado siempre la utilización del sistema de concurso de plazas especiales de los grupos A y B. Además, el artículo 23 de la nueva Ley 9/1994 pide ahora que estas plazas especiales, para poder ser provistas por concurso de méritos, deben figurar especificadas en un anexo del presupuesto y también en la relación de puestos de trabajo.

en su artículo 42, el concurso como la valoración de los méritos, de acuerdo con el baremo incluido en la convocatoria correspondiente, la cual debe ser pública y libre, definición contenida exactamente en el artículo 297.1 LMRLC; similarmente, el artículo 65 RPSEL entiende que la selección por concurso consiste en valorar, de acuerdo con el baremo incluido en la convocatoria, determinadas condiciones concordantes con las características de la plaza que se cubre, mientras que el precepto contenido en el artículo 4 del Real decreto 364/1995 establece que el concurso consiste en la comprobación y la calificación de los méritos; así, pues, el concurso es ahora una técnica dual consistente en la valoración de los méritos, pero, también, en su comprobación. La diferencia se puede subrayar con más fuerza si nos fijamos en el artículo 27 de la Ley 9/1994, que se refiere a la provisión de puestos de trabajo cuando dispone que en los concursos, con el fin de evaluar los conocimientos, las habilidades, la idoneidad y la capacidad de adaptación al nuevo puesto de los candidatos, se puede exigir, además, la elaboración de memorias, la realización de entrevistas y tests profesionales o la valoración de informes de evaluación o de otros sistemas similares.

El artículo 70 RPSEL se refiere a las bases de la convocatoria. Como ya hemos dicho antes, las citadas bases deben contener ahora las previsiones señaladas en el Real decreto 364/1995, de 10 de marzo, sobre la duración máxima del proceso de celebración de los ejercicios, así como el plazo máximo para un comienzo y el centro u órgano responsable del período de prácticas o curso selectivo, pues estos preceptos cubren el vacío producido por la eliminación de una disposición básica estatal, con lo cual, si entendemos que la citada derogación ha terminado desplazando los preceptos autonómicos que se ajustaban a aquella, debemos mantener, asimismo, la activación de la supletoriedad de los preceptos citados, como mínimo hasta que la normativa autonómica finalice su adaptación a la reforma producida en la legislación básica estatal.

En cambio, debemos rechazar la posibilidad abierta por el Real decreto 364/1994, en su artículo 22.3, donde se ha admitido que los tribunales o las comisiones de selección puedan proponer un número de aprobados superior al de las plazas convocadas cuando el proceso selectivo comprenda, además de las pruebas, un curso selectivo, posibilidad que a mi juicio no admite la norma básica estatal, la cual, en su artículo 18.5 LMRFP, sigue manteniendo un precepto en este sentido, sin duda incompatible con la posición del Reglamento estatal que, en este supuesto ha afectado a la jerarquía normativa.²³

El artículo RPSEL ha enunciado los requisitos de los aspirantes que deben participar en un proceso selectivo, entre los cuales existe todavía el de la nacionalidad española, desconociendo lo que se prevé en la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás estados miembros de la Comunidad Europea, cuyo cumplimiento exigiría a las corporaciones locales una determinación de las escalas, subescalas, categorías y plazas a las cuales, de acuerdo con los criterios del artículo 1 de la norma básica, pueden acceder los nacionales de los demás Estados miembros de la comunidad Europea y los ciudadanos de los Estados a los cuales, en virtud de los tratados internacionales suscritos por la Unión Europea y ratificados por España, les sea aplicable la libre circulación de trabajadores, en los términos en que ésta se encuentra definida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

23. Sobre ello puede verse la STS de 9 de junio de 1995 (art. 4961).

El artículo 72 RPSEL, que encuentra su fundamento en el artículo 299 LMRLC, relativo a la composición de los tribunales, no parece contradictorio con el Decreto 896/1991, siempre que se garantice en la citada composición el cumplimiento del principio de especialidad.²⁴ Asimismo hay que tener presente que el artículo 25 de la Ley 9/1994 prevé que en todos los órganos encargados de la selección debe haber un representante del órgano competente en materia de normalización lingüística, en calidad de asesor, con voz pero sin voto.

El artículo 74 RPSEL inicia las referencias al procedimiento administrativo de selección con las figuras de la abstención y la recusación, que deben ajustarse ahora a lo que se prevé en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP y PAC). Asimismo hay que tener en cuenta que contra las resoluciones y los actos de los órganos de selección y sus actos de trámite que impidan continuar el procedimiento o produzcan indefensión, se podrá interponer recurso ordinario, de acuerdo con el artículo 114 LRJAP y PAC, ante la autoridad que haya nombrado al presidente. Las resoluciones de los tribunales y órganos de selección también vincularán a la Administración, sin perjuicio de que ésta, en su caso, pueda proceder a su revisión, conforme a lo establecido en los artículos 102 y siguientes de la LRJAP y PAC. En esta línea conviene también sustituir al plazo establecido en el artículo 78 RPSEL para corregir las listas de admitidos y de excluidos por uno de diez días hábiles y eliminar al efecto la referencia a la antigua Ley procedimental.²⁵

En el artículo 82 RPSEL se establece la posible superación de un curso selectivo de formación o un período de prácticas. Aquí hay que tener en cuenta la regulación más detallada que sobre el citado período ha introducido el artículo 26 de la Ley 9/1994, así como los preceptos del Real decreto 364/1995 sobre este período y el curso de formación contenidos en su artículo 24, preceptos que, por cierto, han eliminado la posibilidad de integrarse en una segunda edición del curso de prácticas en el supuesto de no superar la primera.

En cuanto al procedimiento de selección del personal laboral, el artículo 88.1. *b* RPSEL establece una regulación relativa a la promoción interna o de cobertura de vacantes del personal laboral que no sea de nuevo ingreso, que es difícilmente admisible en una norma reglamentaria de estas características y naturaleza. Parece mucho más propia la referencia que el Real decreto 364/1995, en su artículo 28, hace a los correspondientes convenios colectivos o a la normativa específica; el cambio normativo, pues, sería deseable en una materia en que el exceso es un defecto de inicio.

El artículo 91 RPSEL prevé que el sistema normal de selección del personal laboral es el concurso, aunque las normas básicas estatales establecen al respecto que el

24. Lo que no está expresamente previsto en el artículo 72 RPSEL, aunque se puede entender incluido en las condiciones de idoneidad que el apartado 2 demanda a los miembros de los órganos de selección. En cambio, parece que el principio de especialidad está expresamente previsto en el artículo 4. *e* del Real decreto 896/1991, que tiene el carácter de precepto básico. Es preciso tener en cuenta la especial incidencia que tiene el principio de especialidad en la nueva Ley 9/1994, donde, en su artículo 25, se establece la obligación de garantizar la presencia en los tribunales u órganos técnicos de selección de funcionarios con «conocimientos especializados sobre el contenido de los puestos de trabajo que se seleccionan», precepto clave a la luz de lo que se dispone en el artículo 66 del mismo texto legal.

25. En este sentido se pueden consultar los artículos 14, 15.5 y 20.1 del Real decreto 364/1995, que hoy en día es la única norma reglamentaria de selección adaptada a la LRJAP y PAC.

personal laboral será seleccionado respetando el principio de igualdad de oportunidades y mediante los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición libre en que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Al respecto hay que recordar la consolidada jurisprudencia de nuestros tribunales,²⁶ que ha señalado la no existencia de un principio de libertad de elección de sistema selectivo, pues el carácter preferente de la oposición debe operar también en el ámbito local y en el seno de los procedimientos de selección del personal laboral, ya que a través de aquélla se pretende extremar en lo que sea posible las garantías de un procedimiento selectivo respetuoso con los principios de igualdad y mérito. En este sentido hay que mencionar el cambio cualitativo que en la Administración del Estado ha supuesto el título II del Real decreto 364/1995, que prevé la selección del personal laboral fijo de nuevo ingreso por los sistemas selectivos de oposición, concurso-oposición y concurso, sin determinar una opción, así como la remisión de la regulación de las convocatorias de este personal a la normativa establecida para la selección de los funcionarios públicos.

