



editorial

Amb aquest número iniciem una sèrie de butlletins dedicats a la **formulació de propostes**, realitzades per diferents autors -experts en els àmbits respectius- **de desenvolupament legislatiu a nivell autonòmic i pensant en la seva aplicació a l'àmbit local, sobre determinats temes que es contemplen a l'EBEP**. Com a introducció a les monografies que seguiran, **Rafael Jiménez Asensio** fa un seguit de reflexions sobre el **REPARTIMENT DE COMPETÈNCIES ENTRE L'ESTAT, LA COMUNITAT AUTÒNOMA I LES ENTITATS LOCALS**.

LA LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (a partir d'ara, EBEP) **pretén fer efectiva, quasi trenta anys després, la reserva de llei prevista a l'article 103.3 de la CE**, que expressament indica que "la Ley regulará un estatuto de los funcionarios públicos". Tanmateix, l'article 103.3 no recull, com és obvi, cap tipus d'atribució competencial en matèria de funció pública, ja que és l'article 149.1.18 CE el que preveu expressament que l'Estat (poder central) disposa de la competència "exclusiva" de dictar les "bases del règimen estatutario de 'sus' (es refereix a les administracions públiques) funcionarios". En conseqüència, en un Estat compost, com és actualment l'Estat autonòmic, **el poder central no disposa més que de la competència de dictar las bases del règim estatutari dels funcionaris públics**; bases que, a més, hauran de ser regulades "preferente y primariamente" per llei, no quedant en aquesta matèria, en principi, cap marge per al reglament. Tanmateix, **aquesta competència s'ha d'entendre complementada amb la previsió recollida a l'article 149.1.7 CE que reserva a l'Estat la competència "exclusiva" de dictar la legislació en matèria laboral, ja que, com també és sabut, l'ocupació pública (i, sobretot, l'ocupació pública local) disposa d'un bon nombre de treballadors públics vinculats amb l'Administració per una relació laboral**.

Si aquests són els termes constitucionals del problema, es pot afegir a l'anterior que **la reserva de llei prevista a l'article 103.3 CE ho és, efectivament, a una llei de les Corts Generals en allò que fa referència a la determinació d'allò bàsic** (o al desenvolupament de la funció pública de l'Administració General de l'Estat), **però també a les lleis de les Comunitats Autònomes que seran les fonts del Dret cridades per la Constitució per regular l'estatut dels seus funcionaris públics**.

Però en aquesta reflexió sorgeix immediatament el problema que pretenem abordar en aquest breu comentari: **quina és la instància competent per regular la funció pública (l'ocupació pública) local?** Perquè en aquest punt, tal com es veurà, la continuïtat i també la confusió són les característiques dominants en l'actual regulació de l'EBEP. Una vegada més **el legislador bàsic ha prescindit del món local** a l'hora d'establir una regulació general del que és l'Estatuto Básico del Empleado Público. Tanmateix, pel que fa a Catalunya, alguna cosa, almenys formalment, hauria d'haver canviat.

Efectivament, l'aprovació el 2006 de la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (a partir d'ara, EAC) planteja d'immediat l'abast de la competència autonòmica en aquesta matèria. A diferència de l'Estatut de 1979, **el "nou" Estatut recull expressament al seu article 136 que la Generalitat de Catalunya, "respectant el principi d'autonomia local", disposa de competència "exclusiva" sobre "el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública"**, salvant el que disposa la lletra b) de l'esmentat article 136. I en aquesta lletra b) la competència "exclusiva" es transforma en compartida pel que fa al "**desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques**". En suma, aquest article reconeix competència "exclusiva" a la Generalitat per regular el règim estatutari i l'ordenació i organització de la funció pública de **totes** les administracions públiques catalanes (inclosa la local, òbviament), al marge que quan es tractin aquells aspectes previstos a l'apartat b) de l'article 136 EAC aquesta competència "exclusiva" es transformi en "compartida".

És molt important, en tot cas, l'abast que es pugui donar a aquesta competència autonòmica prevista a l'article 136 EAC, ja que depèn de la intensitat que pugui tenir aquest títol competencial podria fins i tot condicionar en alguns aspectes el dispost a l'article 149.1.18 CE (o la interpretació que s'ha fet fins ara d'aquest enunciat per la jurisprudència constitucional), ja que res no impedeix, en principi, que les bases estatals puguin tenir una dimensió de geometria variable en funció de les diferents regulacions estatutàries, com pel demés en algun cas ja ha estat reconegut pel propi Tribunal Constitucional. Dit d'una altra manera, **l'article 136 EAC podria donar cobertura al fet que la Comunitat Autònoma de Catalunya regulés algunes qüestions de la funció pública (per exemple, "ordenació" i "organització") amb major intensitat que altres Comunitats Autònomes que no disposen d'un títol competencial equivalent**. I en el camp local aquesta tesi permetria que la Generalitat de



Catalunya en la legislació de desenvolupament pogués "apartar-se" de la regulació bàsica prevista per l'Estat per a la resta d'entitats locals.

