

**EL ESTATUTO DEL EMPLEADO PÚBLICO:
PRINCIPALES NOVEDADES
(ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO TRANSITORIO APLICABLE)**

LUIS MARTÍN REBOLLO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cantabria

1. La Ley 712007, de 12 de abril, por la que se aprueba el llamado Estatuto del Empleado Público constituye ahora la legislación básica del Estado sobre el empleo público en los términos del art. 149.1.18ª de la Constitución y de acuerdo también con el art. 103 de la norma suprema. Según su art. 1, en efecto, el Estatuto "tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación"; ámbito que se determina en el art. 2 y que abarca cuando menos al personal de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, las Universidades Públicas y los organismos autónomos, Agencias y demás entidades de Derecho Público.

No es, sin embargo, la Única norma básica. Lo es también, al menos, la Ley 5311984, de Incompatibilidades (como afirma expresamente la Disposición Final 3ª), que subsiste y permanece vigente tras el Estatuto. Y lo son asimismo otras normas que indirectamente afectan a los funcionarios públicos como la Ley 3111995, de 8 noviembre, de Prevención de riesgos laborales (según su Disposición Adicional 3ª). Pero es verdad que el Estatuto pretende erigirse como la norma básica por antonomasia en esta materia y a tal efecto deroga, justamente, todos los artículos considerados básicos de la normativa estatal anterior, esto es, de la Ley 3011984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que se mantiene parcialmente vigente para la Administración del

Estado pero de la que se derogan, como digo, todos sus preceptos básicos (véase, así, la Disposición Derogatoria del Estatuto y compárense los preceptos de la Ley 3011984 que se derogan con el art. 1.3 de la citada Ley donde se enumeran como básicos los mismos preceptos que ahora son derogados).

2.- La previsión de un Estatuto de los funcionarios trae causa de la propia Constitución. En efecto, el art. 103.3 CE dispone que la ley regulará, entre otras cuestiones, "el estatuto de los funcionarios públicos", las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación y el sistema de incompatibilidades en el ejercicio de sus funciones.

El Estatuto previsto no llegó, pero unos más tarde, en 1984, se aprobó, con cierto carácter provisional, la Ley 3011984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, que no era el Estatuto al que aludía la Constitución pero que tenía en gran medida carácter básico. La Ley 3011984 reguló, sobre todo, un nuevo modelo de organización de la función pública basado en los puestos de trabajo y no en los cuerpos, siendo el documento denominado Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) el instrumento fundamental de su ordenación donde se identifican tanto las características de los puestos de trabajo como los funcionarios que pueden concursara cada puesto. Este modelo se proyecta sobre las Comuriidades Autónomas en la medida en que gran parte de sus instrumentos tenían, como digo, carácter básico.

La Ley 3011984 ha sufrido en sus más de veinte años de vigencia alguna modificación importante y otras muchas parciales en aspectos de detalle. La modificación más destacada tuvo que ver, precisamente, con el papel de las Relaciones de puestos de trabajo y la posibilidad de que éstas previeran los puestos que podían ser desempeñados por personal en régimen laboral o personal funcionario. La reforma se llevó a cabo por

la Ley 2311988, de 28 de julio, y estuvo en parte condicionada por la STC 9911987, de 11 de junio, que declaró inconstitucionales varios preceptos del texto inicial, entre ellos justamente el que posibilitaba que fueran las RPT las que determinaran qué puestos podían ser ocupados por personal laboral. Es la Ley, dirá el TC, la que lo debe fijar pues se trata de una excepción al principio general de que los puestos de trabajo sean desempeñados por funcionarios.

Así, pues, la Ley 3011984 ordenó la función pública conforme a un nuevo modelo basado en los puestos de trabajo. Pero no rompió del todo con la normativa anterior dado el carácter "provisional" al que acabo de hacer referencia. De ahí, que no derogara completamente sino sólo de forma parcial la norma principal anterior a la Constitución, esto es, la Ley de funcionarios civiles del Estado de 7 de febrero de 1964.

Ambas Leyes, la de 1964 y la de 1984, constituían el núcleo esencial de la regulación de los funcionarios de la Administración del Estado que era, además, una regulación en gran medida común a los funcionarios de todas las Comunidades Autónomas. La Ley de 1984 porque así lo establecía su art. 1.3 donde se identificaban los aspectos básicos de la misma, esto es, los preceptos aplicables a todas las Administraciones Públicas. Y la Ley de 1964, preconstitucional, porque como en ella se regulaban aspectos fundamentales de la relación de servicio de los empleados públicos (el propio concepto de funcionario, la adquisición y pérdida de tal condición, las situaciones, los derechos y deberes y buena parte del régimen sancionador) se vino entendiendo que tenía implícitamente carácter básico; conclusión esta matizada años más tarde por la importante STC 3712002, de 14 de febrero, que negó que tuviera tal carácter básico *por inferencia natural*. Ello no implicaba que el Estado no fuera titular de la competencia para regular muchos de los aspectos contemplados en dicha Ley, ni que dichos aspectos no se aplicaran por vía de supletoriedad. Pero se negaba el implícito carácter básico *in toto*.

Tras la Ley 30/1984, de Medidas para la reforma de la Función Pública, se aprobó luego la Ley 53/1984, de 26 diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (que sustituyó a una primera Ley de incompatibilidades de 9 de junio de 1982), cuya vigencia mantiene el nuevo Estatuto de 2007 que ahora gloso. Más tarde llegaría la Ley 9/1987, de 12 junio, reguladora de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que ahora es derogada expresamente por la Ley 7/2007 comentada.

Pero seguía sin aprobarse el llamado Estatuto de los funcionarios públicos. De modo que, ante tal ausencia, el núcleo central del Derecho funcional del Estado venía constituido por las siguientes normas:

– La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública y en lo que estuviera vigente la Ley de Funcionarios civiles del Estado de 7 de febrero de 1964. La primera con numerosos preceptos expresamente básicos. La segunda fue considerada parcialmente básica en muchos de sus artículos, con el matiz posteriormente apuntado por el Tribunal Constitucional.

