

# LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: ASIGNATURA PENDIENTE DE LA AUTONOMÍA LOCAL

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR<sup>1</sup>  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Nacional de Educación a Distancia

I. LA PECULIARIDAD CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL.—II. LA CONCURRENCIA DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: RÉGIMEN LOCAL Y RÉGIMEN FUNCIONARIAL.—III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS RESPECTO A LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: 1. *El carácter «bifronte» de la función pública local*: A) Normativa básica estatal sobre función pública local: a) Ambigüedad y confusión del Estatuto Básico del Empleado Público respecto a la función pública local. b) Las incertidumbres de la legislación básica de régimen local. B) El legislador autonómico y el «estatuto de la función pública local». 2. *La superación del «bifrontismo»: la necesaria atribución de competencias a las entidades locales en materia de función pública local*: A) La autonomía local como principio vertebrador de la función pública local: a) La función pública como parte integrante de la autonomía organizativa de las entidades locales. b) La función pública local como «competencia local». B) Normativa local de función pública: a) Reserva de ley y autonomía local. b) Limitación del legislador autonómico o estatal al desarrollar el EBEP respecto a la función pública local. c) El problemático amparo de desarrollo directo del EBEP por la Administración local.—IV. AUTONOMÍA LOCAL Y FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

La función pública local debe fundamentarse sobre la autonomía con que la Constitución caracteriza a la Administración local. La primera consecuencia sería la necesaria atribución de competencias en materia de función pública a la Administración local por los legisladores estatal y autonómicos. Como segunda consecuencia, es necesario interpretar la potestad normativa local a la luz de esa autonomía local para entender correctamente la reserva de ley que la Constitución establece sobre el régimen jurídico de los funcionarios. Para ello, el Estado y las Comunidades Autónomas no sólo deben fijar el «estatuto legal de la función pública local», sino que deben limitarse a ese estatuto legal, dejando el desarrollo reglamentario a las Administraciones locales. Sin embargo, esta potestad normativa local debe circunscribirse al ámbito propio de la potestad reglamentaria respecto al estatuto legal de la función pública (complementar, desarrollar, interpretar o adaptar ese estatuto legal), pero nunca puede incidir sobre aspectos esenciales del sistema o modelo de función pública local.

<sup>1</sup> Trabajo realizado al amparo del Proyecto de Investigación «El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo y aplicación en la Administración Local» (DER 2010-17576), correspondiente a la convocatoria 2010 de ayudas para la realización de Proyectos de Investigación Fundamental no orientada, dependiente del actual Ministerio de Economía y Competitividad.

*Palabras clave:* función pública local; autonomía local; potestad normativa local; reserva de ley.

#### ABSTRACT

The local civil service should be based on the constitutional autonomy of the local Administration. As a first consequence, the legislation of both the State and the Autonomous Regions must confer powers on the civil service to the local governments. Secondly, the local autonomy informs the local normative powers about the constitutional principle of statutory law. To do so, the State and the Autonomous Regions must not only lay down the «statutory law of the local civil service» but also must restrict themselves to that «statutory law», allowing the local governments to implement it.

*Key words:* local civil service; local autonomy; local normative power; principle of statutory law.

#### I. LA PECULIARIDAD CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL

La principal peculiaridad constitucional de la función pública local es, paradójicamente, la de carecer de un marco constitucional directo, por lo que su posición es tributaria de las dos materias que la integran: «función pública» y «Administración local». Cada una de ellas presenta una problemática constitucional propia que, combinadas entre sí, determinan un marco constitucional aún más complejo y confuso para la función pública local. En efecto, aspectos como la reserva de ley, la distribución de competencias, la autonomía local o el sistema de fuentes presentan, en el caso de la función pública local, caracteres propios que trascienden la mera exposición de sus contenidos tradicionales (configurados legal y jurisprudencialmente para delimitar su alcance y virtualidad en el Estado y en las Comunidades Autónomas) y obligan a un análisis que, si bien partiendo de aquéllos, lleve a cabo un desarrollo ulterior singular y genuino, derivado, en última instancia, de la peculiar posición constitucional de la Administración local en virtud de los caracteres propios de la autonomía que la caracterizan.

