

La aplicación de la nueva Ley de Función Pública de Andalucía a las Entidades Locales

The application of the new Public Function Law of Andalusia to Local Entities

Carmen Carretero Espinosa de los Monteros

Letrada de la Junta de Andalucía

Servicio Jurídico de la Diputación Provincial de Sevilla

<https://orcid.org/0009-0009-9448-0247>

RESUMEN: El presente estudio analiza la Ley de la Función Pública de Andalucía desde la perspectiva de la Administración local, teniendo en cuenta que en esta materia inciden dos títulos competenciales estatales: bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios.

ABSTRACT: This study analyses the Public Service Law of Andalusia from the perspective of the local Administration, taking into account that two titles of state jurisdiction affect this matter: bases of the legal regime of Public Administrations and the statutory regime of civil servants.

PALABRAS CLAVE: empleo público; Administración local; competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

KEY WORDS: public employment; Local Government; powers of the State and the Autonomous regions.

SUMARIO: I.- SOBRE EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA. II.- PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY. III.- ETAPAS EN LA CONSIDERACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL. INTERIORIZACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. 1.- Primera etapa: interpretación extensiva de las Bases del Régimen Jurídico. 2.- Segunda etapa: descentralización. 3.- Tercera etapa: la Ley de racionalización. IV.- DOBLE ORDEN DE COMPETENCIAS

Recibido: 3-06-2024

Aceptado: 3-10-2024

DEL ESTADO Y SISTEMA DE FUENTES. 1.- Doble orden de competencias determinante del sistema de fuentes. 2.- Doble legislación básica sobre la materia. 3.- La limitada aplicación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. 4.- Sobre la regla de supletoriedad. 5.- Sistema de fuentes. V.- LAS ESPECIALIDADES EN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y SU INCIDENCIA EN LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. SOBRE EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

La Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía (en adelante LFPA), constituye el desarrollo del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), erigiéndose en la normativa propia de la función pública en esta Comunidad Autónoma, pues como proclama el artículo 1 de la ley, su objeto es ordenar la función pública de la Administración de la Junta de Andalucía, «así como determinar las normas aplicables a todo el personal de las Administraciones públicas de Andalucía incluido en su ámbito de aplicación».

El objetivo de la ley es ambicioso, pues pretende convertirse en la norma de cabecera en Andalucía de la función pública de las Administraciones de esta Comunidad Autónoma, lo que efectivamente constituye una novedad respecto de la anterior Ley 6/1985, de 28 de noviembre de la Función Pública de Andalucía. La técnica empleada no responde sin embargo a la deseada claridad que busca todo operador jurídico, dado que el ámbito de aplicación regulado en el artículo 2 se refiere única y exclusivamente al sector público andaluz, desplazando al artículo siguiente al personal del resto de las Administraciones Públicas de Andalucía, bajo el título de «Personal con legislación específica», con una subdivisión que a la vez resulta confusa y que aúna al personal al que la ley se le aplica directamente, entre el que se encuentra el personal al servicio de las Administraciones Locales (apartado 1), al personal excluido de su ámbito de aplicación (apartado 2), y al personal que verdaderamente tiene una legislación específica (apartado 3), cual es el personal al servicio del Parlamento de Andalucía, así como al Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas, en cuanto entidades pertenecientes a la órbita parlamentaria.

Como ya tuvo ocasión de señalar el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía al anteproyecto de Ley, la redacción del único precepto que se dedicaba al ámbito de aplicación debía mejorarse, proponiendo que se siguiera la estela tanto del TREBEP como de alguna legislación autonómica como la valenciana¹,

¹ Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana (BOE núm. 127, de 28/05/2021)

que incluyen de forma diferenciada un precepto expreso con su ámbito de aplicación directa y otro con el personal con legislación específica. Formalmente se cumplió con esta sugerencia separándose en artículos distintos el ámbito subjetivo de aplicación y al personal con legislación específica; materialmente sin embargo no se siguió, pues se confunden *especialidades normativas con legislación específica*, que son cosas bastantes distintas. Una cosa es el personal con legislación específica al que las disposiciones de la Ley de Función Pública de Andalucía sólo se les aplican cuando así lo disponga su legislación propia -como es el caso del personal que presta sus servicios en la órbita parlamentaria-, y otra distinta el caso de aquel personal al que resulta de directa aplicación la legislación autonómica de desarrollo, sin perjuicio de reconocer algunas especificidades, como sería el caso del personal al servicio de las Corporaciones Locales, pero también el resto del personal incluido en el artículo 3.1, que sin duda debieron quedar incluidos en el precepto que contempla el ámbito de aplicación de la norma.

Este confuso punto de partida ya nos está indicando lo que vendrá a continuación: una ley que no sabe muy bien cómo abordar el reto de ser la norma de desarrollo de directa aplicación al personal al servicio de todas las Administraciones Públicas de Andalucía y, por tanto, también al de las Entidades Locales. En palabras de CASTILLO BLANCO², es una ley que, tras plasmar su inclusión en el ámbito de aplicación, «*con posterioridad en ocasiones parece desentenderse de esa responsabilidad*». En este sentido, no hemos encontrado en el expediente de tramitación del anteproyecto de ley ningún estudio o memoria sobre esta importante cuestión. Ello ya se señaló en el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía respecto del anteproyecto pues como se decía en el mismo:

“... respetando la legislación básica, las Comunidades Autónomas con competencia en virtud de sus Estatutos de Autonomía, como es nuestro caso, podrán también regular el régimen de la función pública local o, al menos, algunos de sus aspectos. Ocurre, no obstante, que en el Anteproyecto no se determina qué concretas disposiciones serían de aplicación a la Administración Local. No ayuda a clarificar esta indeterminación lo señalado en la Disposición Adicional Segunda.”

Esa disposición adicional³ segunda se limitaba a decir que, con respeto a la normativa específica, las referencias de esta Ley a la Administración de la Junta de Andalucía se entenderían realizadas también a las demás Administraciones Públicas incluidas en el artículo 2 de esta Ley en lo que la misma les resultase de aplicación,

² CASTILLO BLANCO, F. “El papel de la legislación autonómica en el empleo público local: el caso de Andalucía”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 25, 2023.

³ Este era el texto: “Segunda: Personal de las Administraciones Públicas de Andalucía incluido en su ámbito de aplicación. Con respeto a la normativa específica, las referencias de esta Ley a la Administración de la Junta de Andalucía se entenderán realizadas también a las demás Administraciones Públicas incluidas en el artículo 2 de esta Ley en lo que la misma les resulte de aplicación.”

siendo este precepto posteriormente reformado en su tramitación parlamentaria, pasando su contenido a la vigente Disposición adicional cuadragésimo-primera.

II. PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

Pero si el legislador autonómico no asumió plenamente el papel que le correspondía, tampoco puede decirse que las Administraciones Locales -salvo contadas excepciones-, fueran activas recordando la importancia de abordar la regulación completa de todo el personal de las Administraciones Públicas de Andalucía, reconociendo sus especialidades. Si analizamos la participación de las Entidades Locales en el proceso de redacción de la norma veremos que, de una parte, el interés fue escaso, y de otro lado, se buscó más un estatuto propio de función pública local, que una integración con reconocimiento de sus especificidades.

El anteproyecto de la LFPA fue sometido a consulta en el portal de transparencia conforme a lo establecido en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común. Junto al régimen general, varios preceptos se referían específicamente a la Administración Local. Particularmente relevantes los artículos 1 y 2⁴, pero también el artículo 96 sobre cooperación con Registros de entidades locales; el artículo 144.1 f) en cuanto al personal declarado en situación de servicios especiales; el artículo 177.2 sobre la composición de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Andalucía; o la Disposición adicional quinta sobre la creación de un órgano administrativo de resolución de conflictos en materia de personal, que incluye su aplicación a las Universidades Públicas de Andalucía y a las entidades locales de Andalucía; y por supuesto, la Disposición adicional segunda -actual Disposición adicional cuadragésimo primera, como se ha señalado anteriormente-, que como norma de conversión señala que las referencias de esta Ley a la Administración de la Junta de Andalucía se entenderán realizadas también a las demás Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación. Ninguna aportación se recibió de ninguna Administración Local de Andalucía.

Posteriormente, elevado el texto al Consejo de Gobierno, en fecha de 15 de febrero de 2021 se acordó el inicio de su tramitación sometiéndose al preceptivo trá-

⁴ Artículo 1. Objeto. “El objeto de esta Ley es definir, ordenar y desarrollar la función pública de la Administración de la Junta de Andalucía, así como determinar las normas aplicables a todo el personal de las Administraciones Públicas de Andalucía incluido en su ámbito de aplicación, en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el marco de la normativa estatal de carácter básico.”

Artículo 2.4. “La Ley es de aplicación al personal al servicio de las Administraciones locales del territorio de Andalucía y de las entidades públicas dependientes de las mismas, con respeto en todo caso a la autonomía local”

mite de información pública (BOJA núm. 57). Otorgando además dicho trámite de forma directa a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias ésta no realizó alegaciones. Si las hizo la Diputación Provincial de Sevilla. A la vista de lo anterior, si tenemos en cuenta que Andalucía se integra por 785 municipios de los que 30 tienen más de 50.000 habitantes, así como por 8 Diputaciones provinciales, no parece excesivo el interés despertado por la norma.

En una fase posterior, en cumplimiento de lo previsto en el art. 2.1 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, -que requiere informe preceptivo de dicho Consejo respecto de todo «anteproyecto de ley, planes y proyectos de disposiciones generales» que se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que pudieran afectar al ejercicio de las competencias propias en materia local-, se solicitó y emitió el mismo. Dicho informe se limitó a solicitar la inclusión en el artículo 2.4 de un inciso final que recordara el necesario respeto a la legislación básica estatal de aplicación directa al régimen específico de la función pública, lo que tampoco añade demasiado.