– La ya citada Ley de 53/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su Reglamento aprobado por RD 598/1985, de 30 de abril, a lo que había que añadir otras leyes específicas sobre las Incompatibilidades de ciertos tipos de empleados, como el personal al servicio del Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, la Administración de Justicia y el Consejo de Estado (que se rigen por Ley orgánica 1/1985, de 18 de enero, aunque ésta remite en todo a la regulación de la Ley 53/1984) o las de los Jueces y Magistrados

(cuya regulación se halla en los arts. 389 ss. LO 6/1985, del Poder Judicial).

– La también citada Ley 911987, de 12 de julio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, ahora derogada por la ley 712007, que dedicaba todo el Capítulo IV de su Título III (arts. 31 a 46) a regular la negociación colectiva y la representación del personal.

– La Ley 3111995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, que traspone diversas Directivas comunitarias y es de aplicación a los funcionarios públicos como normativa básica del Estado.

– Los Reglamentos de desarrollo de la Ley 30/1984 y de las otras normas citadas: el RD 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de la provisión de puestos de trabajo y promoción profesional; el RD 36511995, de 10 de marzo, que aprueba el reglamento de situaciones administrativas y el RD 3311986, de 10 de enero, que aprueba el reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.

3.- He aquí, pues, el estado de la cuestión hasta el año 2007. El régimen de la función pública estaba, como he dicho, contemplado, sobre todo, en los restos de la Ley de 1964 y en la Ley 3011984 (parte de la cual tenía carácter básico), donde se contemplaban los órganos superiores de la función pública, los registros de personal, la oferta de empleo público, la provisión de puestos de trabajo, la carrera profesional, las bases del régimen de retribuciones, las clasificaciones del personal y ciertos

aspectos del régimen de las situaciones administrativas, el régimen disciplinario y la seguridad Social de los funcionarios. Aspectos todos ellos que había que completar, como dije, con la Ley de 1964 donde se contenían otras cuestiones no menos importantes como la selección, adquisición y pérdida de la condición de funcionario, derechos, deberes y otras cuestiones afines.

En 2007 se aprueba la Ley 7/2007, de 12 de abril, con el rótulo "Estatuto del Empleado Público", para dar a entender que se pretende una regulación común de los funcionarios y del personal laboral. La Exposición de Motivos de la Ley, en efecto, alude al hecho de que muchas Administraciones Públicas (en particular, las entidades locales) recurren a la contratación laboral como medio de nutrir sus necesidades de personal por el carácter flexible de su régimen jurídico, de modo que hoy hay un porcentaje significativo del personal que tiene la condición de laboral y no de funcionario. Debe recordarse, no obstante, que la jurisprudencia constitucional, desde la más atrás citada STC 99/1987, de 11 de junio, ha afirmado que la Constitución opta, con carácter general, "por un régimen estatutario" para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18ª CE), de manera que ambos regímenes (el funcional y el laboral) no son intercarrilables y que, en todo caso, es la Ley la que eventualmente puede determinar "en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública" (FJ 3).

La Ley 7/2007, como digo, contempla tanto a los funcionarios como al personal laboral, aunque luego, en la práctica, la regulación de los empleados laborales, más allá de algunas especificidades y peculiaridades ("en lo que proceda", dice el art. 2.1) se sigue conteniendo en la legislación laboral y, en particular, en el estatuto de los trabajadores, siendo las leyes de desarrollo del ahora llamado Estatuto básico del empleado público las que determinarán, en lo concreto, los criterios para identificar los puestos

de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral (art. 11). Este tipo de personal tiene, en cualquier caso, vedado el acceso a puestos de trabajo que impliquen la participación, directa o indirecta, "en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas correspondientes" (art. 9.2).

4.- ¿Cuál es el contenido fundamental de la Ley y cuál su posición en el sistema de fuentes de los empleados públicos?. Me referiré por separado a ambas cuestiones empezando por la primera de ellas.

Como ya dije en el punto 1 anterior, la Ley "tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación" y las normas aplicables al personal laboral. Y se refiere a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, a las Universidades Públicas y a los organismos autónomos, Agencias y demás entidades de Derecho Público.

Con una sistemática parcialmente diferente a la utilizada en la normativa anterior, la Ley se divide en 8 Títulos (con un centenar exacto de artículos), 11 Disposiciones Adicionales, 8 Transitorias, una Derogatoria y 4 Disposiciones Finales.

El Título I (arts. 1 a 7) está dedicado al objeto y ámbito de aplicación, con especial referencia al personal de las entidades locales y a aquel otro con legislación específica propia (personal de las Cortes y demás órganos constitucionales, jueces y magistrados, fuerzas armadas, etc.).

El Título II (arts 8 a 13) identifica las clases de personal (funcionarios de carrera, interinos, personal laboral, personal eventual), con especial referencia a una de las novedades de la Ley: el personal directivo, cuyo

régimen, sin embargo, queda prácticamente deslegalizado, en la medida en que el art. 13 remite a lo que al efecto disponga el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, para los que únicamente se fijan unas breves y poco concretas directrices en el citado art. 13.

El Título III (arts. 14 a 54) es el más largo de toda la Ley y aborda en detalle los derechos y deberes, así como el llamado código de conducta, al que luego me refiero. El Título se divide en varios Capítulos. Tras uno de carácter general, se contemplan en particular el derecho a la carrera y a la promoción profesional (arts. 16 a 20), los derechos retributivos (art. 21 a 30), el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional y el derecho de reunión (arts. 31 a 46). Los arts. 47 a 51 se refieren al derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones y los arts. 52 a 54 a los deberes.