Perquè el problema real que s'ha plantejat fins ara al món local no és altre que la configuració del repartiment de competències en matèria de funció pública local com un reconeixement d'una *doble competència* a favor de l'Estat, en virtut de la qual el poder central té, *ex article 149.1.18 CE*, la competència per regular les "bases del règim estatutari" dels funcionaris públics, però una vegada exercida aquesta competència (per exemple, a través de l'EBEP), sembla reconèixer-se pacíficament que, *a més*, l'Estat pot regular les bases del règim estatutari dels funcionaris locals. **Aquesta forma de legislar allò bàsic en matèria local ha trobat col·locació per la configuració tradicional de la funció pública local com una mena de "funció pública especial"** (a imatge i semblança del que han estat tradicionalment les funcions públiques sectorials: docent, sanitària, etc.) que disposava d'una sèrie de singularitats que la diferenciaven del règim general de la funció pública.

Així, la regulació bàsica de la funció pública es recollia en una *lleï general* (abans en la LMRFP, avui en l'EBEP), i s'admetia sense rubor que, **al costat d'aquesta regulació general de la normativa bàsica, el legislador estatal podia, quan definís les bases del "règim jurídic de l'Administració local", establir així mateix les bases de la funció pública local, que se sumaven com una "doble competència" a les ja previstes pel legislador general.** No cal ni dir que aquesta operació, molt discutible en termes constitucionals, va ser "beneïda" (o, almenys, no discutida) per la jurisprudència constitucional, que mai no s'ha qüestionat aquestes dèbils bases conceptuais. De manera que el legislador bàsic de règim local (en la LBRL) va incloure un Títol específic (el VII) dedicat a enumerar les bases sobre "el personal al servei de las entidades locales". Més discutible encara és que el TRLBRL recollís així mateix un altre Títol (també el VII) en què s'inclouia determinades "normas básicas" en matèria de personal al servei de l'Administració local, unes normes de les quals s'havia d'"inferir" el seu caràcter bàsic (operació altament complexa), disposant expressament de tal caràcter els articles 167 i 169.

Amb aquestes premisses conceptuais, **no és d'estranyar que el legislador autonòmic hagi seguit la senda marcada pel propi legislador "bàsic" estatal de règim local, i en la legislació catalana de règim local**, per exemple, es reguli expressament un Títol específic dedicat al "personal al servei dels ens locals" (Títol XX del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya de 2003). En qualsevol cas, aquest "mimetisme" regulador podria tenir la seva justa explicació en el fet que l'EAC de 1979 no preveia una competència específica en matèria de funció pública local a favor de la Generalitat. Per la qual cosa podria semblar raonable que la regulació d'aquesta matèria -de la mateixa manera com succeïa a l'Estat- es portés a terme en la pròpia llei reguladora del règim local i no en la llei que regulés la funció pública (o l'ocupació pública). Tanmateix, com deia, aquestes premisses competencials s'han vist modificades de soca-rel arran de l'enunciat recollit a l'article 136 EAC.

I, a més, la situació descrita havia estat objecte de crítiques. Efectivament, **l'Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto del Empleado Público es feia ressò de la necessitat que el sistema de funció pública local fos objecte d'una regulació per part del legislador autonòmic que desenvolupés per tant les bases recollides a l'EBEP.** S'apostava així, clarament, per una *interiorització* de la funció pública local que acabés d'una vegada per totes amb una concepció "bifront" que, insisteixo, no tenia bases conceptuais per assentar-se de forma precisa en termes constitucionals (o de repartiment competencial). Així, l'esmentat Informe es referia al fet que "*las singularidades del régimen del empleo público de las administraciones locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de función pública*". Aquesta situació, segons el parer de la Comissió, provocava una "*relativa inseguridad jurídica sobre la legislación aplicable a los funcionarios locales*", pel que -concloïa- "*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*".

Tanmateix, les recomanacions de l'Informe de la Comisión van ser desateses pel legislador. Mentre que a l'esmentat Informe l'Administració local (la funció pública local) va ser objecte d'una atenció acurada, el legislador va girar-se d'esquena, una vegada més, al fenomen local. I això s'adverteix en una sèrie de punts que convé portar a col·locació en aquests moments. Vegem.