Asimismo hay que tener en cuenta que el artículo 93 RPSEL prevé que hasta que no se formalicen los contratos laborales los aspirantes no tendrán derecho a ninguna percepción económica. Este precepto debe matizarse con el del artículo 33 del Real decreto 364/1995, donde se establece que los aspirantes no tendrán derecho a ninguna percepción económica hasta que se formalicen los contratos y se incorporen a los puestos de trabajo.

Una última observación en cuanto a la ausencia en el RPSEL de previsiones sobre la asignación inicial de puesto de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso. Aquí, el artículo 32 de la Ley 9/1994 prevé que los funcionarios de nuevo ingreso ocupen con carácter general los puestos correspondientes a los niveles inferiores asignados al cuerpo o escala a que pertenecen, dejando para una futura regulación el procedimiento a seguir para la asignación del primer destino, mientras que el artículo 26 del Real decreto 364/1995 hace una previsión expresa, directa y transitoriamente aplicable hasta que no se establezca una regulación autonómica más completa, estableciéndose que la adjudicación de puestos de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso se efectuará de acuerdo con las peticiones de los interesados entre los puestos ofrecidos a los mismos, según el orden obtenido en el proceso selectivo, siempre que reúnan los requisitos objetivos determinados para cada puesto en las relaciones de puestos de trabajo.

En todo ello hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la normativa básica estatal, en este caso el artículo 22.1 LMRFP, los funcionarios que accedan a otros cuerpos y escalas por el sistema de promoción interna tendrán preferencia para cubrir los puestos de trabajo vacantes ofrecidos sobre los aspirantes que no procedan de este turno. No obstante, los funcionarios que ocupen de forma definitiva un puesto clasificado en las relaciones de puestos de trabajo como propio del grupo de procedencia y de contenido sustancialmente coincidente con el puesto al cual han sido promovidos pueden optar por permanecer en el mismo puesto.²⁷

26. STS de 18 de abril de 1995 (art. 5265).

27. Hay que tener presente que esta norma prevista en el párrafo 5.º del artículo 22.1 LMRFP no tiene carácter básico, pero la misma está presente también en el artículo 35 de la Ley 9/1994 y en el artículo 78 del Real decreto 364/1995, aplicables por este orden de acuerdo con la jerarquía de fuentes prevista por el TRRL para la selección.

5. Promoción interna, movilidad y transferencia

En la materia «promoción interna» nuestro punto de partida se fundamenta en que el sistema de fuentes aplicable es el mismo que ya hemos expuesto para la selección del personal al servicio de las entidades locales. Esta opción debe justificarse en el hecho de que el sistema mencionado se plantea en el artículo 134.2 TRRL, detrás del primer párrafo, el cual hace referencia precisamente a la promoción interna y a los porcentajes de reserva de las plazas convocadas en cada proceso de selección.

A partir de ahí debemos mencionar que el artículo 99 RPSEL contiene un concepto limitado de lo que debe entenderse como promoción interna, precepto que debe complementarse con las previsiones del artículo 57 de la Ley 9/1994, donde aquélla comprende el ascenso desde un cuerpo o escala de un grupo a otros del grupo inmediatamente superior, pero también el acceso a otro cuerpo u otra escala dentro del mismo grupo, con lo cual es congruente con el artículo 22.2 LMRFP, redactado de acuerdo con la Ley 23/1988, de 28 de julio, aunque este último precepto no tiene el carácter de norma básica.

En cuanto al apartado 2 de este artículo 99 RPSEL, ahora hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, la promoción interna se puede llevar a cabo mediante pruebas independientes de las de ingreso cuando por conveniencia de la planificación general de los recursos humanos así se autorice, con lo cual ha dejado de tener sentido referirse a un turno diferenciado dentro de la convocatoria ordinaria de selección, ya que puede ser objeto de diferenciación la propia convocatoria.

Otra cuestión que se nos plantea es la determinación del número de plazas que se pueden reservar para la promoción interna en cada convocatoria. Esta determinación, según el artículo 99.1, es libre,²⁸ de acuerdo con la supresión producida por la Ley 23/1988, de 28 de junio, del límite del 50% establecido para la reserva de vacantes para la promoción interna contenido en la primera redacción de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, aunque se sigue manteniendo, en el artículo 134.1 TRRL, el porcentaje general de reserva del 50% de las plazas convocadas para todos los cuerpos y escalas, y en el 169.2.a TRRL, el específico del 25% para el acceso a la subescala técnica de administración general. El problema que ahora se puede plantear radica en hasta qué punto son aplicables al personal de los entes locales los límites establecidos por el artículo 35 de la Ley 9/1994, donde se establece que, al efecto de la promoción interna, las vacantes no pueden exceder del 65% de las plazas incluidas en la oferta, y hay que garantizar un mínimo de un 20% de vacantes en los casos en que existe cuerpo o escala de grupo inferior de la misma área o especialidad. A mi juicio, y de acuerdo con la prelación de fuentes establecida en el artículo 134.2 TRRL, el citado sistema es hoy aplicable al personal de los entes locales, en el bien entendido de que los porcentajes de reserva remiten, el uno, al límite máximo que se puede reservar de todas las plazas

28. Otra cuestión que nos podríamos plantear es hasta qué punto el mencionado artículo del Reglamento ha respetado la jerarquía normativa, pues el artículo 303 LMRL prevé que se puede reservar para esta promoción hasta un cincuenta por ciento de las vacantes de cada convocatoria. Ahora bien, este precepto, a mi juicio, remite a su concordancia con lo que se dispone en la normativa básica estatal, concordancia que en este momento hay que encontrar en la línea propuesta para el despliegue reglamentario.

incluidas en una oferta pública de ocupación, lo que lógicamente no excluye convocatorias independientes de promoción interna con todas las plazas reservadas a aquélla, siempre que se respete el límite general sobre el total de plazas convocadas en la misma oferta; en cambio, pienso que el otro límite se refiere al mínimo garantizado para la promoción interna en cada una de las convocatorias para la cobertura de plazas de un determinado cuerpo o escala.

Para finalizar esta materia, es preciso mencionar que el artículo 100 RPSEL, donde se establece la condición de tener una antigüedad mínima de dos años en la escala o subescala a que se pertenece, puede completarse ahora con el artículo 76 del Real decreto 364/1995, que remite el mencionado límite al día de la finalización del plazo para la presentación de solicitudes de participación; y señalar que el artículo 36 de la Ley 9/1994 condiciona el precepto del 102 RPSEL, al establecer que si el número de aspirantes que superan los procesos selectivos es inferior al de plazas convocadas se puede incorporar del turno de promoción interna al turno libre, y al revés, siempre que lo dispongan las bases de la convocatoria.