Destaca en este Título la regulación del derecho a la carrera y promoción profesional y el derecho a la negociación colectiva.

En cuanto al primero, la Ley distingue entre cuatro conceptos distintos: carrera vertical, carrera horizontal, promoción interna vertical y promoción interna horizontal. Conceptos indisolublemente conectados con los criterios de organización y estructuración de la función pública a los que se refiere el Título V. La carrera *vertical* es el ascenso, con cambio de puesto, dentro de la estructura de puestos de trabajo que se prevea y que se lleva a cabo normalmente mediante concurso. No hay especiales novedades en esto. Los ascensos no obstante parece que deben tener el tope del Grupo en que se clasifican los puestos. En efecto, como luego establece el Título V de la Ley, los funcionarios se integran en cuerpos y escalas y éstos en Grupos en atención a la titulación exigida para el acceso (Grupo A, con dos Subgrupos A1 y A2, Grupo B y Grupo C, también con dos Subgrupos C1 y C2) de lo que parece deducirse que el

recorrido de un funcionario de un determinado cuerpo está condicionado por el Grupo en el que ese cuerpo se integre y que la escalera o clasificación de los puestos a desempeñar se mueve dentro de los límites del Grupo, dentro del abanico de puestos asignados al Cuerpo al que pertenezca el funcionario, lo que, a su vez, está limitado por el Grupo en que se integre el Cuerpo. La *carrera horizontal* es una novedad de mucho interés. Consiste en la progresión en categorías o grados *personales, pero sin cambio de puesto* (art. 17). Esa peculiar carrera conlleva aumentos retributivos, como ya sucedía, por ejemplo, desde 1989, en el sistema de retribución de los funcionarios de los Cuerpos docentes universitarios, y las distintas Administraciones Públicas podrán determinar efectos adicionales a esa progresión en categorías (art. 20.3). El cambio de grado o categoría se hará previa evaluación positiva (art. 17). La *promoción interna vertical* es, como ya lo era ahora, el ascenso desde un cuerpo o escala de un determinado Grupo a otro cuerpo o escala de otro Grupo superior. Se lleva a cabo mediante procesos selectivos de acuerdo con lo que dispongan las leyes de desarrollo del Estatuto, en los que se tiene en cuenta de alguna manera la previa condición de funcionario de los candidatos, que deberán poseer, en todo caso, la titulación requerida del nuevo Grupo al que se pertenezca el nuevo cuerpo o escala. Finalmente, la *promoción interna horizontal* es, como la vertical, el cambio de Cuerpo pero dentro del mismo Grupo o subgrupo profesional.

Por lo que hace a la regulación del derecho a la negociación colectiva, la Ley recoge buena parte de la anterior Ley 9/1987, de 12 de junio, que ahora se deroga. En particular, en este aspecto se definen con mayor detalle y precisión las materias que pueden ser objeto de negociación (art. 37) y los efectos de los pactos y acuerdos (art. 38) para evitar algunas consecuencias negativas de experiencias pasadas. Novedad de interés es la posibilidad de fórmulas extrajudiciales de solución de los conflictos surgidos en la interpretación y aplicación de los pactos, acudiendo a la mediación o el arbitraje (art. 45).

El Título IV (arts. 55 a 68) está dedicado a la adquisición y pérdida de la relación de servicio, con dos grandes Capítulos en los que se contempla el acceso al empleo público, la adquisición de la relación de servicio (arts. 55 a 62) y la pérdida de dicha condición (arts. 63 a 68). Entre las novedades vinculadas a los sistemas de selección está la insistencia en las garantías de imparcialidad y profesionalidad de los vocales de los órganos de selección, de los que no podrán formar parte “el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos, ni el personal eventual” (art. 60.2) y en los que todos los miembros lo son a título individual y no en representación de nadie (art. 60.3). En la composición de los órganos de selección se tenderá a la paridad entre hombre y mujer (art. 60.1)

El Título V (arts. 69 a 84) se refiere a la Ordenación de la actividad profesional e incluye numerosas novedades entre las que destaca una parcialmente nueva manera de organizar la función pública. La organización administrativa se estructura en relaciones de puestos de trabajo u otras similares (art. 74). Los funcionarios se organizan en cuerpos y escalas (art. 75). Y los cuerpos se clasifican conforme a un nuevo criterio que tiene en cuenta la titulación exigida para el acceso: Grupo A, con dos Subgrupos A1 y A2, Grupo B y Grupo C, también con dos Subgrupos C1 y C2 (art. 76). En Capítulos independientes se regula, pues, la planificación de recursos humanos (arts. 69 a 71), la ya mencionada estructuración del empleo público (arts. 72 a 77), la provisión de puestos de trabajo y la movilidad (arts. 78 a 84).

El Título VI (arts. 85 a 92) contempla, clasifica y simplifica las diversas situaciones administrativas en que puede encontrarse un funcionario a lo largo de su vida profesional (servicio activo, servicios especiales, servicio en otras Adri-iinistraciones Públicas, excedencia y suspensión de funciones).

El Título VII (art. 93 a 98) regula el régimen disciplinario en términos convencionales, tipificando las infracciones muy graves, estableciendo criterios para las graves y remitiendo en todo el régimen de las infracciones leves a la legislación de desarrollo. Asimismo, se amplía el tipo de sanciones entre las que ahora aparece el “demérito” que consistirá “en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria” (art. 96.1).

Finalmente, el Título VIII (arts. 99 y 100) se refiere a la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, creando la Conferencia Sectorial de Administración Pública como principal órgano de cooperación, y la Comisión de Coordinación del empleo público como órgano técnico y de trabajo de la Conferencia (art. 100).

5.- Expuesto a grandes rasgos el contenido material de la Ley 712007, queda por fin una breve reflexión acerca de la posición de la Ley en el sistema de fuentes de los empleados públicos.

La Ley es, desde luego, norma básica. Toda ella. Aunque, por lo que ya dije, no sólo ella.