En este sentido, el alcance de la premisa constitucional de la reserva de ley en materia funcional resulta fundamental en relación con la función pública local, por cuanto la Administración local carece de potestad legislativa. De ahí que tanto la reserva material como la formal tengan como consecuencia la imposibilidad de que las entidades locales regulen los aspectos congelados por normas con rango de ley. Por ello resulta importante señalar que, en virtud de la autonomía local, los poderes públicos titulares de dicha potestad legisla-

tiva y con competencia material para ello deben hacer un uso de la misma que no anule dicha autonomía local, tal y como estudiaremos más adelante. Pero siempre desde la correcta comprensión no sólo de la virtualidad de la potestad reglamentaria en el seno del régimen jurídico funcional, sino también de la necesidad de preservar la unidad de la función pública, constitucionalmente garantizada tanto por la reserva de ley<sup>2</sup> como por la legislación básica, sin que la autonomía local pueda degenerar, en este ámbito, en atomización del estatuto funcional.

Como es sabido, el hecho de que una materia esté constitucionalmente reservada a su regulación por ley no impide que el reglamento intervenga de manera auxiliar para desarrollar y completar la ley previa en aspectos accesorios o instrumentales que permitan, en última instancia, su aplicación. En efecto, el reglamento es concebido como complemento indispensable de la regulación por motivos técnicos o por optimizar el cumplimiento de sus finalidades impuestas por la Constitución o por la propia ley (STC 83/1984, de 24 de julio). Además, en una materia como la función pública es absolutamente imposible que todos los aspectos aparezcan previstos en la ley; de ahí que la regulación reglamentaria resulte imprescindible como complemento<sup>3</sup>, interpretación<sup>4</sup> o adaptación<sup>5</sup> de la ley. Pero los ámbitos respectivos de la ley y el reglamento están claramente delimitados en la teoría del sistema de fuentes de la función pública, si bien la tentación de la Administración de regular por reglamento elementos esenciales del régimen estatutario de los funcionarios públicos es constante, como lo muestra la conflictividad judicial que tal práctica genera en defensa de los derechos de los funcionarios, práctica propiciada, además, por la confusión generada por la técnica normativa en cascada auspiciada, de una parte, por el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, que ha llevado a intentos de desarrollo del mismo por reglamentos posteriormente considerados inconstitucionales por los tribunales<sup>6</sup>, y, de otra, por la potenciación de novedosas técnicas de organización y de gestión de re-

<sup>2</sup> La STS de 10 de octubre de 1997 habla de la «unidad que el artículo 103 de la Norma Fundamental ha querido conseguir para el estatuto de la función pública», si bien «dicha unidad sustancial no implica una absoluta uniformidad, ni exige una absoluta igualdad en las retribuciones para todos los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas, cada una de las cuales puede tener sus especialidades tanto en materia retributiva como en otras cuestiones».

<sup>3</sup> STS de 22 de octubre de 2012.

<sup>4</sup> SSTS de 23 de diciembre de 2008 y 6 de mayo de 2010.

<sup>5</sup> STS de 3 de diciembre de 2012.

<sup>6</sup> Caso, por ejemplo, de la STSJ de Asturias de 10 de junio de 2009, que anuló el Decreto del Gobierno del Principado de Asturias que quiso implantar la carrera horizontal en la Administración asturiana, lo que obligó a aprobar posteriormente la Ley 5/2009, de 29 de diciembre.

cursos humanos que pretenden implantarse reglamentariamente al amparo de la potestad de autoorganización<sup>7</sup>.

Evidentemente, cuanto más espacio se deje a la regulación reglamentaria, mayor margen de actuación tendrá el reglamento local. Pero este margen propio del reglamento local no puede venir dado únicamente mediante la autolimitación legislativa, que también, sino que se pueden articular técnicas específicas en el ámbito local para permitir que opciones legítimas de organización y regulación de las entidades locales se puedan ver plasmadas en normas que las actúen. Algo parecido es lo que intentó en su día la originaria Ley de Bases de Régimen Local en materia de organización, haciendo primar la reglamentación local sobre la autonómica. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 214/1989, consideraría inconstitucional tal opción por cuanto iba en detrimento de la competencia autonómica, primando ésta sobre la local. Por tanto, la opción de primar la competencia local sobre la propia únicamente la pueden llevar a cabo los titulares legislativos respectivos. En este caso, el legislador autonómico. Y, en el caso del Estado, es lo que ocurre con la regulación del sistema de fuentes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla<sup>8</sup>.