Lo que sí tiene interés es que dicho informe anexaba observaciones que tilda de «particulares» de otros entes locales: el Ayuntamiento de Málaga y la Diputación Provincial de Sevilla. Entre las mismas, la principal⁵ es la que proponía la modificación de la redacción del artículo 2.4 al tiempo que se añadía una Disposición adicional undécima del siguiente tenor:

“4. Con respeto en todo caso a la autonomía local, serán de aplicación al personal al servicio de las Administraciones locales del territorio de Andalucía y de las entidades públicas dependientes de las mismas los artículos enumerados en la disposición adicional XI”;

La nueva Disposición adicional denominada “*Normas específicas de función pública en las Entidades Locales de Andalucía*”, proponía la siguiente redacción:

“1. Las siguientes disposiciones de esta Ley serán de aplicación al personal al servicio de las Administraciones locales del territorio de Andalucía y de las entidades públicas dependientes de las mismas: los artículos 3, 4, 5, 11,12, 13, 15, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 115, 116, 117,118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141,142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151,

⁵ Otras propuestas fueron: la petición de inclusión del personal laboral por tiempo indefinido y de un precepto especial sobre garantía de trabajo para el caso de los funcionarios cesados en puestos de libre designación y removidos por concurso o para puestos suprimidos; la de supresión del art. 14.4 f) -actual art. 15.4 f)-; y la propuesta de nueva redacción del anterior art. 127 -actual 129- sobre movilidad voluntaria provisional, con sugerencia de eliminar la necesidad de que la puntuación a obtener por los aspirantes al puesto no sea fijada reglamentariamente tal y como exige la norma.

152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177; disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta, quinta.8 c) y d), séptima, décima y decimosexta y disposiciones transitorias quinta y sexta.

2. Las facultades atribuidas a órganos de ámbito autonómico en aquellas disposiciones que resulten de aplicación a las Entidades Locales, se entenderán realizadas a los correspondientes órganos del ámbito local según el régimen de distribución de competencias previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

3. El personal funcionario con habilitación de carácter nacional se regirá por su normativa específica. En todo lo que no se oponga a la legislación anterior, se aplicará lo dispuesto para el resto de funcionarios de Administración Local.

4. El personal de los cuerpos de Policía Local y del Servicio de Extinción de Incendios se regirá por su normativa específica. En todo lo que no se oponga a la legislación anterior, se aplicará lo dispuesto para el resto de funcionarios de Administración Local”.

Si le damos la vuelta a esta enumeración comprobamos que la propuesta presupone dejar fuera del desarrollo legislativo las siguientes materias:

- La delimitación concreta de las funciones que pueden ejercer los funcionarios o el personal laboral y que afecta al núcleo duro de la función pública, que es justamente el ejercicio de las potestades administrativas (art. 14)

- El concepto y regulación del personal eventual (arts. 16 y 17)

- El Título II de la Ley sobre la Dirección Pública Profesional

- La jornada de trabajo (art. 35)

- El régimen de incompatibilidades (arts. 40-42)

- El Título V sobre promoción profesional

- El título VI sobre derechos retributivos

- El título VII sobre Derecho a negociación colectiva y representación

- El capítulo I del Título IX sobre Principios y requisitos de acceso al empleo público

- Quedar fuera del órgano administrativo de resolución de conflictos en materia de personal (D.A 5 excepto el ap.8)

- Régimen de incompatibilidades del personal alto cargo (D. A. 6)

Es decir, se trata de exclusiones de tal amplitud que no podemos decir que ins-ten el reconocimiento de las especialidades propias de la función pública local, sino que van más allá, llamando a un estatuto propio y diferenciado de la función pública local, lo que ya fue descartado por el legislador básico como a continuación veremos.

III. ETAPAS EN LA CONSIDERACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL. INTERIORIZACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La reflexión que nos suscita cuanto hemos expuesto, es que, quizás en este punto relativo a la función pública local, no hemos interiorizado el Estado de la Au-tonomías. Ni las Administraciones Locales, ni la propia Administración autonómica.

Históricamente, la Administración Local siempre ha sido un instrumento del Estado centralista⁶. Y con ello no me estoy refiriendo sólo a la Dictadura, sino a su propia configuración en los siglos pasados. Recordemos que no fue hasta 1870, que se dotó a estas instituciones de representatividad por sufragio universal, atribuyéndoles competencias propias y de asistencia municipal. Y ello durante un sexenio, porque pronto, por Real Decreto de 2 de octubre de 1877 se volvió al sesgo anterior.

Como relata el precioso preámbulo de la Ley 2/1985 de Bases de Régimen Local:

“En verdad, el panorama que ofrecían las instituciones locales finiseculares era desolador. En el plano provincial, las Diputaciones permanecen subordinadas por completo a los Gobernadores ci-viles; en el municipal, los Ayuntamientos, escasamente representativos, siguen sometidos a la estrecha tutela del Estado. El poder central continúa investido de atribuciones sobradas para intervenir en la designación de los alcaldes, remover a las autoridades locales o suspender los acuerdos municipales”.

Con la aprobación de la Constitución y la instauración del Estado de las Au-tonomías se inició un nuevo proceso de distribución del poder del Estado, que ha sido lento y complejo, pero en continuo avance. A dicha lógica no ha sido ajena el régimen local, respecto del que podrían predicarse tres etapas.

⁶ REBOLLO PUIG, M. “Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable”, *Documentación Admi-nistrativa*, núm. 6, 2019, pp.: 43-80. Hace un repaso de las formas de tutela estatal que aparecían en el Texto Articulado y Refundido de la Ley de Régimen Local aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 del Gobierno central sobre los entes locales, siendo así que como señala el autor, de casi todas estas técnicas se encuentran precedentes en la legislación de régimen local del siglo XIX.

1. Primera etapa: interpretación extensiva de las Bases del Régimen Jurídico

En una primera etapa, el Estado, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1. 18^a CE mantuvo una interpretación extensiva de las «bases del régimen jurídico» de las Administraciones Públicas, considerando que le correspondía regular el régimen jurídico de las Administraciones Locales, limitando, por tanto, la capacidad normativa autonómica, así como el margen de actuación de los propios Entes. En cierta medida, esa concepción era tributaria de su devenir histórico, concibiendo a las entidades locales como instrumentos del poder de la Administración General del Estado, pues no existe una competencia estatal sobre régimen local.

De esta época data la aprobación de la mayor parte de la normativa local aún vigente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

2. Segunda etapa: descentralización

En esta etapa cobran un mayor protagonismo las Comunidades Autónomas (CCAA).

La Recomendación del Consejo de Europa 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España llamó la atención acerca de la necesidad de reforzar el papel de las CCAA como garantes de los regímenes jurídicos y financieros de las colectividades locales. Dada la diversidad del mapa municipal español, y de las singularidades que las entidades locales poseen en cada comunidad autónoma, siendo así que este papel debía plasmarse en su «norma institucional básica».

Cuando en el periodo 2004-2008 (VIII Legislatura) se producen las nuevas reformas estatutarias⁷, se comprueba que todas las Comunidades Autónomas asumie-

⁷ En efecto, durante los años 2006-2008, se aprobaron varias reformas estatutarias por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 2/2007,

ron la competencia exclusiva en materia de régimen local. Se inicia así, en palabras de FONT LLOVET⁸ «el proceso para romper la ecuación hasta ahora sostenida de que sólo al Estado le corresponde la garantía de la autonomía local, en virtud de sus competencias básicas en materia de régimen de las administraciones públicas, tal y como se había postulado desde variados foros».

La urgencia de esta tarea de asunción competencial autonómica se había puesto de manifiesto tras el dictado de la STC 240/2006, de 20 de julio⁹, -primera dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local-, que relativizó el papel de la Ley de Bases de Régimen Local como garante de la autonomía local, al estimar que la misma no se integra en el bloque de la constitucionalidad y que sólo podría actuar como canon de validez de la ley autonómica «en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 de la CE».

Así, todos los Estatutos de Autonomía reconocieron como competencia exclusiva autonómica la propia de régimen local, que se singularizaba así respecto de la propia del régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex artículo 149.1.18 CE. Y es que no podemos olvidar -como ya antes señalamos-, que la Constitución no contiene una atribución específica al Estado de materias relacionadas con el régimen local, y que la regulación de los aspectos básicos del mismo, de las haciendas locales o incluso de su régimen electoral se basa en atribuciones que no se refieren de manera específica a dicho ámbito (arts. 149.1. 18.º, 149.1. 14.º y 81 CE)¹⁰. Los nuevos Estatutos incorporan así, una detallada regulación en materia local tanto a nivel compe-

de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Illes Balears; y la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El proceso se completó más tardíamente con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

⁸ FONT LLOVET, T. “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 13. Publicado como “*Valoración general*” en el *Anuario del Gobierno Local 2005*.

⁹ STC 240/2006, de 20 de julio de 2006. Conflicto en defensa de la autonomía local 4546-2000. Promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones.

¹⁰ En el caso del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la competencia de delimitación territorial se reconoce en el art. 59 y la exclusiva sobre régimen local en el artículo 60:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1. 18.º de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:

a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

tencial, institucional y financiera, de forma tal que como señala FONT i LLOVET y GALÁN GALÁN¹¹, su aprobación significó «en su conjunto, y en términos generales, un paso hacia una mayor vinculación del sistema de gobierno local con las comunidades autónomas, en la línea de la denominada mayor “interiorización” de lo local en lo autonómico. Después de las últimas elecciones locales y autonómicas, se inicia ahora el proceso de desarrollo estatutario, en lo que aquí interesa, en el ámbito del gobierno local y la organización territorial».

Coetáneamente, a nivel legislativo se había comenzado la elaboración del Primer Borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España (10 de enero de 2005). Ese primer borrador del anteproyecto de ley básica del Gobierno y de la administración local contenía un Título VI que se dedicaba íntegramente a la regulación de la Función Pública local. Con ello parecía excluirse a la función pública local del régimen general previsto en la norma básica del Estado en materia de Función Pública¹². Se preveía así en dicho título la existencia de un personal directivo como clase de personal local; se destacaba la definición de las funciones públicas de las entidades locales; la selección del personal de las entidades locales como competencia propia, aunque reservando al Estado las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de tales funcionarios. Por último, se contenía una regulación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. A pesar de todo ello, el borrador definitivo del Libro Blanco para la reforma del Gobierno local, que se ultima en julio de 2005, elimina el capítulo específico dedicado a la Función Pública local.

b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.

c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.

e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1.