Malgrat que l'exposició de motius de l'EBEP incideix una i altra vegada en la importància del fet que la legislació bàsica doti les administracions públiques (també la local) de "*mayores espacios a la autonomía organizativa en materia de personal*", i del fet que expressament en el desenvolupament d'aquest Estatut o Básico s'ha de respectar "*la autonomía organizativa de las entidades locales*", de fet la part dispositiva de la Llei desmenteix molts d'aquests pressupòsits conceptuais. Efectivament, **si bé l'article 2 inclou les administracions locals (i els seus organismes autònoms i entitats públiques empresarials) dins de l'àmbit d'aplicació de la Llei, la dicció de l'article 3 de l'EBEP és senzillament decebedora.** Allí es diu, concretament, que "*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*". Per dir-ho d'una altra manera, **l'ombra de la "doble competència" planeja de nou damunt l'àmbit de la legislació local de funció pública.**

Doncs, ¿no s'està reconeixent a l'article 3 que el personal funcionari de les entitats locals es regeix per l'EBEP, per la *legislació estatal de règimen local* i, en el que en aquesta normativa bàsica no es regula, per la legislació de les Comunitats Autònomes?

Aquesta pèssima regulació (intencionada?) de la funció pública local en l'EBEP s'"arrodoneix" amb una sèrie d'omissions que el propi text posa en relleu. Per exemple, l'article 6, que parla de les lleis de desenvolupament de l'EBEP (la de Corts Generals i la de les Assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes) en cap moment es refereix a la funció pública local, que queda en una espècie de "terra de ningú". A l'hora de tractar el personal directiu, l'article 13 omet igualment qualsevol referència al món local.

Però és que, a més, **la prova que la regulació "bàsica" en matèria de funció pública local continua estant recollida a la legislació local és que la disposició derogatòria única de l'EBEP únicament deroga de forma expressa** (encara que amb les limitacions previstes a la disposició transitòria setena i el previst a la disposició final quarta, tres) **l'article 92 i el Capítol III del Títol VII de la LBRL (i del TRLBRL), relatius tots ells als antics funcionaris amb habilitació nacional** (avui en dia d'habilitació estatal). En conseqüència, es podria considerar "vigents" aquestes normes bàsiques expressades recollides a la LBRL en matèria de funció pública local (i les que es puguin "inferir" en el TRLBRL). Tanmateix, la situació dista de ser tan clara, ja que **l'EBEP recull expressament** (tant en l'apartat g) de la disposició derogatòria única com en la disposició final quarta, tres, *in fine*) **que queden igualment derogades totes les normes d'igual o inferior rang que contradiguin o s'oposin a allò disposat en l'EBEP**. Per tant, davant les escasses derogacions "explícites" (només les concernents als funcionaris amb habilitació estatal) es pot deduir **que hi ha algunes derogacions implícites que caldrà detectar en cada cas i no poques derogacions dubtoses**. Sens dubte, una autèntic galimaties per als gestors de recursos humans i per als operadors jurídics al món local.

Com avançar en el procés de racionalització de l'estructura normativa de la funció pública (de l'ocupació pública) local? Segons el meu parer, **la clau es troba en el legislador de desenvolupament, i més concretament en el legislador català**, que haurà de resoldre d'una vegada per totes els innombrables "colls d'ampolla" que s'han anat plantejant en la regulació i gestió dels recursos humans a l'Administració local. **En el cas de Catalunya, es pot defensar justament que l'àmbit competencial s'ha ampliat raonablement en aquest camp, la qual cosa permet, segons la regulació de l'article 136 EAC, una configuració de la funció pública local que en les seves línies principals sigui definida pel legislador autonòmic en el moment de desenvolupament de l'EBEP, acabant d'una vegada per totes amb la "regulació dual" que ha anat assentant-se gradualment en la funció pública local**. Aquesta tesi s'assenta, així mateix, en la dicció expressa de la (certament un tant confusa) disposició final segona de l'EBEP.

Per tant, **el legislador autonòmic té un repte d'enorme magnitud: establir una regulació de l'ocupació pública de totes les administracions públiques catalanes, inclosa l'Administració local, que en un sol text normatiu exerceixi les seves competències exclusives en aquesta matèria i desenvolupi les normes bàsiques de l'Estat sobre ocupació pública i que, per tant, doti de "seguretat jurídica" a les nostres administracions locals**, respectant en tot cas les seves potestats d'organització i configurant un marc normatiu flexible tenint en compte en l'exercici d'aquesta tasca el "principi de diferenciació" que suposa, al cap i a la fi, concebre la realitat local com una "realitat de geometria variable".