A) Toda la Ley es normativa básica con vocación de aplicación generalizada a todas las Administraciones Públicas, dictada como se dicta al amparo del art. 149.1.18ª CE (Disp. Final 1ª). Una legislación básica que supone, además, una significativa reducción de la misma como también se dice en la Exposición de motivos, que asimismo afirma que tiene en cuenta “las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional”. El régimen de la función pública, sigue diciendo la citada Exposición de Motivos, “no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado” sino que cada

Administración "debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes".

Y, en efecto, aspectos esenciales quedan simplemente pergeñados y diferidos en sus detalles a lo que disponga la legislación estatal o autonómica de desarrollo. En otros casos, se trata de una simple posibilidad o habilitación sin que esa previsión sea obligatoria para las posteriores leyes de desarrollo. Así, por ejemplo, la carrera horizontal, novedad importante a la que ya me he referido, es una simple posibilidad pero no una obligación impuesta. La reducción de lo básico afecta también al régimen de representación del personal, al sistema retributivo, a la ampliación de las situaciones administrativas o a la estructuración y organización de la función pública como tal.

Eso significa que, en adelante, la legislación autonómica que se dicte dispondrá de más espacio normativo al haberse reducido, como digo, el ámbito de la normativa básica estatal. Un espacio normativo, además, potencialmente generador de nuevos conflictos si se tiene en cuenta el enigmático mandato de la Disposición Final 2ª según la cual y a pesar del contenido imperativo derivado del carácter básico de la Ley, la norma precisa que si bien es aplicación a todas las Comunidades Autónomas, lo será "respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyan los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución"; disposición ciertamente enigmática, como digo, pues parece querer salvaguardar la aplicabilidad del Estatuto aun considerando el carácter básico de la Ley estatal (lo que confunde aún más porque lo básico presupone competencias estatales, de modo que si el Estatuto de Autonomía prevé competencias exclusivas la Ley básica sobra y si no, si se trata de materias compartidas, lo que quizá sobre es la citada

Disposición aclaratoria, que, no obstante, se cree obligada –y no tenía porqué– a precisar que lo que dispongan los Estatutos lo es "en el marco de la Constitución". ¡Claro!, ¡y esta ley también!)...

B) La consecuencia inmediata de todo ello afecta sobre el sistema de fuentes. Y lo complica. Porque esta no es ya una Ley que configure un sistema homogéneo sobre la base del modelo de función pública de la Administración del Estado del que se identifican qué preceptos son básicos y cuáles no. No. Toda la Ley es básica. Y buena parte de ella se mueve en un plano bastante general y de principios. De ahí que sea una ley que necesite normas de desarrollo. Normas de desarrollo que deberán dictar el Estado para sus funcionarios y las Comunidades Autónomas para los suyos. Eso es lo que dice, efectivamente, el art. 6, según el cual, "en desarrollo de este Estatuto" las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas "aprobarán las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Por tanto, se plantea un complejo problema transitorio hasta la aprobación de las citadas Leyes "de desarrollo" del Estatuto. Leyes de desarrollo que, como digo, habrá de ser no sólo de las Comunidades Autónomas sino también del Estado para sus propios funcionarios. Es, pues, ésta una de las primeras leyes estatales que afectan a su Administración y necesitan desarrollo para ella misma. Eso supone que, en el fondo, estamos ante una especie de Ley marco o de encuadramiento dentro del cual deberán aprobarse otras Leyes de desarrollo y detalle.

C) Las Leyes autonómicas vigentes deberán ser adaptadas a la nueva Ley. En general, para ampliar su marco de actuación. De modo que más que desplazamiento (lo que sucedería, sobre todo, si la ley básica ampliara lo básico y, en consecuencia, redujera el ámbito autonómico) la cuestión es más bien de transitoriedad y de supletoriedad hasta tanto no

exista esa nueva normativa de desarrollo de la Ley 712007.

En cuanto a la legislación estatal sucede algo parecido. La Ley 712007 no deroga por completo la normativa preexistente. Ni siquiera deroga toda la Ley de Funcionarios de 1964, de la que quedan aún vivos algunos preceptos aislados [véase la letra a) de la Disp. Derogatoria única]. Subsisten también algunos preceptos de la Ley 3011984, justamente todos los que los que no eran considerados básicos (es por eso por lo que ya se ha dicho que la Ley 3011984 ha dejado de tener carácter básico), de modo que esos preceptos subsistentes sí serán de aplicación a los funcionarios de la Administración General del Estado, sin perjuicio de su eventual carácter de legislación supletoria.

D) Tenemos, pues, una Ley básica, el Estatuto del Empleado Público, algunos de cuyos preceptos son directamente aplicables, pero otros necesitan de la intervención complementaria del legislador estatal y autonómico, lo cual plantea, de entrada, un problema de vigencias y de transitoriedad, aspecto que es afrontado en los apartados 2 y 3 de la Disposición Final 4ª.

Según la citada Disposición Final, "lo establecido en los Capítulos II y III del Título III, excepto el art. 25.2, y en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de la Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto". Y lo establecido en los citados Capítulos II y III del Título III es nada menos que la carrera profesional, la promoción interna, la evaluación del desempeño y los derechos retributivos (excepto el art. 25.2 que sí es de aplicación inmediata y que se refiere al reconocimiento al personal interino de los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor de la Ley 712007). El Capítulo III del Título V, por su parte, se refiere a la provisión de puestos de trabajo y la movilidad del personal.

En definitiva, que los arts. 16 a 30 y 78 a 84, que suponen ellos solos un 25 por 100 del total, sólo producirán efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de la Función Pública que en el futuro se dicten, para lo que tampoco hay un plazo definido.