3. En el marco de la regulación general del Estado, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1. 18.ª de la Constitución.”

¹¹ FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. “Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica”. *Anuario de Gobierno Local*, 2009.

¹² FUENTETAJA PASTOR, J. “La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público”. *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 1, 2007, pp.59-85.

La razón parece clara: al tiempo se estaba elaborando el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (25 de abril de 2005), que concluyó señalando, aun cuando las peculiaridades de los empleados de la Administración Local debían ser tenidas en cuenta en la elaboración del Estatuto Básico del Empleado Público, que:

“A partir de estas premisas, parece conveniente que la legislación aplicable a los funcionarios de las Administraciones Locales sea, salvo excepción justificada, la que regule la función pública de la respectiva Comunidad Autónoma, para mayor seguridad jurídica y por la mayor proximidad y comunicabilidad existente entre los funcionarios de ambas Administraciones. Esta legislación, sin embargo, no debe contener una regulación tan exhaustiva que imposibilite el despliegue de la autonomía de cada Entidad Local para adoptar las medidas sobre empleo público que considere apropiadas a sus necesidades. (...) salvo excepción justificada y sin merma del respeto a la autonomía de gestión de las Entidades Locales, la legislación de desarrollo aplicable a los funcionarios de las Entidades Locales debe ser aprobada por la respectiva Comunidad Autónoma”

La doctrina estaba de acuerdo con esta posición que negaba la necesidad de un Estatuto de la Función Pública Local propio y exclusivo. Para PAREJO ALFONSO¹³ el presupuesto de la necesidad constitucional de la «integridad» del régimen local era inexistente, partiendo para ello de *«la condición de Estado (pieza territorial basal de la organización de este) de la Administración Local y la definitiva y completa sustantivación como materias objeto de regulación legal de aspectos clásicos del régimen local, ya no susceptibles así de completa interiorización por este sobre la base de su peculiaridad»*. Refuerza además este argumento señalando que *«constitucionalmente tampoco se impone la integridad del ordenamiento autonómico para reconducir la función pública autonómica al mismo en detrimento del régimen general funcional y, en segundo lugar, con ejemplos de materias que ya no pueden residenciarse específicamente en el régimen local (como la contratación). Defiende, así, este autor que la solución de «renuncia a una regulación específica y acabada de la función pública local en el seno del régimen local, es la que mejor se acomoda al orden constitucional. Por tanto, la función pública local debe formar parte del ordenamiento de la función pública desarrollado a partir del bloque de la constitucionalidad concretado en torno al art. 149.1 18 CE, sin perjuicio de las conexiones de dicho ordenamiento con la legislación de régimen local y, por tanto, de las reglas que este, de modo congruente con tal ordenamiento, pueda contener para atender las singularidades propias de la función pública local»*.

¹³ PAREJO ALFONSO, L. “Límites del desarrollo del Estatuto por las Comunidades Autónomas”. El Estatuto de la Función Pública a debate, Madrid, Colex/UNED, 2003, pp. 40.

Por su parte, CASTILLO BLANCO¹⁴, respecto de la normativa funcionarial establecida en la legislación local, consideraba que «*es pertinente que nos preguntemos ¿si es ese el lugar, me refiero como digo a la legislación del régimen local, para regular la materia de empleo público o, alternativamente, hay que pensar que sólo las peculiaridades que introduzca el título competencial régimen local en el régimen del empleo público, como son casi exclusivamente los funcionarios con habilitación de carácter nacional u otras singularidades muy específicas de carácter organizativo y en relación a la necesaria e imprescindible supramunicipalidad en este ámbito, debieran ser objeto de regulación en este texto, dejando a la legislación fundamentalmente autonómica ese papel?*».

Esta es la razón de que se contemplara a la función pública local dentro del Estatuto del Empleado Público común, junto a los empleados públicos estatales, de las Comunidades Autónomas y resto de las Administraciones Públicas, aun cuando al tiempo se incluyeran algunas especialidades en sus disposiciones adicionales. Entre esas excepciones justificadas se encuentra señaladamente la definición de las funciones públicas locales reservadas a funcionarios, y la regulación de los habilitados nacionales.

Se avanzó así hacia la «segunda descentralización», con la configuración de un modelo más próximo al característico de los sistemas federales en los que la competencia sobre régimen local corresponde a cada uno de los Estados miembros¹⁵.

3. Tercera etapa: la Ley de racionalización

No obstante, dichos avances en el proceso de descentralización e interiorización autonómica de la competencia propia en materia de régimen local no se vieron acompañados por una simultánea y sosegada reforma de la Legislación básica estatal, que hubiera sido lo deseable buscando la coordinación multilateral, dada la abrupta irrupción de la crisis financiera mundial. En efecto, el 15 de septiembre de 2008, el banco norteamericano de inversión Lehman Brothers presentó su declaración formal de quiebra. La persistencia de la crisis a principios de 2010 llevó a los ministros de finanzas europeos a aprobar un paquete de rescate de 750 000 millones de euros dirigido a asegurar la estabilidad financiera en Europa mediante la creación

¹⁴ CASTILLO BLANCO, F. «La reforma del empleo público: ¿cabe preguntarnos por otro modelo para el personal al servicio de las Entidades locales?», *Revista de Estudios Locales. La Reforma del Gobierno Local en España*, 2005, pp. 147.

¹⁵ En este marco, la STC 31/2010, de 28 de junio, supuso un paso más en este proceso de «interiorización» de la Administración Local como enmarcada en el ámbito autonómico. Analizándose la constitucionalidad del art. 2.3 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, que integra a los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen en el sistema institucional de la Generalitat, el Tribunal Constitucional vino a considerar que no podía atenderse objeción alguna a que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma contuviera una regulación esencial del régimen local en su ámbito territorial.

de un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. Además, con el objetivo de intentar restaurar la confianza financiera en Europa, los líderes de la UE también acordaron crear un Pacto Fiscal Europeo incluyendo el compromiso de cada país participante en introducir *una regla de oro presupuestaria* en sus constituciones. La consecuencia en España no sólo fue la modificación “expres” del artículo 135 de la Constitución y promulgación posterior de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sino además la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que vino a modificar la legislación básica en materia de régimen local desde estas premisas de urgencia económica¹⁶.

Esta norma fue objeto de una amplia contestación, interponiéndose diversos recursos ante el Tribunal Constitucional¹⁷. De estos recursos y sentencias dictadas nos interesa destacar dos claves desde el punto de vista competencial:

a) La primera es que tras la modificación operada en la LBRL por la Ley de 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se alteró esencialmente el sistema competencial legal básico municipal¹⁸:

¹⁶ Como señalaba su exposición de motivos: “*Por todo lo expuesto, transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.*”

Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.»

¹⁷ Estos recursos dieron lugar a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo interpuesto por la Asamblea de Extremadura; STC 111/2016, de 9 junio, interpuesto por el Gobierno de Andalucía; STC 168/2016, de 6 de octubre interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias; STC 180/2016, de 20 de octubre interpuesto por el Parlamento de Navarra; STC 44/2017, de 17 de abril interpuesto por diputados del Congreso; STC 45/2017, de 17 de abril interpuesto por el Parlamento de Andalucía; STC 54/2017, de 11 de mayo interpuesto por el Parlamento de Cataluña; STC 93/2017, de 6 de julio interpuesto por el Gobierno de Cataluña; STC 101/2017, de 20 de julio, interpuesto por el Gobierno de Canarias; STC 107/2017, de 21 de septiembre, planteado por 2.393 municipios en conflicto en defensa de la autonomía local.

¹⁸ Una vez dictadas esas bases, son las CCAA las que han de atribuir las competencias de la Administración Local, pues: «*En principio, el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o sector de que se trate [SSTC 214/1989, Fj 3 a) y b); 159/2001, Fj 4, y 121/2012, Fj 7]. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía.*» Todo ello enmarca en el carácter bifronte del régimen jurídico de los entes locales: «*a) El régimen jurídico de los entes locales no es “intracomunitario” ni “extracomunitario”, sino “bifronte”, en consonancia con la estructura territorial de España (art. 137 CE), que “concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado” (STC 84/1982, de 23 de diciembre, Fj 4). El Estado y las Comunidades Autónomas*

Se produce una nueva definición del régimen básico local entre competencias propias generales, propias específicas y delegadas.

b) La segunda, es que las bases que corresponden al Estado en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex art. 149.1.18 CE, en relación con la Administración Local, tienen un doble cometido: establecer el marco definitorio del autogobierno (art. 1 CE) y concretar los aspectos básicos del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE):

“Las bases del régimen local responden esencialmente a dos cometidos. El primero es “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución” (SSTC 103/2013, Fj 4, y 143/2013, de 11 de julio, Fj 3). (...) “El segundo cometido de la legislación básica en esta materia es “concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas” (SSTC 103/2013, Fj 4, y 143/2013, Fj 3). El art. 149.1.18 CE habilita al Estado para regular aspectos distintos de los “enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE” (STC 159/2001, de 5 de julio, Fj 4). (...) El legislador básico puede establecer, en particular, la serie de “elementos comunes o uniformes” que requiera la satisfacción de “los intereses generales a los que sirve el Estado” [STC 103/2013, Fj 5 e)]. “

Por lo tanto, alcanzada esta tercera etapa se ha clarificado el sistema de competencias, de tal manera que si las de régimen local son autonómicas, el reconocimiento al Estado de la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en relación con la Administración Local debe servir para concretar los aspectos básicos del régimen jurídico de la Administración Local, esto es, aquellos que se consideren esenciales para la propia configuración de estas Administraciones Públicas. Más allá no existe margen de actuación estatal en relación con la Administración Local. De otro lado, parece claro que, desde la perspectiva de las bases sobre función pública, se ha optado por un régimen común para todas las Administraciones Públicas.