En cuanto a la movilidad, los artículos 106 y 107 RPSEL, de desarrollo de los artículos 302.y 308 LMRLC, originan un problema de congruencia con los artículos 17 y 45 de la Ley 9/1994, al regular los dos preceptos la situación de los funcionarios que voluntariamente, mediante los sistemas de provisión de puestos o por transferencia, pasan a ocupar con carácter permanente puestos de trabajo adecuados a los propios de su cuerpo o escala en otras administraciones. Según los artículos 106 y 107 RPSEL, la designación o transferencia de los funcionarios mencionados determina simultáneamente el acceso a la función pública de la nueva Administración a la que pasan a prestar servicios y la adscripción a un puesto concreto; en la Administración de origen, el funcionario queda en situación de excedencia voluntaria y se integra en el cuerpo o escala del mismo grupo de la nueva Administración pública que sea equivalente, con respecto a los derechos económicos inherentes al grado personal que tienen reconocido. En cambio, de acuerdo con los artículos 17 y 45 de la Ley 9/1994, los funcionarios que acceden a puestos de trabajo de otras administraciones mediante convocatorias de provisión, a diferencia de los que acceden por medio de un proceso de transferencia, no se integran en la función pública de la Administración correspondiente, sino que simplemente pasan a ocupar con carácter permanente puestos de trabajo adecuados, quedando en los dos supuestos, de provisión y transferencia, en su Administración de origen en la situación de servicios en otras administraciones públicas; en esta situación, los funcionarios conservan la condición de funcionarios de la Administración de procedencia, pero sin reserva de plaza y destino, y se les aplica el régimen estatutario vigente en la Administración pública en que presten servicios. En todo caso, esta contradicción debe resolverse en favor de la legislación de función pública autonómica, ya que la disposición derogatoria de la mencionada Ley deroga explícitamente el artículo 302.3 y el 308.3 LMRLC.

También hay que subrayar que el artículo 108.7 RPSEL, relativo a la transferencia de personal laboral, debe complementarse ahora con el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley 9/1994, donde se prevé que el personal laboral fijo procedente de otras administraciones que como consecuencia de un proceso de transferencias se integra en la Administración de la Generalidad como personal laboral propio, lo hace con subrogación expresa de su vinculación contractual anterior, a los efectos de estabilidad laboral y antigüedad.

6. Provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa

El artículo 101 LBRL, relativo a los sistemas de provisión de puestos de trabajo en la Administración local, se ha limitado a afirmar que los puestos de trabajo vacantes se proveerán por concurso de méritos y, en aquellos puestos de trabajo en que así sea establecido en la relación de puestos de trabajo, mediante libre designación por convocatoria pública. Y se añade a continuación que serán de aplicación, en todo caso, las normas que regulen estos procedimientos en todas las administraciones públicas.

En cambio, el artículo 168 TRRL establece que la provisión de puestos de trabajo se regirán por las normas que, en desarrollo de la legislación básica en materia de función pública local, dicte la Administración del Estado.

Aunque es discutible el precepto establecido por el texto refundido, que claramente es un exceso y tiene carácter innovador sobre la provisión hecha en la legislación de bases del régimen local, lo cierto es que la Administración del Estado nada ha dispuesto, con lo cual parece que el sistema de provisión de puestos de trabajo en las administraciones locales debe referirse a las normas que regulan estos procedimientos en todas las administraciones públicas, concepto indefinido que nos llevará a explorar lo que sean las normas mencionadas.

Al respecto, hemos de retener que lo que es preciso determinar son normas, con lo que, de entrada, se puede excluir todo el material no normativo. Se trata, pues, de normas que hay que inducir de los textos legales constituyendo los aspectos más relevantes del régimen jurídico de la provisión de puestos de trabajo, a modo de una rama básica del sistema de provisión.²⁹

Aclarada esta cuestión, es evidente que las normas que regulan estos procedimientos en todas las administraciones públicas serán las normas básicas sobre provisión de puestos de trabajo y, a continuación, el conjunto de preceptos sobre provisión de puestos de trabajo de uso general en aquellas administraciones, es decir, las que forman parte de una cultura jurídica común sobre los sistemas de provisión. Todo ello sin perjuicio de poder aplicar supletoriamente, para conseguir la coherencia y sistematicidad del conjunto de las normas expuestas, el Real decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado y de la provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración general del Estado.

El artículo 110 RPSEL, sobre sistemas de provisión de puestos de trabajo, ha abordado las formas de provisión sin distinguir entre las ordinarias y las voluntarias, es decir, el concurso como sistema normal de provisión y la libre designación, y las demás formas de provisión, fundamentadas en las necesidades de los servicios (redistribución de efectivos y reasignación) o en la cobertura temporal de necesidades (comisión de servicios, adscripción provisional, habilitación y atribución de servicios). Una reordenación en este sentido sería de desear, dejando al margen otros aspectos como los derivados de la transferencia de servicios que en todo caso deberían incluirse dentro del capítulo dedicado a movilidad.

Así se puede afirmar la necesidad de sustituir el artículo 110 RPSEL por un pre-

29. Tomo estas ideas del trabajo de Francisco López Menudo, «Los principios generales del procedimiento administrativo», *RAP* núm. 129, 1992.

cepto donde se establezca que los procedimientos de provisión en las entidades locales son el concurso y la libre designación, aunque cuando las necesidades del servicio lo exijan, los puestos de trabajo se podrán cubrir por redistribución de efectivos o por reasignación como consecuencia de un plan de empleo o de otros sistemas de racionalización de los recursos humanos,³⁰ añadiendo que, con carácter temporal, los puestos de trabajo se podrán cubrir mediante comisión de servicios, adscripción provisional, habilitación y atribución temporal de funciones.³¹

También debe plantearse la indistinción que sufre este mismo artículo por lo que respecta al sistema de concurso, donde no se ha diferenciado entre concurso general y concurso específico, diversificación que ya es un patrimonio del sistema de provisión y que sería preciso introducir en el régimen jurídico de los funcionarios locales, aunque hoy se puede recurrir a la normativa autonómica establecida en el artículo 47 de la Ley 9/1994 y, supletoriamente, a la reglamentación estatal contenida en el Real decreto 364/1995, normas que a mi juicio son de aplicación a las entidades locales.

En cambio, hay que rechazar la figura establecida por el artículo 111.b RPSEL, que prevé el traslado definitivo de un funcionario, a propuesta del presidente de la entidad local, motivada por necesidades del servicio y con la conformidad del interesado. Esta figura es claramente un exceso reglamentario y no tienen ningún antecedente o apoyo en el sistema funcionarial, y, por lo tanto, debe considerarse afectada por una nulidad absoluta, ya que infringe la jerarquía normativa y contradice las bases estatales en esta materia.

En cuanto al contenido de las convocatorias de provisión de puestos de trabajo y al baremo de méritos que se prevé en los artículos 113 y 115 RPSEL, hay que decir que los dos preceptos presentan ahora serias deficiencias de adecuación a lo previsto tanto por la normativa estatal como por la normativa autonómica, normas que en su última reforma han intentado fundamentar los requisitos de los participantes en los sistemas de provisión y los méritos a valorar de acuerdo con el contenido del puesto de trabajo a proveer, buscando la idoneidad y la capacidad de adaptación de los candidatos a los puestos, más que la valoración de un mérito preconstituido sin conexión con las funciones y tareas más relevantes de cada uno de los puestos de trabajo. Así, como ejemplo, si comparamos el baremo de méritos previsto en el artículo 115 RPSEL con el contenido en el artículo 44 del Real decreto 364/1995, veremos que el trabajo realizado en otros puestos de trabajo en las diferentes administraciones públicas se valora en el RPSEL en función de los niveles y el grado personal correspondiente, y especialmente de las tareas realizadas en los puestos ocupados, mientras que en la norma estatal la valoración puede hacerse de acuerdo con lo que se determine en la convoca-

30. El procedimiento de reasignación de efectivos como consecuencia de un plan de empleo está expresamente previsto en el artículo 20.1.g LMRFP, en su párrafo segundo, como base estatal. La redistribución de efectivos está hoy prevista como sistema de provisión de puestos de trabajo en el artículo 47.3 de la Ley 17/1985, modificada por la Ley 9/1994 y por el artículo 36.2 del Real decreto 364/1995, con carácter supletorio para todos los funcionarios de las administraciones públicas.