Hay también aspectos que no han sido mencionados y sin embargo es claro que en ellos no se aplica directamente el Estatuto. Por ejemplo, el régimen del llamado personal directivo que depende de lo que establezca el Gobierno conforme a las pautas genéricas que el art. 13 de la Ley establece y que suponen, como ya he dicho, una auténtica deslegalización.

Así, pues, no todos los aspectos de la Ley 712007 tienen aplicabilidad inmediata. En unos casos porque tienen carácter genérico e informador de la legislación de desarrollo. En otros, porque la propia Ley difiere su entrada en vigor hasta que se aprueben esas leyes de desarrollo.

Y mientras tanto, mientras no se aprueben esas leyes, ¿qué sucede?.

E) Mientras tanto, la misma Disposición Final 1ª de la Ley 712007, en su apartado 3, establece que hasta que se dicten las Leyes de Función Pública "y las normas reglamentarias de desarrollo", "se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto", inciso este último que finalmente crea más problemas de los que resuelve.

De la lectura literal y conjunta de los apartados 2 y 3 de la citada Disposición Final se podría intentar, con todas las cautelas que un texto tan oscuro suscita, una aproximación interpretativa sistemática.

F) A la hora de acercarse a esa interpretación se pueden, a mi juicio, sostener las siguientes afirmaciones:

a) El régimen primario de la función pública hay que buscarlo en los aspectos de directa aplicación de la Ley 712007, de 12 de abril, como norma de cabecera del ordenamiento estatal de los empleados públicos.

b) Cuatro grandes temas quedan expresamente aparcados hasta la aprobación de las Leyes de desarrollo del Estatuto: la carrera profesional, la promoción, el régimen retributivo y la provisión de puestos de trabajo (Disp. Final 3ª.2). Seguirán, pues, siendo de aplicación en esos ámbitos las previsiones anteriores. Bien de manera directa (si se trata de previsiones que están en las leyes autonómicas para los funcionarios de las Comunidades Autónomas o en la legislación del Estado para los funcionarios de la Administración General del Estado), bien de forma supletoria (puesto que la legislación del Estado legítimamente dictada lo sigue siendo en virtud de lo dispuesto por la propia Constitución).

c) La Ley 712007 señala también que hasta la aprobación de las leyes de desarrollo se mantendrán en vigor "las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto". Habría que identificar qué se entiende por ordenación, planificación y gestión, lo que no es algo claro y pacífico. Para no introducir más dudas de las imprescindibles, prescindo ahora de lo que, a mi juicio, podría pensarse que incluye esa Disposición. Una Disposición que termina diciendo que las citadas normas estarán vigentes, siempre "que no se opongan a lo establecido en este Estatuto", lo que es imposible ahora de identificar en cada caso. Me remito, pues, a la Resolución de 21 de junio de 2007 de la Secretaría General para la

Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones de 5 de junio de 2007 para la aplicación del Estatuto, cuando menos en el ámbito de la Administración General del Estado, y a la que hago referencia en el punto 8.

d) En tales circunstancias resulta que los aspectos de directa e inmediata aplicación de la ley 712007 no son todos los que la norma regula y, salvo lo que al respecto dice la Instrucción mencionada en el párrafo anterior, no siempre está claro cuáles son.

e) En lo demás habría que considerar la aplicación provisional y transitoria de la legislación anterior y, entre ella, al menos como normativa supletoria, la Ley 3011984 y la Ley de 1964, aunque ya no posean carácter básico. Pero esa normativa anterior sí será de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado en la medida en que puede pensarse que la derogación de los preceptos de la Ley 3011984 y de la Ley de 1964 lo es por su carácter básico en tanto que subsiste para la Administración del Estado "con el alcance establecido en la Disposición Final 4ª"

f) Habrá que considerar también las demás Leyes estatales que se mantienen vigentes: la Ley 5311984, de incompatibilidades o la Ley 3111995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

g) Por lo que hace a los Reglamentos de desarrollo de la Ley 3011984 (Reglamento de ingreso y provisión de puestos de trabajo, aprobado por RD 36411995, de 10 de marzo, Reglamento de situaciones administrativas, aprobado por RD 36511995, de 10 de marzo, y Reglamento de régimen disciplinario, aprobado por RD 3311986, de 10 de enero) todos ellos referidos principalmente a los funcionarios de la Administración del Estado, habrá que tener en cuenta que sus preceptos deben ser contemplados a la luz de la

nueva legislación básica constituida, como digo, por la citada Ley 712007, de manera que sólo estarán vigentes, con carácter directo o supletorio, según los casos, en tanto en cuanto no se opongan a lo establecido en dicha Ley.

G) Un ejemplo de las dificultades de identificar los aspectos vigentes del Estatuto lo tenemos en el régimen de las jubilaciones. Antes he dicho que no es fácil identificar qué hay que entender por normas "sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos", que, según la Disposición Final 4ª, no se aplicarán hasta la aprobación de las Leyes de desarrollo del Estatuto, manteniéndose en vigor las normas precedentes.

Pues bien, tenemos el ejemplo de la jubilación que es muy significativo de las dificultades interpretativas a que antes me refería. Veámoslo. El art. 67.3 de la Ley prevé la jubilación forzosa de todos los funcionarios al cumplir los 65 años, añadiendo, no obstante, que "en los términos de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto, se podrá solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que se cumpla setenta años de edad", debiendo la Administración competente de resolver de forma motivada sobre la solicitud de la prolongación en servicio activo. Algo similar a lo que, desde 1996, preveía ya el art. 33 de la Ley 3011984, aunque ahora ampliando el margen discrecional de la Administración para denegar la prórroga. Pero el citado art. 67.3 añade que de lo dispuesto con carácter general "quedarán excluidos los funcionarios que tengan normas estatales específicas de jubilación" entre los que se cuentan, por ejemplo, los Jueces y Magistrados (en la LOPJ) y entre los que se contaban también los Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad desde que la Ley 2711994, de 29 de septiembre modificó la Disposición Adicional 15ª de la Ley 3011984, de 2 de agosto para fijar su jubilación a los 70 años. Pero resulta que la mencionada Disp. Adic. 15ª de la Ley 3011984 ha sido expresamente derogada por la Ley 712007, esto es, por el Estatuto del

empleado público sobre el que se escriben estas páginas, bien que "con el alcance establecido en la Disposición Final 4ª".