Vemos, pues, cómo, en el ámbito de la función pública local, las dos premisas constitucionales del régimen funcional (reserva de ley y distribución de competencias) están estrechamente relacionadas, dotándose recíprocamente de contenido positivo pero también estable-

---

<sup>7</sup> Así lo observamos, por ejemplo, en la STS de 5 de junio de 2009, dictada en casación de la STSJ del País Vasco de 9 de marzo de 2006, que tenía por objeto la legalidad del Decreto 77/2005, de 12 de abril, por el que se regulaban las áreas funcionales de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos. Este Decreto creaba un nuevo instrumento organizativo (las áreas funcionales) cuya incidencia sobre dos aspectos fundamentales del régimen estatutario de los funcionarios, como son la carrera y la provisión de puestos, determinará la consideración de que afectaban a una parte esencial del estatuto legal de la función pública. Para el Tribunal Supremo, la alegación de que no ha sido posible conciliar la estructuración de la función pública al basarse, de forma primaria, en las relaciones de puestos de trabajo y, de forma complementaria, en los Cuerpos de funcionarios ha ocurrido «porque al determinar la relación de puestos de trabajo no se ha observado el respeto al segundo de estos principios, que supone un límite legal, cuyo traspaso no puede ser alegado como motivo para buscar una tercera solución, como sostiene la recurrente, las “Áreas Funcionales”, que se intenta justificar con la potestad de autoorganización y con la persecución del interés general. No cabe dudar de esta intención, y de que posiblemente, existan soluciones organizativas que mejoren la establecida con carácter básico, pero en el ejercicio de esa potestad de autoorganización, la Administración Autónoma ha de respetar la normativa básica estatal, aun cuando se pueda discrepar de la solución adoptada desde el punto de vista *de lege ferenda*». Por ello termina reafirmando que, al no ser siempre compatibles los criterios de relación de puestos de trabajo y el de Cuerpos, la Administración vasca ha intentado crear un tercero distinto, el de las «Áreas Funcionales y Relacionales», pero con ello «ha introducido un criterio de provisión de puestos de trabajo distinto de los previstos en la ley, con vulneración del principio de reserva de ley».

<sup>8</sup> Vid. J. FUENTETAJA, «Función Pública Local», en *Manual de Derecho Local* (dirs. J. FUENTETAJA y C. FERNÁNDEZ), 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2012, págs. 391-395.

ciéndose límites mutuos, hasta el punto de poder afirmarse que la competencia estatal y autonómica sobre la función pública local debería circunscribirse al núcleo esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos, pero en el bien entendido de que la competencia local, normativamente constreñida al reglamento, sólo podrá complementar, interpretar y adaptar aquel estatuto legal definido necesariamente por el legislador estatal y autonómico, según sus respectivos ámbitos competenciales<sup>9</sup>.

## II. LA CONCURRENCIA DE TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: RÉGIMEN LOCAL Y RÉGIMEN FUNCIONARIAL

La concurrencia de títulos competenciales sobre la función pública local (a saber, el régimen local y el régimen funcionarial) es un problema originado, de una parte, por la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas que lleva a cabo la Constitución de 1978, y muy en particular por la irrupción novedosa de la técnica legislativa básica a favor del Estado, y, de otra, por la reconceptualización de la naturaleza de la función pública local en el ordenamiento jurídico.

Históricamente, en efecto, la legislación general española en materia de funcionarios (Real Decreto de 1852, Ley de 1918, Ley de 1964, en particular) no incluía en su ámbito de aplicación a los funcionarios de la Administración local, pues su finalidad era regular las carreras de los funcionarios de la Administración del Estado. Las singularidades de aquéllos se recogían, en su caso, en las leyes municipales o en decretos especiales. El panorama resultaba relativamente simple tanto por la unicidad del poder legislativo en manos del Estado como por la especialidad de la función pública local, que se ubicaba pacíficamente en la legislación local en cuanto que elemento consustancial a la organización y régimen municipal.

Con la Constitución de 1978 se pierde la unicidad del poder legislativo y se difumina la especialidad de la función pública local. Al repartir la competencia legislativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia tanto de régimen local como de régimen funcionarial y, sobre todo, al restringir la de aquél a la novedosa técnica de

---

<sup>9</sup> No se afrontan en este trabajo, dado el carácter general que asume su perspectiva de estudio, dos ámbitos singulares de la función pública local: la Escala de Funcionarios con habilitación de carácter estatal y los Cuerpos de Policía Local, sin perjuicio de que algún aspecto se traiga a colación para ilustrar la problemática que es objeto de análisis. Sobre la primera, los mejores análisis actuales los encontramos en R. VERA TORRECILLAS, «El sistema de funciones públicas reservadas: Secretaría, Intervención y Tesorería», en *Empleo Público Local* (dirs. T. COBO y R. VERA), La Ley, 2012, págs. 861-986.