31. La comisión de servicios es una figura muy conocida en nuestro régimen jurídico de la función pública, que la prevé en el artículo 41 LFCE y en el 70.2 LFPGC, y se trata suficientemente como un sistema de provisión de puestos de trabajo en el artículo 64 del Real decreto 364/1995. La adscripción provisional está prevista en el artículo 29bis LRFP, aunque no tiene el carácter de base estatal, pero también se contiene en los artículos 33 y 48 de la Ley 9/1994, y se describe con precisión en el artículo 63 del Real decreto 364/1995. En cuanto a la habilitación o atribución temporal de servicios, su regulación se prevé en el artículo 301.3 LMRFC y en el artículo 66 del Real decreto 364/1995.

toria, para lo que se pueden utilizar: a) El tiempo de permanencia en cada nivel; b) La experiencia en el desarrollo de puestos pertenecientes al área funcional o sectorial a que corresponde el convocante; c) La similitud entre el contenido técnico y la especialización de los puestos ocupados por los candidatos con los ofertados; d) Las aptitudes y rendimientos apreciados a los candidatos en los puestos anteriormente desarrollados. En el RPSEL la antigüedad se valora sencillamente por años, mientras que en la norma estatal se puede diferenciar esta antigüedad en función de los cuerpos o escalas en que se han prestado servicios. La titulación académica relevante para el puesto de trabajo que se valora de acuerdo con el esquema de RPSEL provoca dudas sobre su compatibilidad con el artículo 20.1.ª LMRFP, norma básica que define al sistema de concurso y los méritos a valorar, ya que no la contiene como mérito susceptible de valoración, aunque a mi juicio podría ser un requisito de capacidad exigido para tomar parte en la convocatoria. Por último, hay que subrayar el poco peso otorgado en el RPSEL a los méritos adecuados a las características de los puestos de trabajo señalados en la convocatoria (5 sobre 28) cuando, en los actuales sistemas de provisión, se acostumbra otorgar a estos méritos una puntuación próxima al 40 % del total.

El artículo 119 RPSEL establece los puestos de trabajo que pueden proveerse por el sistema de libre designación, pero en el mismo no se señala ni el contenido de la convocatoria ni el procedimiento que debe seguirse para efectuar el nombramiento. Al respecto, hemos de remitirnos al artículo 27 de la Ley 9/1994, y a los 52 y 53 del Real decreto 364/1995, para inducir que la libre designación debe llevarse a cabo mediante convocatoria pública publicada en el boletín o diario oficial correspondiente, en la que, además de la denominación del puesto y de los requisitos para su desarrollo contenidos en la relación de puestos de trabajo, deberán recogerse las especificaciones derivadas de la naturaleza de las funciones encomendadas a aquél. Las convocatorias deben establecer un plazo de quince días hábiles para la presentación de solicitudes. El nombramiento requerirá siempre un informe previo del titular del centro, organismo o unidad en que figure el puesto de trabajo convocado.

El artículo 120 RPSEL no ha previsto ninguna clase de precepto para amortiguar las consecuencias del cese de un funcionario nombrado por el procedimiento de libre designación.³² Sobre ello hay que tener en cuenta que la Ley 9/1994 ha dispuesto un régimen auténticamente privilegiado (retribuciones básicas propias de su grupo de titulación, grado personal consolidado y un complemento personal variable en sustitución del complemento específico del puesto que pase a ocupar, equivalente al 70 % del complemento específico mínimo atribuible a puestos de trabajo del nivel correspondiente al grado personal que acredite). En la Administración estatal, en cambio, el artículo 58.2 del Real decreto 364/1995 prevé que los funcionarios cesados en un puesto de trabajo de libre designación serán adscritos provisionalmente a un puesto de trabajo correspondiente a su cuerpo o escala no inferior en más de dos niveles al de su grado personal. No se puede afirmar, pues, la existencia de una regla general que

32. El mismo artículo, en su apartado segundo, prevé el cese de los funcionarios que acceden a un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso, con un contenido congruente con lo que prevé el artículo 20.1.ª LMRFP, norma básica en la legislación estatal que, a mi juicio, ha sido modificada por el artículo 33 de la Ley 9/1994, que ahora prevé dos supuestos de remoción diferenciada en donde antes no había más que uno. Así, este artículo se refiere, por un lado, a la producción de un rendimiento insuficiente que no conlleve inhibición, y, por otro lado, a la manifestación de una evidente falta de capacidad para ocupar el puesto de trabajo que le impida cumplir con eficacia las funciones asignadas.

regule los efectos del cese de los funcionarios nombrados por el procedimiento de libre designación en las administraciones públicas.

El artículo 122.2 RPSEL prevé expresamente el uso de las potestades de autoorganización de una corporación local, en la modificación de sus estructuras, con impacto directo en los puestos de trabajo. Lógicamente, la amortización de puestos de trabajo a consecuencia de la supresión, la adecuación o la transformación de los servicios, es el supuesto de partida para la confección de un plan de empleo o de otros programas con efectos racionalizadores sobre los recursos humanos de una organización. La consecuencia no puede ser la excedencia forzosa, tal como se prevé en este artículo, sino la reasignación, y, en defecto de aquélla, la situación de expectativa de destino. Al respecto, son suficientemente ilustrativos el artículo 20.1.g LMRFP, en sus párrafos primero a cuarto, y el 29.5 del mismo texto, ambos declarados normas básicas, y el artículo 68 de la Ley 9/1994. Parece, pues, que cualquier funcionario al que se le haya suprimido el puesto de trabajo, como consecuencia de una medida de racionalización de la organización administrativa, tendrá derecho a obtener aquella situación y a gozar de la misma durante el período previsto.

El artículo 122.1 RPSEL deberá acoger los supuestos establecidos por los artículos 25 y 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, sobre cambios de puestos de trabajo para la protección de los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, y protección de la trabajadora embarazada y del feto.

El artículo 128 y siguientes RPSEL hacen referencia a la adquisición del grado personal, en unos términos que desconocen la actual complejidad de los problemas relativos a la adquisición y el reconocimiento del grado personal, de tal forma que aquí la legislación estatal y autonómica deben actuar como normas interpretativas y orientadoras que permitan resolver los problemas operativos. Así, el artículo 31 de la Ley 9/1994 prevé que en ningún caso se pueda consolidar un grado que pueda superar el máximo del grupo al cual se pertenece, mientras que el Real decreto 364/1995 prevé el supuesto de la modificación del nivel del puesto de trabajo durante el tiempo de desarrollo del mismo; el artículo 70.4 establece un criterio para el cómputo del tiempo de desarrollo de un puesto de trabajo con carácter provisional, si aquél se adquiere con carácter definitivo; el artículo 70.6, regula suficientemente el cómputo del tiempo de servicios prestados en comisión, y, por último, se regula el cómputo del tiempo en el proceso de reasignación de efectivos y en el de adscripción provisional, en la situación de expectativa de destino y en la de servicios especiales, en el artículo 70.7, 8 y 9.

7. Derechos y deberes de los funcionarios

El artículo 142 TRRL prevé expresamente que los funcionariales locales tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones previstos en la legislación sobre función pública de la comunidad autónoma respectiva y, supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado. También, el artículo 144 TRRL establece que los funcionarios de la Administración local tienen las obligaciones determinadas por la legislación sobre función pública de la comunidad autónoma correspondiente, y siempre las previstas en la legislación básica del Estado.