En consecuencia, cuando el legislador andaluz acomete la importante tarea de desarrollar legislativamente las bases de la función pública representadas por el TREBEP, debía saber que legislaba para la función pública de todas las Administraciones Públicas de Andalucía, y no solo para la función pública de la Administración autonómica. Y también debía conocer lo limitado de las competencias estatales sobre régimen jurídico local. De tener en cuenta esta realidad, se habría podido abordar

comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).”

de una forma integrada a todos los colectivos, al tiempo que se podían haber tenido en cuenta las especialidades que hubiera sido necesario reconocer en el ámbito local. En cambio, se ha optado por configurar y conceptuar las diferentes figuras jurídicas y clasificaciones por referencias autonómicas, y no en base a criterios generales aplicables a todas las Administraciones, entendiendo que dos preceptos (uno sobre el ámbito de aplicación, y una Disposición adicional interpretadora del ‘*nomen*’ del órgano administrativo) son suficientes para considerar que se ha hecho un correcto desarrollo legislativo de las bases estatales desde la perspectiva del resto de las Administraciones. Este justamente es un grave déficit de la LFPA.

IV. DOBLE ORDEN DE COMPETENCIAS DEL ESTADO Y SISTEMA DE FUENTES

Posiblemente, no sólo razones históricas sino también de complejidad del sistema competencial han tenido que ver con esa no asunción de las funciones de desarrollo autonómico de una manera completa atendiendo a las especialidades locales. Pasamos a abordarlas.

1. Doble orden de competencias

Partimos de que la competencia básica del Estado es doble en relación con el personal al servicio de las Administraciones Locales: de un lado, la que ostenta sobre el régimen estatutario funcionarial, de otro sobre el régimen jurídico del sector público. Desde el punto de vista autonómico, juegan a su vez las competencias sobre desarrollo legislativo y ejecución de la función pública de Andalucía y la competencia sobre régimen local. Como señaló el dictamen del Consejo Consultivo sobre el Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía¹⁹:

“En este punto debe distinguirse la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía sobre régimen estatutario de sus funcionarios, de la competencia sobre función pública local. En este sentido, la STC 37/2002, de 14 de febrero (FJ 11) precisa que la competencia atribuida por el Estatuto de Autonomía (en ese caso, el art. 10.1.1 del EAC) «se encuentra sometida a las bases que dicte el Estado en relación con el régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, pero no a las que, en el ejercicio de esa competencia estatal, resulten o puedan resultar específicas respecto a la función pública local, las cuales únicamente podrán delimitar la competencia de desarrollo legislativo que en

¹⁹ . Dictamen Núm. 432/2022, de 30 de junio.

materia de función pública local corresponde a la Comunidad Autónoma» (en el caso allí analizado el art. 9.8 del EAC).

Empezando por las Bases estatales del Estatuto del Empleado Público, conforme a la doctrina constitucional son materias propias de dicho Estatuto:

- La normativa sobre «los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios» (STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13; STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7; STC 158/2016, de 22 de septiembre (FJ 3); STC 33/2017, de 1 de marzo (FJ 6)

- La determinación básica de sus retribuciones (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2; y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6.

- Permisos y vacaciones (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

- Jornada de trabajo, más recientemente (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7)

- Acción social (STC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 6)

- Situaciones administrativas durante la carrera funcionarial, la STC 39/2014, de 11 de marzo, recuerda (FJ 4)

- Régimen disciplinario (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ8 pudiendo completarse por las CCAA)

En cuanto a la competencia estatal sobre régimen jurídico del sector público, ya hemos visto que, conforme a la doctrina constitucional, es sobre este título sobre el que se concretan las especialidades de la función pública local. El Título VII LRBRL “Personal al servicio de las Entidades locales” no se encuadra en las competencias del régimen estatutario de los funcionarios públicos sino en las de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en el ámbito local. Y es que «*El segundo cometido de la legislación básica en esta materia es “concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas” (SSTC 103/2013, Fj 4, y 143/2013, Fj 3)*».

2. Doble legislación básica sobre la materia

Este doble orden competencial descrito tiene su traslación legislativa:

a) Las Bases del Régimen jurídico del Sector Público para el ámbito local se concretan en el Título VII LRBRL; los artículos 151 a), 167 y 169 TRRL; el R.D 128/2018 de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; a lo que añadiríamos el R.D. 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcio-

narios de Administración Local (a salvo los artículos 4, a), b), c), d), f), g), h), i), y 6 y las disposiciones adicionales primera, párrafo segundo y tercero, segunda y tercera, cuya aplicación tendrá carácter supletorio respecto de la legislación específica de las Comunidades Autónomas, que vienen a delimitar - en la expresión del Tribunal Constitucional- la competencia de desarrollo legislativo en materia local).

b) El propio de regulación del Estatuto básico del Empleado Público que se contiene en el TREBEP, del que es desarrollo la Ley de Función Pública de Andalucía.

Sólo desde esta perspectiva constitucional es posible entender la redacción del artículo 92 LRBRL incluido por la Ley de Racionalización de 2013, cuando fija el sistema de fuentes respecto de los funcionarios al servicio de la Administración Local. Si reproducimos su contenido, así como el del art. 3 TREBEP, veremos que su régimen no es tan distinto como en algún caso se pretende:

“Artículo 92. Funcionarios al servicio de la Administración local.

Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1. 18.ª de la Constitución.”

Art. 3. TREBEP

“1. El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local” (los subrayados, son nuestros).

Y es que la legislación básica no puede alterar el orden de competencias. Por ello, no compartimos la posición de FONDEVILA ANTOLIN²⁰ cuando señala que tras la modificación operada por la Ley de racionalización «a diferencia de la anterior situación, en estos momentos la legislación estatal básica con carácter específico sobre la función pública local, en concreto, la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) resulta legalmente prevalente sobre las previsiones del TREBEP, es decir, volvemos al criterio de *lex specialis* y su preferencia sobre la *lex generalis*. Lo anterior supone que esa preeminencia de la legislación básica estatal (LRBRL) va a generar inmediatas consecuencias sobre los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas, ya que, estas carecerán, en principio, de competencias para proceder a desarrollar de forma integral un «Estatuto de la Función Pública Lo-

²⁰ FONDEVILA ANTOLIN, J. “El empleo público local y su sistema de fuentes: un estudio con relación a su «supuesto» conflictivo marco jurídico”. Documentación administrativa, núm. 11, 2023, pp.38-55.

cal» para las entidades locales de su territorio, pues nada puede impedir al legislador estatal ampliar los contenidos materiales básicos, de conformidad con la doctrina constitucional ya examinada, que afecten al estatuto de los funcionarios públicos locales, en ejercicio de su competencia básica sobre régimen local y función pública, reconocida por el art. 149.1.18 CE».

La regla de la prevalencia es útil para resolver los conflictos normativos que tienen su origen en la atribución de competencias sobre la misma materia al Estado y a las Comunidades Autónomas, pero no puede servir para afirmar la prevalencia de una legislación básica sobre otra, cuando ambas responden a diferentes títulos competenciales estatales. Debemos cohonestar ambos títulos competenciales y sus correlativas legislaciones básicas, pues ello es lo que permite asumir la existencia de especificidades sobre el empleo público local derivadas del régimen jurídico local. Las Comunidades Autónomas desarrollarán las bases de régimen del sector local y las bases del estatuto básico del empleado público en el marco que el Estado les permita. El esquema ordenador bases-normativa desarrollo sigue operando aun en supuestos competenciales y bifrontes tan complejos como el que nos ocupa sobre el ámbito local.

Nuestra conclusión, -en una interpretación integradora y ajustada al sistema constitucional de competencias en el que inciden dos títulos competenciales estatales (bases del régimen jurídico del sector público y el régimen estatutario del empleado público)-, es la siguiente:

a) Es mínimo común denominador específico para los empleados públicos de Administración Local el que establece el Estado -al amparo de su competencia básica sobre Régimen jurídico del Sector Público-, esencialmente la LRBRL y demás legislación básica antes referida. Esta es la que constituye legislación básica estatal de aplicación directa al régimen específico de la función pública local. Como señala FUENTETAJA PASTOR²¹, la Ley de Bases de Régimen Local «*recoge especialidades de la regulación básica del Estatuto Básico, pero su función no es desplazarla o inaplicarla en bloque, sino adaptarla a las peculiaridades*». Fuera de esta legislación básica, el Estado no puede dictar norma alguna de desarrollo.

b) Es mínimo común denominador general para los empleados públicos de todas las Administraciones Públicas, -y por lo tanto también para los empleados públicos locales-, el régimen general diseñado en el TREBEP. Fuera de esta legislación básica, al igual que en el caso anterior, el Estado no puede dictar norma alguna de desarrollo, a salvo para los empleados públicos estatales.

c) La legislación básica estatal sobre función pública se completa con el desarrollo que realicen las CCAA. Esa competencia de desarrollo legislativo o reglamenta-

²¹ FUENTETAJA PASTOR, J. "Función pública local y reforma local." *Cuadernos de Derecho Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, pág. 52

rio se encuentra «*delimitada*» por la normativa básica en materia de régimen jurídico del sector público, de aplicación directa al ámbito local conforme a la doctrina constitucional.

d) Cuando el art. 92 LRBRL se refiere a «*la restante legislación del Estado*», no está alterando el sistema constitucional de distribución de competencias pretendiendo aplicar normativa no básica con superposición a la propia de desarrollo de las CCAA, dado que el Estado carece de competencias para ello. Lo que está queriendo decir, en nuestro criterio, es que se aplica el resto de la legislación del Estado no citada en dicho precepto pero que también tiene la consideración de bases del Estado.

Por lo tanto, no existe alteración del sistema de fuentes, sino integración en el marco competencial del bloque de la constitucionalidad.

3. Sobre el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril

Nos detenemos en su análisis, dada su complejidad como normativa básica, para poder sistematizar de una manera adecuada el sistema de fuentes en el régimen local. Podemos ver también en su redacción original, esa tendencia expansiva del Estado en la primera etapa del desarrollo local en el Estado autonómico, que algunos operadores jurídicos aun vienen utilizando.

Es su Disposición final séptima, la que determina los preceptos que merecen carácter básico:

“Disposición final séptima

1. De conformidad con la Disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril:

a) (...)

b) *En las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas. En todo caso, tendrán carácter básico los artículos 151.a), 167 y 169.”*

La redacción original era sin embargo ésta:

“Disposición final séptima.