De creer de directa aplicación el art. 67.3 los profesores universitarios se jubilarían, en adelante, en los mismos términos que los demás funcionarios. Esa conclusión por sí misma no plantearía más problemas que los que planteó en 1984 la reducción de la edad de jubilación de los 70 a 65 años en virtud de lo dispuesto por la primitiva redacción de la citada Ley 3011984, y que el Tribunal Constitucional consideró ajustada a la Constitución. Pero sí plantearía nuevos y más difíciles problemas en relación con los funcionarios de más de 65 años a la entrada en vigor de la Ley 712007. Funcionarios que como se jubilaban a los 70 no habían pedido, porque no lo necesitaban, la prórroga prevista para los demás en el art. 33 de la ley 3011984. Esos problemas no se plantearon en 1984 porque en esa Ley la reducción de la edad de jubilación era de aplicación paulatina a lo largo de cinco años. Pero la nueva Ley 712007 no contiene disposiciones transitorias para los funcionarios docentes de más de 65 años, de modo que una interpretación literal de la Ley podría haber significado la inmediata entrada en vigor de sus prescripciones en orden a la jubilación de todos los funcionarios mayores de 65 que no hubieran solicitado y obtenido la prolongación de actividad hasta los 70 años. Con lo que los funcionarios docentes mayores de 65 años no la tenían que pedir, se podría llegar a la absurda y probablemente inconstitucional conclusión (por violación del principio de seguridad jurídica) de que dichos funcionarios quedaban jubilados *ope legis* el día de la entrada en vigor de la Ley 712007. Conclusión contraria desde luego al principio de seguridad jurídica y al de confianza legítima, arraigados en nuestra Constitución y en el Derecho Comunitario, pero conclusión ajustada a la literalidad de la norma. A no ser que... se entienda, como se ha entendido, que cabe ubicar la jubilación y pérdida de la condición de funcionario dentro de la Disposición Final 4ª (normas sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos) y, en

consecuencia, considerar que sigue en vigor la normativa vigente en cada Administración: en este caso, la Disp. Adicional 15ª de la Ley 3011984, no obstante su expresa derogación.

Un episodio real y gráficamente demostrativo de las dificultades interpretativas derivadas de la Disposición Final 4ª de la Ley 712007.

6.- Todavía cabe otear el horizonte del futuro planteandose la cuestión de lo que sucederá después, es decir, una vez que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas hayan adecuado su legislación al Estatuto básico. En tales casos, como dichas leyes de desarrollo habrán incorporado y desarrollado lo básico se puede decir que el panorama sin duda se aclarará y se despejarán muchas de las incógnitas que ahora planean sobre el inmediato presente.

Pero al mismo tiempo y dado el nuevo significado que de lo básico asume esta Ley se puede producir una pequeña transformación. Y es que si la Ley no se configura sobre la base del modelo de función pública de la Administración del Estado a partir del cual se identifican qué preceptos son básicos y cuáles no; si la Ley exige un desarrollo por medio de leyes autonómicas pero también estatales (para los funcionarios de una y otra Administración); si una parte de la Ley se mueve en un plano de principios generales; si todo eso es así, lo que sucederá, de hecho, es que las bases, normativa básica o leyes básicas, como ésta, del art. 149.1 CE, puede que cada vez se parezcan más a las Directivas comunitarias e incluso, materialmente, a las leyes de bases de los arts. 82 y 83 CE. No porque se trate de supuestos de delegación sino porque, una vez desarrolladas por leyes estatales y autonómicas, esto es, una vez "traspuestas" como las Directivas, podríamos decir, su contenido material prácticamente desaparece si las citadas leyes de desarrollo lo integran en su normación. En otro caso, esto es, si las leyes de desarrollo no integran y reproducen

todo el contenido de lo básico tendríamos siempre –lo que también es una novedad– el binomio bases-desarrollo duplicado. Esto es una Ley básica (aprobada por las Cortes Generales) y dos tipos de leyes de desarrollo (una para la Administración del Estado, aprobada por las Cortes, y otra para cada Administración autonómica, aprobada por sus respectivos Parlamentos). De donde resulta la igualdad posicional, algo más que simbólica, de la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

7.- En todo caso, la provisionalidad del conjunto ordinamental resultante y la necesidad de apurar la interpretación sistemática a la hora de buscar el Derecho aplicable será una constante, al menos hasta que se produzca el efectivo desarrollo de la nueva Ley básica; desarrollo que, como ya nos consta, deberá llevarse a cabo mediante las Leyes estatales o autonómicas aplicables a sus respectivos empleados públicos.

8.- Las dificultades apuntadas han aconsejado al Ministerio de Administraciones Públicas a publicar una Instrucción para la aplicación del Estatuto. Y así, dos meses después de su aprobación, por Resolución de 21 de junio de 2007 de la Secretaría General para la Administración Pública, se publicaron las Instrucciones de 5 de junio de 2007 para la aplicación del Estatuto en el ámbito de la Administración General del Estado. Más allá de ese ámbito el Ministerio no puede pretender imponer una interpretación, cualquiera que sea, y aun en el ámbito de la Administración del Estado la citada interpretación "para la aplicación" del Estatuto no deja de ser un criterio interno que no vincula, desde luego, a ningún juez, pero que da idea de las dudas razonables que ha generado un texto tan genérico como es con frecuencia el que nos ocupa. En todo caso, importa hacerse eco aquí, para finalizar, del contenido de dicha Resolución.