Congruentemente, el artículo 307 LMRLC nos dice que el régimen estatutario de

los funcionarios locales, en cuanto a las vacaciones, las licencias y los permisos, los deberes y las responsabilidades, debe ser idéntico al de los funcionarios de la Administración de la Generalidad. Así, pues, vigencia del principio de identidad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los funcionarios locales para con los funcionarios de la Generalidad de Cataluña.

En lo que se refiere a los derechos funcionariales parece que sería conveniente introducir en el listado que prevé el título 5, capítulo 1, sección 1 RPSEL, lo que establece el artículo 49 de la Ley 9/1944, como derecho a ser tratados con respeto a su intimidad y consideración debida a su dignidad, y recibir protección o asistencia en las ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual o de cualquier naturaleza.

El artículo 148 RPSEL incluye los permisos que se pueden conceder por causas justificadas. Permisos a los que en la actualidad deberían añadirse los previstos, por un lado, en el artículo 51 de la Ley 9/1994, para pruebas definitivas de evaluación y liberadoras en centros oficiales y por razón de matrimonio de un familiar hasta el segundo grado de afinidad o consanguinidad, con el tiempo indispensable para realizarlas o para asistir, y, por otro lado, lo introducido por el artículo 26.4 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, donde se ha regulado que las trabajadoras embarazadas tendrán derecho a ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación para el parto, previos aviso y justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada de trabajo.³³

El artículo 149 RPSEL, que se refiere a las licencias del personal al servicio de las entidades locales, debe matizarse ahora con el artículo 52 de la Ley 9/1994, que prevé que la licencia por razón de matrimonio sea de quince días naturales, y establece que las licencias para ejercer funciones sindicales, de formación sindical o de representación de personal deben atenerse a lo que se determine por reglamento, con consulta previa a los órganos de participación en la determinación de las condiciones de trabajo.

En el artículo 150 RPSEL, relativo a la licencia por parto o por adopción, se introduce por el artículo 53 de la Ley 9/1994 el acogimiento previo a la adopción, con la posibilidad de computarse a partir de la resolución administrativa por la que se constituye.

También se ha introducido en el artículo 151 RPSEL, relativo a la reducción de jornada de trabajo por razón de guarda legal de un niño de menos de seis años o de un disminuido psíquico o físico que no realice ninguna actividad retribuida, por el artículo 53 de la Ley 9/1994, la previsión de que la reducción proporcional de las retribuciones consiguientes se producirá tanto sobre las básicas como sobre las complementarias, con inclusión de los trienios.

En el título 5, capítulo 1, sección 2 RPSEL, regulador de los deberes y responsabilidades de los funcionarios, deberían incluirse los previstos en el artículo 54 de la Ley 9/1994; el uno, relativo a velar por el propio perfeccionamiento profesional y, en particular, esforzarse en el perfeccionamiento del catalán para utilizarlo adecuadamente en su trabajo, y asistir con este fin a los cursos que imparten los centros de forma-

33. Aunque después, a diferencia de lo que sucede con el artículo 37.3 del Estatuto de los trabajadores en la disposición adicional undécima, no se ha modificado el artículo 30.1 LMRFP, para introducir un nuevo permiso por el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y prácticas de preparación al parto que deban realizarse dentro de la jornada de trabajo.

ción, y el otro, que prescribe la obligación de no alterar voluntariamente, por ningún medio, las propias condiciones físicas y psíquicas ni inducir a otro personal para hacerlo, cuando ello pueda afectar de un modo considerable al funcionamiento regular de los servicios o la tarea que se tiene encomendada.

El artículo 157 RPSEL, referido a la exigencia de responsabilidad del personal al servicio de las Administraciones locales, debería completarse ahora con lo que se prevé en el título X, capítulo II, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como con los procedimientos establecidos en los artículos del capítulo V del Real decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad.

8. Situaciones administrativas

La jerarquía de fuentes en materia de situaciones administrativas de los funcionarios al servicio de las entidades locales de Cataluña nos remite al artículo 140 TRRL, donde se advierte que aquéllas se regularán por la normativa básica estatal y por la legislación de función pública de la Comunidad Autónoma respectiva, y, supletoriamente, por la legislación de los funcionarios de la Administración del Estado. Por lo tanto, respetada la legislación básica estatal, regirá, aquí también, el principio de identidad proclamado por el artículo 307.1 LMRLC, en que se establece que el régimen estatutario de los funcionarios locales por lo que respecta a las situaciones administrativas debe ser idéntico al de los funcionarios de la Administración de la Generalidad.

A partir de aquel principio, en el artículo 183 RPSEL sería preciso introducir las nuevas situaciones administrativas previstas en el artículo 29 LMRFP³⁴ y trasladadas al artículo 43 de la Ley 9/1994, con alguna matización referente a la situación de servicio en comunidades autónomas, que en la legislación catalana queda definida como servicios en otras administraciones. Parece, pues, que sería preciso modificar este artículo introduciendo las situaciones de excedencia forzosa, excedencia voluntaria incentivada, expectativa de destino, excedencia voluntaria por agrupación familiar, y modificar la actual situación de servicios especiales en otras administraciones que se tendría que redactar como servicios en otras administraciones.

El artículo 184 RPSEL, que contiene la situación administrativa de servicio activo, debe tener en cuenta la novedad introducida en la situación administrativa de servicios especiales, que permite, a los que presten servicios en puestos clasificados como personal eventual en la relación de puestos de trabajo de las entidades locales, optar por continuar en servicio activo, previsión contenida en el artículo 46 de la Ley 9/1994. Similarmente deberá introducirse dentro de la situación de servicio activo la de los funcionarios que se encuentren afectados por un proceso de reasignación de efectivos como consecuencia de un plan de empleo, supuesto asimilable a la figura de disponibilidad prevista por el propio Reglamento.

34. Una sistemática cuidadosa de las situaciones administrativas definidas por las normas estatales, la encontramos en el artículo 2 del Real decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el cual se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración general del Estado.

Los artículos 185, 186 y 188 RPSEL prevén la comisión de servicios como si se tratase de una situación administrativa diferenciada, cuando en la sistemática de los textos más modernos, tales como los reglamentos estatales incluidos en los reales decretos 364 y 365/1995, de 10 de marzo, se regula como un sistema temporal de provisión de puestos de trabajo, posición que parece más correcta, sin perjuicio de mencionar que la comisión de servicios es un supuesto de servicio activo.³⁵

El artículo 193 RPSEL, regulador del régimen de excedencia voluntaria por interés particular, mantiene los límites temporales relativos a esta figura, anteriores a la reforma de la Ley 22/1993. Estos límites deben sustituirse en la actualidad por los que establece la norma básica en esta materia, es decir, el artículo 29.3.c LMRFP, que contiene también el artículo 44 de la Ley 9/1994, en donde se prevé que los funcionarios que quieran solicitar dicha excedencia será preciso que hayan prestado servicios efectivos en cualquier Administración pública durante los cinco años inmediatamente anteriores, y no se puede permanecer menos de dos años continuados ni más del número de años equivalentes a los que el funcionario acredite haber prestado servicios en cualquiera de las administraciones públicas, hasta un máximo de quince años.