1. De conformidad con la Disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril:

a) (...)

b) En las materias reguladas por los títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos *conforme a su naturaleza* o según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas.

El cambio de la redacción original vino motivado por el dictado de la STC 385/1993, de 23 de diciembre, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. En dicha sentencia se declaró inconstitucional este apartado si bien no de forma completa sino tan solo del inciso «*se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza*», rebajando en cuanto al resto del precepto su fuerza normativa como legislación básica, al señalar que son una molestia o dificultad material de localizar la legislación básica en textos legales dispersos o extravagantes, lo que es tanto como decir, que el carácter básico de dichas normas lo sería tan solo si otra posterior así lo declara. Merece la pena la transcripción de su fundamento jurídico sexto:

“6. La Disposición final séptima, que en el primero de sus pronunciamientos sobre el carácter básico de ciertos preceptos del Texto Refundido los señala directa e inequívocamente, con peor o mejor fortuna en la sustancia, según se acaba de ver, pero con un criterio formal impecable, utiliza otro, discutible y discutido, en el párrafo siguiente [1.b)]. Allí se dice que "en las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación vigente en aquéllas". Dejando aparcada esta última parte de la oración disyuntiva que no es sino una remisión a otros lugares del ordenamiento jurídico mediante la técnica del reenvío, practicada habitual y pacíficamente para una mayor o mejor economía legislativa, conviene concentrar la atención, como lo ha sido también la impugnación, sobre la primera parte de la frase. Así como en la otra hay una calificación expresa pero indirecta, en esta se contempla como implícita, inherente y casi inmanente, extraíble por inducción o deducción -inferencia- y, por razón de "su naturaleza", operación lógica de segundo grado que se encomienda a cualquiera, aun cuando la última palabra al respecto corresponda a este Tribunal. Esto, hay que decirlo ya, no desposee de sus funciones a las Cortes Generales. El problema es otro.

Tal precepto resulta claramente incompatible con la constelación de requisitos y principios que sirven para configurar y exteriorizar el carácter básico de cualquier norma, según los hemos venido diseñando a partir de nuestra STC 69/1988, cuya doctrina asumen otras varias posteriores (SSTC 80/1988, 227/1988, 15/1989, 132/1989, 147/1991 y otras). En ese acervo jurisprudencial se exige la calificación expresa de tal carácter básico o,

excepcionalmente, que la norma correspondiente posea una estructura de la que pueda inferirse esa condición con naturalidad.”

Y termina añadiendo que:

“La frase de la cual nos venimos ocupando no se ajusta al modelo formal de bases desde el momento en que defiere su determinación a una actividad hermenéutica, la "inferencia natural" desde el propio contenido de la norma, sin mayor orientación, que resulta así incompatible no sólo con el principio de seguridad jurídica (artº9.3 C.E.) en su acepción genérica sino también en la más específica de dotar de certeza y nitidez al esquema de las competencias estatales y autonómicas, para lograr un claro deslinde de unas y otras por medio de la reducción de la indeterminación formal de las normas básicas. Por ello, el inciso "conforme a su naturaleza" es contrario al principio más arriba enunciado y la frase en la cual está inserto, a la cual su desaparición dejaría sin sentido, ha de erradicarse completamente del párrafo con la conjunción copulativa intermedia, sin función ahora, cuya fórmula final de reenvío, aun cuando quizá no sea la mejor, no adolece de indeterminación en la calificación de lo básico ni en consecuencia provoca inseguridad jurídica alguna más allá de la molestia o dificultad material de localizar los textos legales dispersos o extravagantes.”

Por lo tanto, de la lectura de esta doctrina constitucional, y la posterior modificación legislativa, resulta claro que salvo los artículos 151 a), 167 y 169, el resto de los preceptos solo tendrán carácter básico si así lo dispone otra norma básica. Sin embargo, vemos con frecuencia que se procede a la aplicación plana de la norma, lo que no es conforme a la doctrina constitucional.

4. Sobre la regla de la supletoriedad

También merece la pena que nos detengamos en este punto, pues es necesario recordar que en caso de laguna en la regulación sobre una determinada materia en la legislación básica estatal y en la de desarrollo legislativo autonómica directa, la normativa supletoria aplicable será la autonómica, no la estatal.

Así lo ha señalado ya el Tribunal Supremo en dos ocasiones. La primera en la STS de 25 de noviembre de 2020 (Recurso n.º 408/2019); la segunda en la STS 25 de noviembre de 2021 (Recurso n.º 1951/2020), en ambos casos interpretando el art. 134.2 TRRL sobre selección de funcionarios locales²², - que expresa que:

²² . Se impugnaba acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga, de 23 de mayo de 2014, de aprobación de las Bases Generales reguladoras de las convocatorias correspondientes a la

“Art. 134. 2. *Serán aplicables las normas de la presente Ley, y las que dicte el Estado en uso de las autorizaciones contenidas en los artículos 98.1 y 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma, y supletoriamente, el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado*” (el subrayado es nuestro).

El Ayuntamiento recurrente entendió que, dado que no existía una reglamentación específica para el ámbito local desarrollada por la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que procedía era aplicar el Reglamento estatal. El Tribunal Supremo niega esta interpretación, sentando la siguiente:

“1. *El artículo 134.2 del TRRL al fijar el orden de prelación de fuentes comprende dos bloques normativos bien diferenciados. El primero, por el que se aplica el propio TRRL y a los efectos del artículo 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, que establece las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local. El segundo bloque normativo es supletorio y está formado, a su vez, por otros dos conjuntos normativos: el primero, la normativa reguladora de la función pública de las Comunidades Autónomas y, segundo lugar, la normativa reguladora del ingreso en el ámbito de la Administración del Estado.*

2. *Como bien señala la Junta de Andalucía, en esa llamada como norma supletoria de primer grado a la normativa autonómica no se hacen más especificaciones porque depende de lo que cada una regule, a diferencia de la del Estado como normativa supletoria de segundo grado que ya contaba con un reglamento identificable, hoy día el ya citado Reglamento General de Ingreso en el ámbito de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.*

3. *Esta normativa autonómica puede ser dispar: podría haber una reglamentación específica de la función pública local de su ámbito territorial, o bien la destinada a los propios funcionarios autonómicos que se aplicará supletoriamente -caso de autos-; o, en fin, una normativa expresamente aplicable tanto a los funcionarios autonómicos como a los locales de su ámbito territorial: es el caso, por ejemplo, de Navarra (cf. Reglamento aprobado por Decreto Foral 113/1985, 5 de junio) o del País Vasco, cuyo reglamento aprobado por Decreto 190/2004, de 13 de octubre, se remite a Ley 6/1989, aplicable a funcionarios locales [artículo 2.2d].”*

Oferta de Empleo Público para el año 2014, y el anexo relativo a la convocatoria para cubrir dos plazas de Intendente Mayor de la Policía Local

En conclusión, también es necesario aplicar la regla de la supletoriedad desde la interiorización del Estado de las Autonomías.

5. Sistema de fuentes

Visto lo anterior, estamos ya en condiciones de sistematizar el sistema de fuentes en la materia, que es el siguiente:

1º. Legislación Básica dictada por el Estado en materia de Régimen Jurídico del Sector Público. La constituyen la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; los artículos 151 a), 167 y 169 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Régimen Local; el Real Decreto 128/2018 de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; y por último los preceptos declarados básicos del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local. Al mismo nivel, aunque desde otro título competencial, el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

2º. Legislación de desarrollo que puedan dictar las Comunidades Autónomas en la materia. En nuestro caso, la Ley 5/2023, de 7 de junio de Función Pública de Andalucía, así como la normativa de desarrollo que ya se anuncia tanto a nivel reglamentario como legal (vgr. Estatuto del Directivo Público) que vienen a desarrollar el Texto Refundido del Estatuto Básico.

3º. Supletoriamente y en defecto de las anteriores, la normativa autonómica como supletoria en primer grado y la normativa estatal como supletoria de segundo grado.

V. LAS ESPECIALIDADES DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y SU INCIDENCIA EN LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA

Debemos plantearnos, cuáles son esos preceptos de aplicación directa específica a los funcionarios de Administración Local, y su incidencia en la función pública local por su interrelación con la LFPA, confrontando sus mandatos.

1. Sobre la obligación de confección de plantillas: artículos 90.1 y 2 LRBRL

Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados

a funcionarios, personal laboral y eventual respondiendo a los principios de racionalidad, economía y eficiencia de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

Sobre este particular, la Ley de Función Pública de Andalucía no contiene norma alguna, tratándose por lo tanto de una norma de directa aplicación a las Entidades Locales de carácter básico, que efectivamente consideramos propia de la configuración del régimen jurídico del sector público y de la Hacienda Pública.

2. Obligación de constituir registros de personal: art. 90.3 LRBRL

Las Corporaciones locales deben constituir Registros de personal, coordinados con los de las demás Administraciones públicas, según las normas aprobadas por el Gobierno, siendo tales datos lo que determinarán las nóminas, a efectos de la debida justificación de todas las retribuciones.

Esta norma es de aplicación directa a las Corporaciones Locales. Por ello, cuando el Título VIII, Capítulo I de la Ley andaluza contempla los Registros de personal como formas de planificación de la función pública, solo desciende a regular el Registro de personal de la Administración de la Junta de Andalucía, refiriéndose a los Registros de los Entes Locales en el art. 97, pero para señalar de conformidad con las bases estatales la necesaria cooperación que debe establecerse entre dichas Administraciones. Por su parte, el art. 98 prevé la creación de una sección diferenciada en la que se incluirá información de los Registros de personal de las entidades locales, de las Universidades públicas de Andalucía y del personal de la Administración de Justicia competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a los efectos de análisis y valoración de la situación del empleo público de Andalucía, manifestando el art. 99 su preocupación por el establecimiento de sistemas que permitan la necesaria interoperabilidad.