A) La Instrucción comienza recordando, como también he dicho ya más atrás, que la Disposición Final 4ª de la Ley exceptúa de su inmediata entrada en vigor a diversos preceptos que sólo producirán efectos "a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto". Por su parte, la Disposición Derogatoria deroga determinadas disposiciones, aunque precisando que tal derogación se produce "con el alcance establecido en la disposición final cuarta"; Disposición esta última que es la que afirma que hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo "se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto." En consecuencia, "el alcance de la disposición derogatoria del EBEP no es absoluto, sino que viene determinado por lo previsto en el apartado tercero de su disposición final cuarta". Por tanto, mientras no se produzca el citado desarrollo, "los preceptos derogados únicamente lo están en tanto se opongan a lo dispuesto, con carácter básico, para todas las Administraciones públicas, como 'mínimo común', por el nuevo EBEP. En cuanto que normativa propia y específica de la Función Pública de la AGE, al carecer ésta de una Ley privativa reguladora de su Función Pública, mantienen su vigencia, aunque sin carácter básico, siempre que no se opongan a lo establecido por el EBEP, mientras se dicta el desarrollo normativo en el ámbito de la AGE."

Procede, pues, distinguir, según la Instrucción entre los preceptos directamente aplicables y aquellos otros que producirán efectos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Función Pública de la Administración General del Estado. Y a este respecto el punto 1 de la Instrucción dice textualmente:

"1.º Preceptos del EBEP directamente aplicables:

El título I (Objeto y ámbito de aplicación).

El título II (Clases de personal al servicio de las Administraciones

Públicas).

Del título III (Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos):

El capítulo I (Derechos de los empleados públicos).

El artículo 25.2 del Capítulo III (Reconocimiento de los trienios de los funcionarios interinos).

El capítulo IV (Derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de reunión).

El capítulo V (Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones).

El capítulo VI (Deberes de los empleados públicos. Código de conducta).

El título IV (Adquisición y pérdida de la relación de servicio).

El título V (Ordenación de la actividad profesional), salvo el Capítulo III (Provisión de puestos de trabajo y movilidad).

La disposición final tercera, apartados 1 y 2 (Régimen de incompatibilidades), en la forma prevista en el apartado 14 de estas Instrucciones.

2.º Preceptos del EBEP que producirán efectos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Función Pública de la AGE:

Los capítulos II (Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño) y III (Derechos retributivos) del título III.

El capítulo III (Provisión de puestos de trabajo y movilidad) del título V.

3.º Preceptos de la normativa de función pública que, al amparo de la disposición final cuarta del EBEP, continúan vigentes hasta que se apruebe la Ley de Función Pública de la AGE, en tanto no se opongan al EBEP. Entre dichos preceptos, cabe señalar:

El artículo 29 de la Ley 3011984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, relativo a situaciones administrativas, en los términos previstos en el apartado 11 de estas Instrucciones. El artículo 68 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, sobre vacaciones.

El artículo 71 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, sobre licencia de quince días por matrimonio".

B) La reserva del ejercicio de potestades públicas a funcionarios públicos (artículo 9.2) será "de aplicación directa e inmediata a todo el personal al servicio de la Administración General del Estado".

C) A continuación la Instrucción del MAP dicta reglas para la aplicación de la Ley a las entidades del sector público y a los Organismos contemplados en la Disposición adicional décima.1 de la LOFAGE (disposiciones adicionales primera y quinta), al personal laboral (art. 7) y funcionarios interinos (arts. 10 y 25.2). También efectúa interpretaciones sistemáticas en relación con la normativa aplicable sobre permisos y vacaciones (arts. 48-51), adquisición y pérdida de la relación de servicio (arts. 55-68), grupos de clasificación de los Cuerpos y Escalas (art. 76 y Disp. Transitoria 3ª), provisión de puestos de trabajo (arts. 78-84), situaciones administrativas (arts. 85-92), Código de conducta (arts. 52-54), régimen disciplinario (arts. 93-98) e Incompatibilidades (Disp. Final 3ª).

Baste ahora esta visión general que sirva de orientación inicial a la hora de enfrentarse con esta novedosa norma que, a mi juicio, plantea más problemas de los que resuelve y abre un panorama de transitoriedad sin un horizonte temporal previsible para su terminación.

9.- Ese horizonte de provisionalidad es todavía mayor en el ámbito local, en el ámbito de los funcionarios locales. La Ley mantiene la vigencia

del Título relativo al personal al servicio de las entidades locales de la Ley 711985, esto es, el Título VII de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, salvo el art. 92 y, sobre todo, su Capítulo III (arts. 98 y 99) dedicado a la "selección y formación de los funcionarios cori habilitación de carácter nacional y sistema de provisión de plazas", que queda derogado. Hace lo propio con los preceptos correspondientes del RD legislativo 78111986, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, esto es, deroga el Capítulo III del Título VII (arts. 158 a 166).

En su lugar, la larga Disposición Adicional 2ª de la ley 712007 está dedicada a esos funcionarios con habilitación de carácter "estatal" (adjetivo que sustituye al anterior "nacional") para regular, sobre todo, la clasificación de estos funcionarios, su selección y la provisión de puestos de trabajo.