Similarmente, el artículo 197 RPSEL, que se refiere a la excedencia voluntaria para atender a un hijo, se ha visto modificado por la Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad, en donde se prevé, en su artículo 2, una modificación del apartado 4 del artículo 29 LMRFP, relativa al derecho de reserva al puesto de trabajo, derecho que, de acuerdo con lo establecido en la legislación anterior, se conserva durante el primer año; pero actualmente, a diferencia del régimen pasado, que configuraba el período siguiente hasta el máximo de tres años como un período de excedencia por interés particular, sin derecho a reserva de puesto de trabajo, se establece el derecho a mantener un puesto de trabajo en la misma localidad y de igual nivel y retribución.³⁶

La antigüedad del RPSEL origina además la existencia de un déficit de regulación en el tipo de excedencia voluntaria que ha sido suficientemente modificada en las últimas normas legales reformadoras del sistema de función pública. Así, entre los déficits del Reglamento en la materia, se pueden señalar.

a) La inexistencia de una regulación específica sobre la excedencia voluntaria incentiva, que se puede salvar con la aplicación de la normativa básica estatal contenida en el artículo 29.7 LMRFP, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley 9/1994, en su artículo 44, y que tiene el resultado último de independizar la figura de la aplicación de un plan de empleo, de acuerdo, por otra parte, con la disposición adicional vigésima de la propia LMRFP.

b) La falta de regulación de la excedencia voluntaria por agrupación familiar, recogida en la actualidad por el artículo 29.3.d LMRFP, aunque la mencionada excedencia deba tener utilidad exclusivamente en las entidades locales supramunicipales.

En el artículo 212 RPSEL sería preciso introducir los nuevos supuestos de la situación administrativa de servicios especiales, que el artículo 46 de la Ley 9/1994 ha

35. Aunque hay que tener en cuenta que el artículo 41 LFCE regula la comisión de servicios dentro de la situación de servicio activo, sistemática que sigue el artículo 80 LFPGC.

36. Con lo que debe plantearse la oportunidad de mantener esta excedencia dentro de las denominadas voluntarias o por interés particular.

ampliado a los funcionarios que ocupen puestos clasificados como personal eventual en la relación de puestos de trabajo de la Generalidad y de las entidades locales y no opten, en caso de pasar a ocupar puestos de eventual, por continuar en activo, y a los que sean elegidos miembros del Parlamento Europeo.

El artículo 218 RPSEL regula el reingreso al servicio activo, materia que ha sido modificada en los últimos años en la legislación estatal por la Ley 40/1990, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 1990, en su artículo 43, y por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, en su artículo 25. Los citados artículos prevén que el reingreso al servicio activo de los funcionarios se efectuará mediante su participación en las convocatorias de provisión de puestos de trabajo, aunque el mencionado reingreso se podrá efectuar por adscripción a un puesto con carácter provisional, condicionado a las necesidades del servicio, y, por lo tanto, sin que ello pueda ser entendido como un derecho del funcionario, y, en todo caso, siempre que se reúnan los requisitos para el desarrollo del puesto, con lo que ya no es suficiente la pertenencia al cuerpo o escala al cual está adscrita la vacante, sino que, además, es preciso cumplir los requisitos que se han podido prever en la relación de puestos de trabajo. Esta misma regulación se ha trasladado ahora al artículo 78 de la Ley 9/1994, con lo que se ha de considerar plenamente aplicable a las entidades locales.

Lógicamente el RPSEL no prevé ninguna regulación de la nueva situación administrativa de expectativa de destino, vacío que debe considerarse superado por la previsión que de la misma ha hecho la normativa básica estatal, más concretamente el artículo 29.5 LMRFP, teniendo en cuenta lo que se dispone en el artículo 68 de la Ley 9/1994, donde se establece que la declaración de esta situación se puede producir como consecuencia de una redistribución de efectivos o de otras medidas de racionalización de la organización administrativa.

En cuanto a la figura de la excedencia forzosa, hay que tener en cuenta que hoy en día contamos con cuatro variedades de aquélla, que a mi juicio convendría reducir a tres. La primera, la prevista en el artículo 44.1 LFCE como consecuencia de una reforma de la plantilla o de la supresión de una plaza, supuesto que creo hay que resituarse dentro de los definidos como resultado de una medida de racionalización de la organización administrativa y del personal, salvada siempre la posibilidad de que se quiera reservar esta figura para casos singulares, lo que no deja de plantear dudas sobre la aplicación del principio de igualdad y no discriminación en este tipo de situaciones; precisamente no debe sorprendernos que el artículo 70 de la Ley 9/1994, que hace referencia expresa a esta cuestión, condicione la reducción de puestos de trabajo a una actuación de acuerdo con los procedimientos legalmente vigente. La segunda variedad de esta figura no debe plantearnos dudas, y se refiere a la imposibilidad de obtener el reingreso por parte de los funcionarios que han sido declarados en la situación de suspensión firme, tal como se ha afirmado en el propio artículo 70 de la Ley 9/1994. La tercera excedencia forzosa que debemos mencionar es, tal como dice el artículo 29.1 LMRFP, la excedencia forzosa aplicable a los funcionarios en expectativa de destino, lo que lógicamente demanda su adopción derivada de un proceso de racionalización de la organización administrativa.

En último lugar hay que citar la figura de excedencia forzosa derivada del agotamiento del período de excedencia voluntaria para cuidar de un hijo cuando el funcionario solicita el reingreso al servicio activo y éste no es posible por falta de vacante presupuestaria; aunque no he querido incluir esta figura en la relación anterior por

considerar que con la nueva Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad, ha dejado de tener sentido, ya que se garantiza en cualquier momento la reserva de un puesto de trabajo; sin embargo, pienso que este derecho de reserva difícilmente se podría hacer valer ante una medida justificada y motivada de reestructuración organizativa que significase la supresión del puesto de trabajo reservado, con lo que sería conveniente el mantenimiento de un tipo como el que hemos descrito.³⁷ A partir de ahí, es evidente que la disposición adicional 5.1 RPSEL debería ser modificada con estos criterios, introduciendo además los que el artículo 70 de la Ley 9/1994 establece para ordenar el reingreso de los excedente forzosos.

9. Actividad sindical y negociación colectiva

El artículo 95 LBRL establece que la participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de las condiciones de empleo, será la señalada con carácter general para todas las administraciones públicas. Asimismo, el artículo 307.1 LMRLC prevé que el régimen estatutario de los funcionarios locales en lo que se refiere a los derechos sindicales y de participación, debe ser idéntico al de los funcionarios de la Administración de la Generalidad.

Sobre ello, el artículo 50 de la Ley 9/1994 ha llenado un vacío de la normativa básica estatal definida en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio, de negociación colectiva, al regular la composición de la parte sindical en las mesas de negociación, acudiendo al criterio de proporcionalidad según los resultados obtenidos por las organizaciones sindicales en cada proceso electoral, criterio que a mi juicio es perfectamente trasladable a las mesas de negociación de nuestras corporaciones locales, aunque se puede discutir su coherencia con el modelo de participación que ha diseñado la normativa básica del Estado.³⁸

10. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario

El artículo 307.1 LMRLC, tantas veces citado, prevé que el régimen estatutario de los funcionarios locales, en cuanto a la adquisición y la pérdida de la condición de funcionario, debe ser idéntico al de los funcionarios de la Administración de la Generalidad.

Al respecto, una de las modificaciones, más formal que real, que debería producir-

37. Así, el artículo 16 de la Ley 3/1995, de 10 de abril, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, que ya prevé la reserva de puesto de trabajo durante los tres años del período de excedencia para cuidar a un hijo, ha seguido manteniendo este tipo de excedencia forzosa. Parece que la excedencia forzosa es la situación administrativa en que debe quedar el funcionario en los casos en los cuales la Administración tiene el deber de otorgar una plaza y no existe en la plantilla la plaza correspondiente.