3. La reserva de funciones: el artículo 92.3 LRBRL

El art. 92.3 LRBRL reserva de modo genérico a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Añade a ese espacio reservado las funciones que «impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

Si bien en un primer momento su primitiva redacción supuso una novedad necesaria en el sistema llegando a identificarse cuales eran estas funciones públicas,

tras la aprobación del TREBEP es claro que no aporta nada al sistema. Es más: puede incluso decirse que su ubicación en la LRBRL es incorrecta, pues su engarce competencial es propio del estatuto funcionarial, no del régimen jurídico del sector público local.

Frente a ello destaca la importancia del art. 15 LFPA, particularmente de su apartado 2, en cuanto ha acometido la labor de especificación de cuáles sean esas funciones que deben reservarse al personal funcionario de las Administraciones de Andalucía. Ello ha de tener un importante impacto en la Administración Local, dado que todos conocemos que en las entidades locales el número de laborales es elevado.

Este precepto, en su apartado 1, parte de la definición de cuáles son las funciones que materializan el ejercicio de autoridad y las que deben considerarse ajenas a este concepto, produciéndose, como señala GAMERO CASADO²³, una doble acotación positiva y negativa, respecto de lo que constituye la noción de potestad pública, en su concepto jurídico-material. A continuación, el apartado 2 del precepto -que es el que resulta realmente novedoso-, enuncia una serie de funciones que deben ser desempeñadas exclusivamente por personal funcionario, a modo de reducto excluido de cualquier interpretación de los aplicadores del Derecho, incluyendo además las funciones asumidas por determinados cuerpos funcionariales. El apartado 4 por último, identifica funciones propias de oficios o profesiones que pueden ser ejecutadas por personal laboral, si bien incluyendo el término “podrán” en su enunciado²⁴.

La importancia de esta labor legislativa no solo dimana de su carácter de desarrollo de la legislación básica, sino de la mayor seguridad jurídica que ofrece en el sistema, pues hasta el momento la concreción del concepto de potestad se ha operado caso a caso, a través de la interpretación jurisprudencial. Destacamos en Andalucía, las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2013 (Recurso nº 162 6/2011), y 8 de octubre de 2013 (Recurso nº 5847/2011). Con todo, las sentencias claves en la materia son las SSTS 1160/2020, de 14 de septiembre y 1265/2020, de 7 de octubre (caso TRAGSA/TRAGSATEC) y las sentencias del caso INECO: SSTS 469/2023, de 12 de abril; 226/2024 y 245/2024, de 12 de febrero; y 480/2024, de 6 de junio.

²³ GAMERO CASADO, E: “La delimitación de funciones entre las distintas clases de personal”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 116, 2023, pp. 83-84: «Se produce aquí una relevante doble acotación. Por un lado, positiva -ámbito material abarcado por el concepto-, apostándose por restringir la noción de potestad pública a lo que suponga el ejercicio de autoridad o imperium, describiendo además en qué consiste semejante autoridad (exigir el acatamiento en caso de incumplimiento); y por otro lado, negativa -ámbito material excluido del concepto-, aclarando que las actuaciones preparatorias, de carácter instrumental, técnico, auxiliar o de apoyo, que no constituyan actos administrativos, tampoco suponen el ejercicio de potestades administrativas».

²⁴ Su antecedente es el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

4. La regulación de los habilitados nacionales: el artículo 92 bis sobre reserva de funciones y los artículos 98 y 99 sobre del selección, formación y provisión de plazas

Esta materia puede considerarse propia del Régimen del Sector Público, en este caso local. SÁNCHEZ MORÓN nos dice que los habilitados nacionales «nacieron para controlar desde dentro, la legalidad de la actuación de los electos locales»²⁵. Y es que este cuerpo constituye la columna vertebral sobre la que se sustenta el funcionamiento de las Entidades Locales, en cuanto son la garantía última del Estado de Derecho en el ámbito local. Desde esta perspectiva es indispensable una regulación como la contenida en dichos preceptos básicos de Régimen jurídico del Sector Público Local. Por esta razón, su regulación es una *regulación básica especial* respecto de la contenida en el TREBEP, pero al tiempo también engarza con la competencia estatal de las bases del Régimen jurídico del Sector Público Local.

Ya la STC 214/1989, de 21 de diciembre, en los Recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Bases de Régimen Local, vino a manifestar, con referencia a su sentencia anterior STC 25/1983, de 7 de abril que:

“(..) ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de funcionarios citados (Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local) como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos» (FJ, 4.º).”

Y añadía que son «funciones necesarias en todas las Corporaciones Locales» la de «Secretaría» y las de «control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación», quedando las mismas reservadas «a funcionarios con habilitación de carácter nacional» (art. 92,3.º). Por ello, de acuerdo con la doctrina de la sentencia constitucional que se acaba de citar, no hay lugar sino a reconocer como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del art. 149.1. 18.ª de la norma fundamental, ha fijado como básicas —y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales— determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación”

Y algo más: también afirmaba conforme al sistema de distribución constitucional de competencias ex art. 149.1.18 CE la regulación por parte del Estado de un sistema estatal y uniforme para la selección, formación y habilitación de funcionarios con habilitación de carácter nacional, tratando de garantizar una formación común. Recordemos que hasta la aprobación del texto del EBEP en 2007, -que derogó el

²⁵ . SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la Función Pública*, 5º de. Madrid, Ed. Tecnos, 2008, pág. 76.

Capítulo III de la LBRRL sobre “Selección y Formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y sistema de plazas”-, se mantuvo vigente este capítulo en tanto no se opusiera al propio EBEP y Leyes de Función Pública y demás normas de desarrollo reglamentario. Posteriormente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, volvió a ubicar en la LBRRL esta materia. El sistema termina por estructurarse con la aprobación del R. D. 128/2018, de 16 de marzo por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, con carácter de norma básica conforme a lo dispuesto en la Disposición final primera.

Con todo, nos interesa resaltar el art. 1 de este Real Decreto, que claramente reconoce que engarza con dos legislaciones básicas dictadas en base a dos títulos competenciales distintos:

“Este real decreto tiene por objeto el desarrollo del régimen jurídico de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y en particular:

- a) La delimitación de las funciones reservadas a la misma.
- b) La estructura y acceso a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- c) La creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, así como las especialidades de sus situaciones administrativas y régimen disciplinario.
- d) La forma de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, mediante concurso o el sistema excepcional de libre designación, así como la normativa conforme a la cual se efectuarán los nombramientos provisionales, las comisiones de servicios, las acumulaciones, los nombramientos de personal interino y los de carácter accidental.
- e) El Registro Integrado de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.”

Puede así verse que, respecto de los habilitados nacionales inciden dos títulos competenciales estatales: el de régimen jurídico del sector público, al reservar funciones esenciales del Estado de Derecho a favor de este cuerpo funcional en el art. 92 bis LBRRL, y el estatutario sobre función pública, definiendo especialidades respecto del régimen de selección, formación y provisión de puestos de trabajo de

los funcionarios que se integran en este cuerpo en los artículos 98 y 99 LRBRL. A ello hemos de sumar, además, especialidades de sus situaciones administrativas y régimen disciplinario, que son de aplicación directa como normativa básica del R.D. 128/2018.

La LFPA tiene, por tanto, respecto de estos funcionarios un amplio campo vedado a la regulación. Ello, sin embargo, no quiere decir que la LFPA les sea ajena. El legislador básico ya ha terminado su labor regulatoria, de tal forma que todo lo que no se encuentre expresamente previsto en esa normativa básica será propio de la Legislación autonómica, ya sea la dictada en materia de régimen local, o la dictada en materia de Función Pública, en nuestro caso, la LFPA²⁶.

5. Directivos profesionales

Otra de las cuestiones sobre las que incide este doble régimen competencial estatal en la LFPA es el que se refiere a los directivos profesionales. La figura del directivo público en el ámbito estatutario la contempla el art. 13 TREBEP con una regulación parca. De otro lado, en el ámbito local el tema lo tratan los artículos 32 bis y 130 de la LRBRL. El primero de ellos impone la necesidad de que este personal local tenga la condición de funcionario de carrera del grupo A1; el segundo reconoce esta condición a una serie de puestos entre los que se encuentran algunos reservados a los habilitados nacionales, eso sí, restringidos a los de los municipios de gran población y sin mayor profundidad en la regulación de su régimen (Título X, Capítulo III)²⁷.

²⁶ Caso singular es el previsto en el apartado 7 de la disposición adicional segunda de la LRBRL, tras la modificación operada por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en cuanto permite que sea la normativa autonómica vasca la que regule «la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.». Esta previsión nos lleva a preguntarnos por el carácter material básico de estas normas, dado que declaradas formalmente como tales, no conforman sin embargo un mínimo común para todo el Estado.

²⁷ Art. 130 LRBRL. Son órganos directivos superiores y directivos municipales los siguientes:

- a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.
- d) El titular de la asesoría jurídica.
- e) El Secretario general del Pleno.
- f) El interventor general municipal.
- g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

La LFPA ignora por completo en este punto a la función pública local. Ello puede comprobarse tanto material como formalmente. La sola lectura de la definición que de los mismos se contiene lo evidencia: no puede pretenderse una definición del personal directivo público profesional, funcionario o laboral fijo, en base a la condición de ser nombrado «*mediante decreto o acuerdo del Consejo de Gobierno o de los puestos de personal directivo público profesional alto cargo*». Mucho menos puede pretenderse que preceptos tales como el art. 25 sobre acreditación de competencias directivas que se atribuye directamente al Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), o el art. 23 regulador de la comisión independiente de selección del personal directivo público profesional sean aplicables a la Administración Local sin vulnerar su autonomía. Una visión completa de la realidad regulada (función pública de Andalucía) hubiera requerido de una concepción material o por funciones, no sólo en atención al órgano de que depende el nombramiento y, todo ello, aun teniendo en cuenta que tratamos solo de las grandes líneas sobre la materia, pues debemos esperar a la aprobación de la Ley del Estatuto del personal directivo público profesional que se anuncia en el art. 19.2 LFPA del que esperamos una mayor sensibilidad.