las bases, la legislación del Estado debió reinventarse progresivamente para respetar las competencias autonómicas en ambas materias. Más aún, el hecho de que la competencia del Estado, ya sea en materia de régimen funcionarial, ya sea en materia de régimen local, quede limitada a lo básico impide a aquél establecer algo parecido a un cierto «estatuto de la función pública local», pues el alcance básico de su competencia legislativa reduce la exhaustividad del ordenamiento jurídico sobre la materia. De ahí que el Estado se aproxime a ambas materias (régimen funcionarial y régimen local) con una restricción que le obliga a realizar regulaciones puntuales sobre aspectos determinados de la función pública local y, en consecuencia, que no abdique de ninguna de las materias al amparo de las cuales puede establecer la mínima regulación básica a la que queda reducida su competencia. Posición diferente es la del legislador autonómico, que sí puede y debe fijar ese «estatuto de la función pública local» en su ámbito competencial propio, con respeto tanto de la legislación básica como de la autonomía local.

Desde estas premisas, la invocación de ambos títulos competenciales (régimen local y régimen funcionarial) por parte del Estado para establecer legislación básica sobre función pública local ha sido muy criticada. Valgan, a título de ejemplo, las palabras de JIMÉNEZ ASENSIO: «Esta “doble competencia básica” del Estado, a todas luces con un encaje más que dudoso en la propia Constitución, fue justificada por el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias. La concepción de la función pública local se asemejaba así a aquellas funciones públicas sectoriales, que en parte “escapan” de la normativa básica del Estado en materia de funcionarios públicos, tales como el personal docente e investigador, el personal estatutario o la propia policía. Sin embargo, esta equiparación de la función pública local con una “función pública sectorial” confunde lo que es una función pública semejante en sus funciones y tareas a cualquier otra burocracia pública (estatal o autonómica) y lo que representa una función pública sectorial que tiene justificado el establecimiento de un régimen singular en determinados ámbitos materiales (estructura de cuerpos y escalas, carrera profesional, sistema retributivo y movilidad). Dicho de otro modo, la función pública local —al igual que la función pública de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas— se caracteriza por ser una institución instrumental para el ejercicio de las funciones de una Administración Pública o de un nivel de gobierno territorial»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Estatuto Básico del Empleado Público y configuración normativa del empleo público local», en R. JIMÉNEZ ASENSIO y F. CASTILLO BLANCO, *Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pág. 20.

Esta pretendida deslegitimación de la legislación básica de régimen local en materia de función pública local, primero, olvida la funcionalidad propia de la misma respecto a la legislación básica de régimen funcionarial; segundo, resulta paradójica respecto a la propia práctica autonómica de regular la función pública local al amparo de ambos títulos competenciales; y tercero, se contradice con los esfuerzos por acentuar la dimensión organizativa de la función pública cuya regulación se pretende reconducir, en cambio, no tanto al régimen local como al régimen funcionarial.

En lo que respecta a la diferente funcionalidad de ambas legislaciones básicas, hay que tener en cuenta que la legislación básica de régimen local se limita a recoger exclusivamente las peculiaridades de la función pública local derivadas de sus características organizativas propias, engarzándose así con la dimensión objetiva o estructural de la función pública local, pero sin aspirar a configurar un régimen básico completo, porque para éste se remitía a la legislación básica general de función pública, que completaba el «estatuto básico de la función pública local». Ambas legislaciones básicas reflejan finalidades diferentes.

Por un lado, la regulación básica que hace el régimen local de la función pública local expresa las especialidades de función pública derivadas de la Administración a la que pertenece el funcionario local, es decir, la Administración local. En el Estado esta función la cumple la ley del Estado, y en las Comunidades Autónomas también, que al aprobar sus propias leyes de función pública recogen las peculiaridades y necesidades derivadas de su propia organización. La identificación entre el titular subjetivo de la potestad legislativa y la Administración instrumental que le sirve permite una coherencia de regulación que, en el caso de la Administración local, al carecer de esa posibilidad de dictar legislación que adecue el régimen de su función pública a las características de la Administración a la que sirven, obliga a un desdoblamiento material que garantice preservar esas necesidades de la Administración local y, en última instancia, que sea la legislación de administración o de régimen local la más adecuada para garantizar no sólo las singularidades de función pública local, sino también para respetar la autonomía local, que, también en materia de función pública, debe ser observada por el legislador.