38. La STS de 8 de julio de 1992 (art. 6245) se ha inclinado por la introducción del criterio de representación paritaria de las organizaciones sindicales legitimadas para negociar en una mesa de negociación.

se en el artículo 229 RPSEL, regulador de las condiciones para la adquisición de la condición de funcionario, sería la de sustituir la condición de superar el sistema de selección por la de superar los procesos selectivos, tal como prevé el artículo 37 de la Ley 9/1994, expresión que técnicamente resulta en conjunto mucho más correcta.

En cambio, parece que los artículos 232 y siguientes, referidos a la jubilación de los funcionarios locales, deberían contener alguna referencia a los sistemas de jubilación anticipada incentivada, tal como se prevé en el artículo 39 de la Ley 9/1994,³⁹ sin perjuicio de otras medidas como la cesación progresiva de actividades contemplada en la disposición adicional quinta del Real decreto 365/1995, que el legislador autonómico todavía no ha podido establecer.

11. Régimen disciplinario

El artículo 147 TRRL determina que las faltas muy graves aplicables a los funcionarios locales serán las tipificadas por la legislación básica, mientras que las faltas graves y leves serán las establecidas en la legislación de función pública de la comunidad autónoma respectiva y supletoriamente en la legislación de funcionarios civiles del Estado. Asimismo, el artículo 148 TRRL establece las sanciones que se podrán imponer a los funcionarios al servicio de las entidades locales. También, el artículo 150.4 TRRL instituye que la tramitación de los expedientes disciplinarios se ajustará a lo que establezca la legislación de la comunidad autónoma respectiva y supletoriamente el reglamento disciplinario de los funcionarios de la Administración civil del Estado; del mismo modo, el artículo 152 de aquella norma prevé que la cancelación de las sanciones se regirá por la legislación de función pública de la comunidad autónoma respectiva y supletoriamente por la legislación de funcionarios civiles del Estado. Finalmente, el artículo 146 TRRL ordena un régimen de prescripción para las faltas cometidas por los funcionarios de la Administración local.

De ahí que no sea del todo exacta la afirmación del artículo 307.1 LMRLC, relativa a que el régimen estatutario de los funcionarios locales, en lo que se refiere al régimen disciplinario, debe ser idéntico al de los funcionarios de la Administración de la Generalidad.

El artículo 240 RPSEL se refiere a las faltas muy graves, las cuales, de acuerdo con el artículo 147.1 TRRL, deben ajustarse a lo que se prevé en el artículo 31 LMRFP. Pero el Reglamento introduce un nuevo supuesto de falta muy grave: «El hecho de causar, por negligencia o por mala fe, daños muy graves al patrimonio y a los bienes de la entidad local», que no está expresamente previsto en la norma básica estatal, con lo que se invade la competencia estatal.⁴⁰ Todo ello sin entrar en la consideración que el Reglamento se ha limitado a trasladar al ámbito local una norma autonómica, en función del principio de identidad de regímenes, norma prevista en el artículo 93.*n* de la LFPGC, actualmente modificado por la Ley 9/1994, pero sin alterar la estructura esencial del tipo.

39. Medidas que, a mi juicio, las corporaciones locales están habilitadas para introducir ahora mismo, de acuerdo con la disposición adicional vigésima primera de la LMRFP, añadida por la Ley 22/1993, que explícitamente les permite la adopción de incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada.

40. Tal como se ha afirmado en el Auto del TSJ de Cataluña de 26 de noviembre de 1993.

El artículo 241 RPSEL, relativo a las faltas graves, tiene como referencia el artículo 94 de la LFPGC, norma que ha sido modificada por el artículo 57 de la Ley 9/1994.⁴¹ Ello produce una disparidad entre la norma reglamentaria y la Ley autonómica, que debe resolverse en favor de ésta última. Al respecto, sería preciso introducir en el texto reglamentario las modificaciones siguientes: A) La letra *b* del artículo 141 del Reglamento, relativa a la falta de consideración hacia los administrados, debe complementarse con la letra *c* del tipo de la Ley que incluye este supuesto y además lo extiende a la falta de consideración hacia el personal al servicio de la Administración en el ejercicio de sus funciones; B) La letra *m* del Reglamento, relativa a las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daños a la Administración o a los administrados, debe complementarse con la letra *f* de la Ley, que incluye estos supuestos y además las conductas constitutivas de delito doloso que causen daño a los compañeros; C) La letra *d* del Reglamento, relativa al incumplimiento del deber de reserva profesional, debe matizarse ahora con lo que se prevé en la letra *g* de la Ley, que ha condicionado el supuesto al hecho de que el citado incumplimiento cause perjuicios a la Administración o se utilice en beneficio propio; D) De los supuestos previstos en las letras *e* y *k* del Reglamento ha desaparecido, en las letras *k* y *s* de la Ley, la conducta negligente, dolosa o con mala fe, con lo cual ambos tipos se han objetivizado; E) A la letra *g* del Reglamento, que describe la falta de incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que, acumulado, represente un mínimo de diez horas al mes, hay que añadir ahora, en la letra *o* de la Ley, la precisión de que el mes sea natural, con lo cual el cómputo de los incumplimientos es acumulativo y no se interrumpe cada mes; F) Por último, ha desaparecido el tipo de la letra *h* del Reglamento, relativo a las faltas de asistencia sin causa justificada, que era repetitivo con el tipo de la letra *r* del mismo Reglamento, la tercera falta injustificada de asistencia en un período de tres meses cuando las dos anteriores hayan sido objeto de sanción por falta grave, éste mucho más preciso que el que ahora desaparece.

El artículo 242 RPSEL referido a las faltas leves ha sido también modificado por el artículo 58 de la Ley 9/1994, reformador del artículo 95 LFPGC. Aquí las rectificaciones producidas son las siguientes: A) La letra *b* del Reglamento, que se refiere a la ligera incorrección hacia el público, los compañeros o los subordinados, ha sido modificada por la misma letra de la Ley, que se refiere ahora a la ligera incorrección hacia el público o el personal al servicio de la Administración, tipo genérico que hace dudar sobre si entre el personal al servicio de la Administración debe incluirse a los superiores; B) A la letra *d* del Reglamento, relativa al incumplimiento de la jornada de trabajo sin causa justificada, se le ha introducido ahora, en la letra *d* de la Ley, el incumplimiento de la jornada y del horario sin causa justificada, si no constituye falta grave; C) De la letra *d* del Reglamento, en el tipo de la letra *d* de la Ley, ha desaparecido el tipo de conducta negligente o descuidada en el incumplimiento de los deberes y las obligaciones del funcionario, aunque, de acuerdo con la remisión del mismo apartado, debe considerarse que dentro del tipo hay que tratar exclusivamente los incumplimientos que no sean muy graves o graves.