Pero es que además, formalmente, ni siquiera se menciona al personal al servicio de las Administraciones locales del territorio de Andalucía en la Disposición adicional trigésimo sexta, que declara esta LFPA aplicable con carácter supletorio en defecto de legislación específica: a) El personal directivo y los puestos directivos de los centros e instituciones sanitarias del Servicio Andaluz de Salud; b) El personal directivo y los puestos directivos de los centros docentes no universitarios y servicios educativos de la Junta de Andalucía; c) El personal directivo y los puestos directivos de las agencias públicas empresariales, agencias de régimen especial y entidades instrumentales privadas del sector público instrumental de la Junta de Andalucía. Asimismo, cuando su normativa específica lo establezca, también se aplicará al personal directivo y los puestos directivos del Defensor del Pueblo Andaluz, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, del Consejo Consultivo de Andalucía, del Consejo Económico y Social de Andalucía, del Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, así como de aquellas otras entidades públicas con personalidad jurídica propia a las que se otorgue autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración de la Junta de Andalucía.

Añade su apartado 2 que también tendrán la consideración de órganos directivos, «los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b).»

CARRILLO DONAIRE²⁸ considera que, pese al silencio de la citada Disposición adicional «*podría entenderse que la regulación del directivo público profesional también sería supletoriamente aplicable a estos casos, sin perjuicio de las especialidades que para dicho personal establece la legislación aplicable a esas Administraciones*». El problema, sin embargo, es que el art. 3 d) LFPA declara la norma de directa aplicación al personal al servicio de las entidades locales, sin más excepciones que las que se derivan del necesario respeto a la autonomía local y legislación básica de aplicación directa representada por los artículos 32 bis y 130 LRBRL. En este sentido, no es lo mismo que el art. 3 LFPA declare su aplicación a determinados colectivos de forma supletoria en defecto de normativa específica (letras a, c y e); que se autoexcluya aplicándose sólo cuando así lo disponga su legislación específica (letra l. b y apartado 3); o que declare su directa aplicación salvando el necesario respeto a la legislación específica (letras d y f).

Realmente, creo que esta Disposición adicional trigésimo-sexta solo contribuye a la confusión. Con esta crítica hemos de resaltar, además, el grave problema que se crea a las Corporaciones locales, que se encuentran con que su ley de desarrollo en materia de empleo público no contempla más que al personal directivo de la Administración Autonómica, lo que hace que nos cuestionemos si esta opción de los directivos públicos locales en Andalucía es posible al margen de las previsiones del art. 130 LRBRL para los municipios de gran población, que por lo demás es una previsión de régimen jurídico local. Como señaló el Tribunal Supremo al referirse a las competencias de desarrollo en materia de función pública por parte de una Entidad Local, en la sentencia 1829/2019, de 17 de diciembre²⁹, «(...) *la autonomía garantizada constitucionalmente, al igual que las potestades del artículo 4.1 a) --reglamentaria y de autoorganización-- no son, por sí solas, título suficiente para ejercer cualquier tipo de competencia regulatoria, pues no pueden utilizarse en contra de previsiones legales específicas ya que la Ley delimita una y otra*».

Se estaba refiriendo esta sentencia a la posible competencia normativa de la Diputación Provincial de Cáceres para regular el régimen jurídico del personal directivo de la Diputación y sus entes instrumentales en desarrollo del art. 13 del TREBEP. Nuestro Alto Tribunal niega esta competencia en cuanto que ni el art. 13 TREBEP, ni el artículo 85 bis LRBRL ni la disposición adicional decimoquinta de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre de incompatibilidades apodera a las entidades

²⁸ CARRILLO DONAIRE, JA: “El estatuto del directivo público profesional en el estado autonómico y su ajuste al modelo OCDE”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 116, 2023, pp. 95-135.

²⁹ STS 1829/2019, de 17 de diciembre. En este supuesto, la Diputación Provincial de Cáceres recurrió en casación la sentencia n.º 61, de 9 de febrero de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que había estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por uno de los diputados provinciales contra los artículos del Reglamento Orgánico de la Diputación que regulaban el régimen del personal directivo de la Diputación y de sus entes instrumentales.

locales a adentrarse en esta materia, habilitando tan sólo al Gobierno y a las Comunidades Autónomas:

“Las conclusiones que pueden extraerse de los anteriores preceptos son las siguientes: (i) ninguno de ellos confiere atribución alguna a las entidades locales para regular el personal directivo; (ii) el artículo 13 del Estatuto Básico -- ya lo hemos dicho-- no las apodera para adentrarse en esta materia: sólo habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas; (iii) del artículo 85 bis solamente resultan las facultades de decidir si los puestos directivos los desempeñan funcionarios, laborales o profesionales del sector privado, o sea, prácticamente lo mismo que el artículo 32 bis, y de fijar sus retribuciones; (iv) la disposición adicional decimoquinta se refiere a las directrices generales que dicte el ente local, no sobre el régimen del personal directivo, sino sobre las funciones de gestión o ejecución de carácter superior de las que se encargue y en materia de incompatibilidades.”³⁰

No se trata pues, de un problema de reserva de ley autonómico o local, frente al posible ejercicio de la potestad reglamentaria local. De lo que se trata es del ejercicio competencial que a cada nivel de poder del Estado corresponde que se articulará vía legal o reglamentaria, pero dentro de cada nivel competencial propio. Por ello, insiste el Tribunal Supremo en la preocupación del Estatuto Básico por dotar al sistema de una ordenación suficiente y coherente con carácter general, dotado de suficiente homogeneidad, pues:

“Por otro lado, la existencia en el Estatuto Básico de previsiones expresas sobre el personal directivo y esa habilitación normativa al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, ponen de relieve la importancia que el legislador estatal otorga a que ese régimen esté dotado de suficiente homogeneidad. De ahí que tenga su sentido que limite la atribución de dicha facultad al Gobierno y a las Comunidades Autónomas. No sólo no es irrazonable esa decisión legislativa sino plenamente coherente con el objetivo de dotar a la regulación del personal directivo de las Administraciones Públicas, también del de las corporaciones locales, de la homogeneidad precisa a partir de los criterios sentados expresamente por el artículo 13.”

Es a partir de esta homogeneidad, buscada desde los criterios sentados en el art 13 TREBEP, que corresponde a las Comunidades Autónomas desarrollar el régimen de los directivos del personal al servicio de las Administraciones Andaluzas, y por lo

³⁰ Esta STS tiene un voto particular, que considera que la Diputación Provincial de Cáceres sí tenía competencia para dicha regulación. Pero aun en esta posición, tras la aprobación de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, sienta que:

“En definitiva, la norma local anterior impugnada, Reglamento Orgánico en lo relativo al personal directivo, impecable respecto del ejercicio de su potestad en el momento en que se dicta, debe, en su caso, ser adaptada a la norma legal posterior extremeña que prevalecerá en lo que resulte contradictorio con la norma reglamentaria local”

tanto también de las Entidades Locales. Ello sin embargo, no impide que como señala CASTILLO BLANCO³¹ las Corporaciones locales cuenten con «un espacio normativo propio por su estrecha conexión con el espacio organizativo que este aspecto representa» pues evidentemente ostentan competencias de autoorganización que articularán vía reglamentaria. Pero en lo esencial debe existir un sistema homogéneo en Andalucía, y no 785 regímenes distintos, para a partir de ahí poder establecer la autoorganización propia. No puede desterrarse a las Administraciones Locales a la aplicación de la regla de la supletoriedad, porque tampoco esto es desarrollo adecuado del TREBEP.

6. Jornada laboral: el art. 94 LRBRL

La redacción de este precepto es la que sigue:

“La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada.”

A nuestro entender esta previsión se encuentra derogada tácitamente, siendo así que tampoco se ajusta al marco competencial constitucional propio.

No se adecúa al marco competencial propio, dado que está enclavado en norma básica dictada al amparo de la competencia estatal sobre Régimen Jurídico del Sector Público, y conforme a la doctrina constitucional esta competencia es propia del régimen estatutario del empleado público, es decir del Estatuto Básico del Empleado Público. La expresión «régimen estatutario de los funcionarios públicos» incluye en su ámbito, en principio, la regulación relativa «a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios» (SSTC 33/2017, de 1 de marzo (FJ6); 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13; y 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7), entre los que «No cabe duda de que la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo constituye una previsión integrada en la esfera «de los derechos y deberes» de los funcionarios (STC 163/2012, de 20 de septiembre, FFJJ 6 y 9), quedando justificada su determinación por el Estado como normativa básica en tanto estamos ante una medida que garantiza una mínima homogeneidad en un aspecto central del régimen estatutario funcional como es el tiempo de trabajo o dedicación exigible a todo funcionario, sin que además el legislador haya establecido límite en cuanto a su periodo de aplicación» (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

Ello lo señaló el Tribunal Constitucional tras la aprobación de la Disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, pero es perfectamente trasladable a la previ-

³¹ CASTILLO BLANCO, F. “El papel de la legislación autonómica en el empleo público local: el caso de Andalucía”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 25, 2023

sión contenida en la Disposición adicional centésimo cuadragésimo cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que declarándose básica (ap. 6) prescribe para el sector público que:

“Uno. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, la jornada de trabajo general en el sector público se computará en cuantía anual y supondrá un promedio semanal de treinta y siete horas y media, sin perjuicio de las jornadas especiales existentes o que, en su caso, se establezcan. (...)”

Dos. No obstante, lo anterior, cada Administración Pública podrá establecer en sus calendarios laborales, previa negociación colectiva, otras jornadas ordinarias de trabajo distintas de la establecida con carácter general. Lo anterior no podrá afectar al cumplimiento por cada Administración del objetivo de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 % de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos.

De acuerdo con la normativa aplicable a las entidades locales, y en relación con lo previsto en este apartado, la regulación estatal de jornada y horario tendrá carácter supletorio en tanto que por dichas entidades se apruebe una regulación de su jornada y horario de trabajo, previo acuerdo de negociación colectiva.”

Continúa dicho precepto con dos condicionamientos: que ello no afecte ni al cumplimiento por parte de cada Administración del objetivo de que la temporalidad en el empleo público no superando el 8 % de las plazas de naturaleza estructural, ni al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y la regla de gasto.