A este respecto y en relación con este tipo de funcionarios muchas de las previsiones de la Ley básica 712007 quedan supeditadas a la doble intervención del legislador autonómico y del legislador estatal o, cuando menos, del reglamento estatal. En efecto, en la citada Disposición Adicional 2ª se prevé, básicamente y en síntesis, lo siguiente:

a) En primer lugar, se identifican lo que son funciones públicas que quedan reservadas "exclusivamente a funcionarios". Son las funciones "que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería". El enunciado de la Ley es sutil. De la literalidad del apartado 1.1 no se deduce que se vinculen necesariamente esas funciones a los funcionarios con habilitación estatal por más que ese sea el rótulo de la Disposición. Es en el apartado 1.2 donde sí se produce esa vinculación en relación con las "funciones necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya

responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal". Esas funciones son las de secretaría (comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo), el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación. De manera que el apartado 1.2 reitera el apartado 1.1 del que sólo queda como referencia genérica más amplia la mención de que quedan vinculadas a funcionarios las funciones que impliquen ejercicio de autoridad; referencia que bien podía considerarse incluida ya, con carácter general, en el art. 9.2 ("En todo caso, 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 del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca"). El texto procede del ahora derogado art. 92 de la Ley 711985, pero allí sí tenía sentido la distinción porque en dicho precepto se regulaban todos los funcionarios de carrera, eran disposiciones comunes a todos ellos y, por eso, el apartado 2 del citado art. 92 aludía a las funciones reservadas a los funcionarios y el apartado 3 a las que quedaban reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional. La diferencia ahora es que la Disposición glosada se refiere sólo a los funcionarios con habilitación estatal, lo que convierte el apartado 1.1 en algo inútil o, cuando menos, en un cuerpo extraño en el contexto de lo que se regula.

b) La escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se subdivide en tres subescalas: Secretaría (dividida en las categorías personales de entrada y superior), Intervención-tesorería (divididas en las mismas dos categorías que la escala de Secretaría) y la subescala única de Secretaría-intervención.

c) La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo

reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, "de acuerdo con los criterios básicos que se establezcan por ley", de donde resulta una remisión que impide la aplicación directa inmediata del precepto.

d) Asimismo, se regula la oferta de empleo asignando la responsabilidad de la misma a las Comunidades Autónomas, competentes para la convocatoria y selección de estos funcionarios, aunque conforme a los programas mínimos que apruebe la Administración General del Estado. Ningún criterio se establece, sin embargo, para la composición y nombramiento de los tribunales, por lo que, al menos en cuanto a lo primero, habrá que estar al criterio genérico del art. 60 de la Ley: sus miembros se ajustarán "a los principios de irripacialidad y profesionalidad", lo que no es mucho decir, desde luego. Y se tendrá en cuenta el criterio de la paridad mujer y hombre, no pudiendo pertenecer a los órganos de selección el personal de elección o designación política y los funcionarios interinos.

e) Una vez seleccionados por la Comunidad Autónoma el Ministerio procederá a "acreditar la habilitación estatal obtenida"; una acreditación que, aunque con valor estatal (lo que se traduce en la posibilidad de concursar fuera de la Comunidad Autónoma de origen), es en el fondo autonómica puesto que el Estado se limita a darla y sólo ha participado en la fijación de unos programas mínimos.

d) Los puestos de trabajo concretos se proveerán como regla por concurso entre funcionarios habilitados. En el concurso se tendrán en cuenta "los méritos generales" (que no se especifican), los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad Autónoma y del derecho propio de la misma, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva, y "los méritos específicos" directamente

relacionados con las características del puesto. Se trata, pues, de criterios genéricos sin que la Ley establezca porcentajes, máximos o mínimos, lo que deja un amplísimo campo al desarrollo autonómico posterior.

Lo que sí se prevé son dos tipos de concursos, que se celebrarán anualmente. En primer lugar, el llamado "concurso ordinario", cuyas bases (así como el porcentaje de puntuación que corresponda a cada uno de los méritos) serán reguladas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales y cuya convocatoria corresponde a cada Corporación local, quedando limitado el ámbito territorial del concurso a la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la Corporación local, lo que interioriza el cuerpo y limita su nominal carácter estatal. Tampoco aquí se establecen criterios en cuanto al tribunal u órgano de selección. Con carácter "supletorio" se prevé también el llamado "concurso unitario" que convocará anualmente el Ministerio de Administraciones Públicas para los puestos vacantes. En dicho concurso se valorarán "los méritos generales" (que no se identifica) y los "de valoración autonómica" (que parece han de ser los genéricos de "conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad Autónoma y del derecho propio de la misma", según dice antes el apartado 5.1 ya citado) y se tendrá en cuenta "lo establecido por las Comunidades Autónomas respecto del requisito de la lengua". Todo ello "en los términos que establezca reglamentariamente el Ministerio de Administraciones Públicas". Ahora sí el ámbito territorial del concurso unitario "será de carácter estatal". Excepcionalmente, en los llamados municipios de gran población (del art. 121 de la Ley 7/1985), así como en las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, "podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre funcionarios con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública". Esa "legislación básica sobre función pública" no puede ser otra que la misma Ley 7/2007,

lo que supone una extraña y rocambolesca manera de la Ley para autodefinirse, y "los términos previstos" en dicha legislación hay que entender que son los del art. 80, que tampoco van más allá de la genérica exigencia de una convocatoria pública y la previsión del cese discrecional de quien ha sido también discrecionalmente designado. Por otro lado, el carácter "excepcional" de la previsión no queda constreñido, como en el art. 99.2 de la Ley 7/1985, a algunos supuestos o casos tasados con lo que se amplía notablemente la posibilidad de la libre designación.

Todas estas previsiones se inspiran, más o menos, en el ahora derogado art. 99 de la Ley 7/1985, pero hay cambios profundos y significativos. Prescindiendo del hecho de que la selección era estatal y no autonómica, en dicho art. 99 se preveía también el concurso como forma ordinaria de provisión de puestos de trabajo, pero, a diferencia de lo que sucede ahora, se prefiguraban los méritos generales, que eran determinados por la Administración del Estado y debían suponer un porcentaje mínimo sobre el total posible. Se contemplaba también un porcentaje máximo de los méritos de carácter autonómico.

El resultado de todo ello ha sido que el Cuerpo se ha autonomizado o tiende a hacerlo. Pero también que, mientras no haya leyes de desarrollo, se trata de otra materia cuya concreta regulación queda una vez más preterida.

Puerto de la Cruz (Tenerife)
10 de Octubre de 2007