El artículo 243 RPSEL regula las sanciones disciplinarias que se pueden imponer

41. Conviene tener en cuenta que aquí no existen problemas de competencia, pues el Estado no ha legislado sobre faltas graves o leves, limitándose a establecerlas mediante una norma reglamentaria. Además, tiene prioridad la norma autonómica, de acuerdo con el artículo 147.2 TRRL.

por razón de las faltas tipificadas, entre las cuales se prevé la pérdida de uno a tres grados personales para las faltas graves y el traslado de puesto de trabajo, con cambio de residencia o dentro de la misma localidad, para las faltas muy graves y graves, respectivamente, sanciones introducidas por el legislador autonómico y no previstas en el artículo 148 TRRL, que debe considerarse como norma básica en materia de régimen local, con lo que se puede pensar que aquel artículo está viciado de incompetencia manifiesta.⁴²

Otra cuestión es la recuperación, como sanción principal o accesoria para faltas de puntualidad y de asistencia, de la deducción proporcional de retribuciones que el artículo 60 de la Ley 9/1994 ha producido; recuperación que en principio es congruente con lo previsto por el TRRL, pero que no deja de producir cierta perplejidad, pues la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992, en su artículo 36, había hecho perder a la deducción proporcional de retribuciones su carácter sancionador, al convertirla en un mecanismo de carácter automático, con el cual la Administración se podría resarcir de los incumplimientos horarios de sus funcionarios. A mi juicio la norma legal había permitido prescindir de unas garantías procedimentales para la represión de los incumplimientos de jornada y horarios que ahora se recuperan, pues el artículo 150.4 TRRL nos dice que, en estas materias, el expediente y, por lo tanto, su procedimiento de tramitación, se ajustará a lo que dispone la legislación de la comunidad autónoma respectiva.

Como se verá seguidamente, entendemos que, de acuerdo con lo que ya hemos dicho, la tramitación del procedimiento disciplinario debe llevarse a cabo mediante lo que se dispone en las normas legales y reglamentarias de carácter autonómico, tal como se prevé en los artículos 149 y 150.4 TRRL. Por lo tanto, es de aplicación a los entes locales de Cataluña lo que se prevé en el Decreto 243/1995, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la Administración de la Generalidad, con lo cual lógicamente se nos debe plantear ahora el problema de compatibilidad entre las normas de esta disposición y lo que se prevé en el RPSEL.

El artículo 267 RPSEL contiene como medida cautelar la posibilidad de trasladar a otro puesto de trabajo dentro de la misma localidad al funcionario presuntamente responsable de los hechos, posibilidad que es congruente con el artículo 29.3.a del Decreto 243/1995, en la medida en que la actuación del inculpado conlleve deterioro del funcionamiento del centro de trabajo o de la unidad en que tenga su destino. El artículo 268 RPSEL prevé la suspensión provisional de empleo como medida provisional por un tiempo máximo de seis meses, período que, de acuerdo con el artículo 29.3.b del Decreto 243/1995, debe reducirse a tres meses prorrogables, en el caso de las faltas muy graves, por tres más si los hechos revisten una trascendencia especial o se pueda derivar un perjuicio para los servicios públicos, o resultar perjudicada la investigación de los hechos.

El artículo 273 RPSEL prevé que el régimen de notificaciones en la tramitación

42. Con el mismo argumento debería rechazarse la incorporación al régimen local como sanción a la revocación del nombramiento interino, prevista en el artículo 60 de la Ley 9/1994, como un nuevo tipo. En cuanto a las sanciones consistentes en el traslado de puesto de trabajo, hay que tener en cuenta que éste no es un supuesto subsumible dentro de más genérico de destitución del cargo, que, según el artículo 147.5 TRRL, sólo ha de ser de aplicación a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, tal como nos advierte el artículo 248 del Reglamento.

del expediente disciplinario debe ajustarse en todo caso a lo que se dispone en la legislación general sobre procedimiento administrativo, mientras que los artículos 31 y 32 del Decreto 243/1995 prevén un novedoso sistema de comunicaciones adaptado ya a la Ley 30/1992, el cual, sin duda, por razón de legalidad, pero también de economía y eficacia, será el que deberá adoptarse en las entidades locales.

El artículo 275 RPSEL señala que la incoación del expediente disciplinario se llevará a cabo por medio del presidente de la corporación o el miembro de ésta que por delegación de aquél ejerza el mando directo del personal. Este precepto debe ser complementado por el artículo 37 del Decreto 243/1995, donde se prevé que el procedimiento debe iniciarse de oficio, sea por iniciativa propia o como consecuencia de una orden superior, propuesta del jefe del centro de trabajo o de la unidad en que preste servicios el afectado, moción razonada de los subordinados o denuncia.

Los artículos 292 y 293 RPSEL se refieren a la propuesta de resolución y a la audiencia del interesado, mientras que los artículos 48 y 49 del Decreto 243/1995 prevén, por un lado, el trámite de vista y alegación al expediente con anterioridad a la elaboración de la propuesta, y, por otro lado, la audiencia sobre la propuesta de resolución; se produce así un doble trámite de alegaciones que, como garantía del presunto responsable, sin duda debe incorporarse a la tramitación de los expedientes disciplinarios en el ámbito local.

El artículo 296 RPSEL permite que, cuando la simplicidad de los hechos y las responsabilidades así lo permitan, el instructor podrá disponer la unificación del pliego de cargos y la propuesta de sanción en un solo trámite, produciendo así un extraño procedimiento abreviado que no tiene referente en la legislación ordinaria. A mi juicio hay que considerar desplazado el citado artículo por el procedimiento sumario para faltas leves previsto en el capítulo 2 del Decreto 243/1995.

El artículo 304.1 RPSEL establece un régimen de prescripción de las faltas cometidas por los funcionarios de los entes locales de Cataluña, no coincidente con el establecido por el artículo 146.2 TRRL, en cuanto a las faltas leves, que en el Reglamento prescriben a los tres meses, mientras que en el TRRL lo hacen al cabo de un mes, con lo cual se produce un exceso de competencia del legislador autonómico que sin duda condena a la ilegalidad a este precepto reglamentario.⁴³ En lo que respecta a la prescripción de las sanciones impuestas, también hay que tener en cuenta que el apartado segundo del artículo que comentamos prevé que las impuestas por faltas muy graves prescriben al cabo de seis años, las impuestas por faltas graves prescriben al cabo de dos años y las impuestas por faltas leves prescriben al cabo de tres meses, lo cual es contradictorio con el artículo 62 de la Ley 9/1994, en donde se prevé el mismo régimen para las sanciones impuestas por faltas muy graves y graves, pero donde se establece que las impuestas por faltas leves prescriben al cabo de dos meses.

12. Jornada y condiciones de trabajo

El artículo 311 RPSEL, relativo a la jornada de trabajo y horarios de los funcionarios de la Administración local, es plenamente conforme con la legalidad vigente,

43. Precepto que también ha dejado de ser congruente con la normativa autonómica, que, en el artículo 62 de la Ley 9/1994, instituye que las faltas leves prescriben a los dos meses.

aunque hay que tener en cuenta las posibilidades abiertas por la Resolución de 27 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la cual se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración general del Estado, en donde se establece una jornada reducida por interés particular, en lo que sin duda es el primer intento de configurar una jornada a tiempo parcial en nuestras administraciones públicas, consistente en una jornada sin interrupciones, entre las 9 y las 14 horas, de lunes a viernes, con el 75 % de las retribuciones, jornada que, a mi juicio, se puede aplicar directamente en las entidades locales.

El artículo 319 RPSEL hace referencia a la adopción de las medidas necesarias para mantener un adecuado nivel de seguridad e higiene en el trabajo en las corporaciones locales, norma programática que ha quedado desplazada por la vigencia y plena aplicabilidad de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales en los entes locales, de acuerdo con su consideración como una norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Similarmente, el artículo 320 RPSEL, referido a la constitución de una comisión de seguridad e higiene en el trabajo, en las corporaciones de más de 250 trabajadores y funcionarios, debe considerarse superado por el entramado representativo previsto en la nueva legislación sobre salud laboral. De ahí que deba procederse a la articulación de una representación especializada, mediante la instauración de la figura de los delegados de prevención, y a la constitución de una estructura participativa de comités de seguridad y salud en todas aquellas corporaciones que cuenten con 50 o más trabajadores.