Nos encontramos así con una regulación de la jornada laboral que resulta más acorde con la que se contiene en el TREBEP, que regula esta cuestión en los artículos 47, 47 bis y 48, así como en el 37.1 m), que incluye entre las materias objeto de negociación «Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos». Por lo tanto, esta habilitación legal a todas las Administraciones Públicas, excluye per se la taxatividad del mandato del art. 98 LRBRL, entendiéndose en consecuencia que se trata de precepto tácitamente derogado.

Por si ello no fuera suficiente, no puede considerarse ajustada al marco constitucional una Disposición adicional como la trascrita, que en su apartado 2 establece que «la regulación estatal de jornada y horario tendrá carácter supletorio en tanto que por dichas entidades se apruebe una regulación de su jornada y horario de trabajo, previo acuerdo de negociación colectiva», pues contiene una práctica que ya ha sido sancionada en numerosas ocasiones por la doctrina y el Tribunal Constitucional.

Como señala LEGUINA VILLA³² «la función de la regla de la supletoriedad consiste en facilitar al juez (y al operador jurídico en general) un último criterio que le permita colmar las eventuales lagunas de que adolezcan los ordenamientos autonómicos, una vez agotados sin éxito todos los demás criterios hermenéuticos que son inherentes al dogma de la plenitud del ordenamiento jurídico». Y es que las lagunas en los ordenamientos autonómicos es algo que no cabe decidir a priori, vía legislativa, sino que sólo es posible detectar en el momento de la aplicación del Derecho a los casos concretos.

Más contundentes se muestran si cabe BALZA AGUILERA y DE PABLO CONTRERAS³³ cuando destacan que «pretender una aplicación supletoria de las normas y reglas estatales supone una directa violación de las competencias autonómicas, puesto que quedaría sin eficacia lo previsto —implícita o explícitamente— por el legislador competente: imponiendo una regulación no querida, bien en cuanto a su contenido, bien en cuanto al momento en que hubiera de incorporarse al ordenamiento autonómico de acuerdo con el orden de prioridades derivado de la política legislativa propia».

El Tribunal Constitucional tiene clara la inconstitucionalidad de esta práctica desde la STC 147/1991, hasta la más reciente STC 139/2011, FJ 4. Como señala en el FJ8 de la STC 118/1996:

“Reiteradamente hemos venido afirmando que la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho.

Y, si ello es así, tal y como dijimos en la STC 147/1991, la aplicación supletoria de las normas estatales no puede venir impuesta por el legislador (fundamento jurídico 7.º). Pues, de lo contrario, la legislación estatal sería aplicable en el ámbito reservado al Derecho autonómico sobre la base de la mera ausencia de la regulación autonómica correspondiente y no se limitaría, por lo tanto, a integrar lagunas apreciadas por el aplicador del derecho, subvirtiéndose el sentido de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 y arrogándose inconstitucionalmente el Estado la facultad de integrar por sí los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas, por la vía de dictar normas «aplicables supletoriamente.»

³² LEGUINA VILLA, J. “El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal”. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997.

³³ BALZA AGUILERA, J. y DE PABLO CONTRERAS, P. “El Derecho estatal como supletorio”. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 55, 1987.

Por lo tanto, las Corporaciones Locales pueden fijar su propio calendario de jornada en el marco de la previsión de las 37.5 horas que fija la DA básica 144 LPGE, previa la correspondiente negociación colectiva, tratándose de una norma de aplicación directa. Y caso de que las Corporaciones Locales no fijen su propio calendario de jornada conforme a la habilitación concedida por la Legislación básica, no procede sin más la aplicación supletoria de la “regulación estatal de jornada y horario” en la Administración del Estado. Procederá la aplicación supletoria propia del sistema de fuentes que corresponde, que es en primer lugar la del derecho autonómico como norma supletoria de primer grado, y en segundo lugar la de la Administración General del Estado como norma supletoria de segundo grado. De nuevo, se muestra un ejemplo evidente de que aún no hemos asumido el Estado Autonómico, y se sigue considerando a la Administración Local como un mero apéndice del Estado Central.

Por su parte, la LFPA es bastante parca en el desarrollo de la materia, pues su artículo 36 remite al futuro desarrollo reglamentario. Este deberá otorgar un amplio margen a la autonomía local, evitando ser invasivo sobre esta competencia reconocida a todas las Administraciones Públicas.

7. Selección del resto de los funcionarios públicos y reglas de provisión de puestos de trabajo (Capítulo IV LRBRL)

Los artículos 100 a 102 LRBRL recogen las peculiaridades del régimen jurídico básico del sector público local en este punto. En cualquier caso, se trata de normas que no contienen especificidades respecto del régimen general establecido para todos los empleados públicos en el Estatuto Básico del Empleado Público, tendiendo más bien a la fijación de reglas competenciales, ya sea de reserva al Estado, -como es la fijación de las reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección así como títulos académicos-, ya sea a los concretos órganos de las entidades locales a los que corresponde la aprobación de las bases de las convocatorias y nombramiento de funcionarios cual es el Presidente de la Corporación local.

Esto significa que las especificidades de la LRBRL en este punto no son significativas desde el punto de vista material, respetando el mandato contenido en el resto de los preceptos del TREBEP sobre la materia, -señaladamente el Capítulo I del Título IV “Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio”, y el capítulo III del Título V sobre “Provisión de Puestos de Trabajo y Movilidad”, siendo plenamente aplicables a los empleados públicos locales en régimen de normalidad respecto del resto de los empleados públicos del Estado, con un desarrollo en la Ley de Función Pública de Andalucía en los Títulos IX y X referidos al “Acceso

al empleo público, adquisición y pérdida de la relación de servicio” y “Provisión de Puestos de Trabajo y Movilidad”.

8. Personal laboral y eventual: capítulo V del Título VII LRBRL

Respecto del personal laboral, dadas las amplias competencias estatales en la materia (art. 149.1.7, 13 y 18 CE), las aportaciones de la LFPA son menores. Sólo representa una reseñable novedad la consideración de cuáles son las funciones del personal laboral en el art. 15.4 LFPA, lo que podrá considerarse en la redacción de las relaciones de puestos de trabajo.

Sobre el personal eventual, la LRBRL recoge en sus artículos 104 y 104 bis importantes especificidades de aplicación directa al ámbito local que deben ser respetadas, y que no solo entroncan con el régimen jurídico del sector público sino al tiempo con el necesario control económico presupuestario. Lo que deberá estudiarse caso a caso es cómo encaja la naturaleza propia de este personal con la previsión del art. 18.2 LFPA, que exige titulación idéntica a la exigida al personal funcionario según el grupo o subgrupo al que se asimile a efectos retributivos. Por lo demás, las exigencias contenidas en el artículo 116.1 c) y d) LFPA, por remisión del apartado 3 del precepto, no creemos que supongan una especial dificultad en su aplicación.

VI. CONCLUSIONES

El sistema constitucional de distribución de competencias es siempre una materia árida, necesitada de continuo estudio. A ello debemos añadir la dificultad que supone la existencia de un doble título competencial estatal en la materia, sobre el que debe trabajar la normativa de desarrollo autonómico de función pública de las Administraciones andaluzas. De otra parte, no puede olvidarse que históricamente la Administración Local ha sido un instrumento del Estado central, que debe buscar su nuevo lugar como poder del Estado en el Estado de las Autonomías.

Es en este contexto en el que nace la Ley de Función Pública de Andalucía, que parece no creerse que es la Ley que está llamada a regular toda la función pública en Andalucía, pues su regulación está pensada para la Administración de la Junta de Andalucía como lo demuestra la definición de instituciones en relación con órganos, instituciones o poderes autonómicos, o la falta de sensibilidad para contemplar las especialidades de la Administración Local.

En este sentido, entendemos que la Ley de la Función Pública de Andalucía nace con un grave déficit, que va a provocar no pocos problemas a los operadores jurídicos, que ven como la normativa estatal no básica no es ya la legislación

propia de las Administraciones Locales, al tiempo que, la que debería serlo -que es la autonómica-, se inhibe del importante papel que tenía reservado, quedando muy lejos de ser la ley de desarrollo de toda las las Administraciones Públicas de Andalucía.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

BALZA AGUILERA, J. y DE PABLO CONTRERAS, P., “El Derecho estatal como supletorio”. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 55, 1987

CARRILLO DONAIRE, J. A., “El estatuto del directivo público profesional en el estado autonómico y su ajuste al modelo OCDE”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.116, 2023, pp. 95-135.

CASTILLO BLANCO, F., “El papel de la legislación autonómica en el empleo público local: el caso de Andalucía”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 25, 2023.

CASTILLO BLANCO, F., “La reforma del empleo público: ¿cabe preguntarnos por otro modelo para el personal al servicio de las Entidades locales?”, *Revista de Estudios Locales. La Reforma del Gobierno Local en España*, 2005, pp. 147.

FONDEVILA ANTOLIN, J., “El empleo público local y su sistema de fuentes: un estudio con relación a su «supuesto» conflictivo marco jurídico”. *Documentación administrativa*, núm. 11, 2023, pp. 38-55.

FONT LLOVET, T., “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, pp. 13. Publicado como “Valoración general” en el Anuario del Gobierno Local 2005 Serie Claves del Gobierno Local, núm. 7 Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 240.

FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica”. *Anuario de Gobierno Local*, 2009. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic.

FUENTETAJA PASTOR, J., “La función pública local ante el Estatuto Básico del Empleado Público”. *Anuario de Derecho Municipal*, num.1, 2007, pp. 59-85.

FUENTETAJA PASTOR, J. “Función pública local y reforma local”. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 37. pp. 52.

GAMERO CASADO, E., “La delimitación de funciones entre las distintas clases de personal”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 116, 2023, pp. 83-84.

LEGUINA VILLA, J., “El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal”. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997.

PAREJO ALFONSO, L., “*Límites del desarrollo del Estatuto por las Comunidades Autónomas*”. *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Madrid, Colex/UNED, 2003, pág. 40

REBOLLO PUIG, M., “Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable”. *Documentación Administrativa*, núm. 6, 2019 pp. 43-80.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, 5º de. Madrid, Tecnos, 2008, pp. 76.