Por su parte, la legislación básica de régimen funcionarial establece el mismo mínimo régimen para todos los empleados, independientemente de la Administración a la que sirvan. De ahí que prescindiera por completo de cualquier singularidad propia de cada Administración, cosa que se agudiza con la peculiar concepción de lo básico que tiene el Estatuto Básico, que se restringe hasta abstracciones insospe-

chadas que sólo pueden ser dilucidadas a través de la imprescindible legislación de desarrollo, lo que en el caso de la Administración local se hace aún más necesario. Los amplios márgenes de desarrollo directo que el EBEP abre a la Administración local se pueden ver reducidos o incluso eliminados por la legislación autonómica de desarrollo; de ahí la invocación que el artículo 3.1 del EBEP hace de la autonomía local. En efecto, esa invocación se ha visto comúnmente dirigida a la legislación autonómica con un carácter netamente defensivo respecto a las potenciales extralimitaciones de aquélla y que la práctica, anterior y reciente, efectivamente confirma. La autonomía local, por tanto, debería ser tenida en cuenta por la legislación autonómica a la hora de establecer el «estatuto de la función pública local». Sin embargo, la virtualidad de esta invocación no debería limitar sus efectos al legislador autonómico y, además, con una perspectiva negativa, sino que también debe predicarse del legislador básico estatal (no sólo de función pública, sino también y sobre todo de régimen local), el cual, desde una perspectiva positiva, debería establecer los elementos esenciales del «estatuto de la función pública local» que se deriven de la especificidad de la Administración local, de la que es un instrumento consustancial. De esta manera, la legislación básica garantizará la autonomía local en lo tocante a la función pública local respecto a los legisladores autonómicos.

En otro orden de cosas, no hay que olvidar que una de las finalidades de la legislación básica relativa a la autonomía local (en este caso, en su relación con la función pública local) es reforzarla frente al legislador autonómico. Si las leyes de función pública autonómicas fueran sensibles y respetuosas con la autonomía local (sin renunciar a las exigencias constitucionales de la reserva de ley y a las exigencias supralocales que precisen regulación autonómica), tal y como recuerda el artículo 3.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, quizás no fuera necesaria una regulación en sede de régimen local. O, al menos, no tan extensa. Pero lo cierto es que en la medida en que la legislación básica de régimen local se autoerigió en defensa y salvaguarda de la autonomía local respecto al legislador autonómico de régimen local y de régimen funcional local, la función pública local ha arrastrado la inercia histórica de su ubicación en el régimen local (para sus singularidades), completado con la legislación básica de régimen funcional (siempre, obviamente, con carácter básico), lo cual no esconde que, al limitarse la competencia del Estado a legislación básica, el «estatuto de la función pública local» debía venir integrado en su contenido por el legislador autonómico, tanto de régimen local como de régimen funcional. El problema vino dado por las muchas remisiones



que la legislación básica de régimen local hacía a la legislación no básica de régimen funcional para completar ese «estatuto de la función pública local», con lo que en sede de legislación del Estado aquel «estatuto» ya era muy completo. Se extendía así, vía remisiones, el alcance de la regulación estatal relativa a la función pública local, cuando dicho escalón normativo debería limitarse a la legislación estrictamente básica.

Más aún, la propia legislación básica de régimen local, en materia de función pública, prevé múltiples reservas al Estado de la competencia de desarrollo de aquella legislación básica. Desarrollo que, no obstante tal carácter, debe limitarse a lo básico. Así lo señaló, por ejemplo, la STS de 13 de noviembre de 1995 en relación con la referencia del artículo 90.2 de la LBRL, el cual, tras señalar que las corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública, atribuye al Estado la competencia para «establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores». Según la citada sentencia, esas normas sobre relaciones de puestos de trabajo en la función pública local «han de entenderse limitadas, por exigencia del art. 149.1.18 CE, a lo básico, sin excluir por tanto la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, respetando esa legislación básica, puedan, a su vez, ejercer las competencias normativas en la materia, que les correspondan según sus estatutos de autonomía». Interpretación que la propia sentencia no dudó en extender a las formas de provisión de puestos en la Administración local, que, en virtud del artículo 101 de la LBRL, se regirán por lo dispuesto en «las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones públicas», para afirmar la aplicabilidad de la normativa autonómica después de constatar la inexistencia de «una legislación estatal de desarrollo de la legislación básica en materia de función pública local»<sup>11</sup>.

Además, las leyes de función pública autonómicas han sido poco o nada respetuosas con la necesidad de reconocer ámbitos o márgenes de

---

<sup>11</sup> Apoyándose en la STS de 13 de noviembre de 1995, la STSJ de Extremadura de 26 de noviembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso núm. 179/2012), también en materia de provisión de puestos por libre designación, viene a afirmar claramente que «la competencia del Estado lo es en la legislación básica, pero respetando ésta, el desarrollo legislativo de la existente corresponde a la Comunidad Autónoma que se aplica subsidiariamente».

actuación, normativa o ejecutiva, a las entidades locales<sup>12</sup> en materia de función pública. Y ello no sólo en el panorama normativo anterior al Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, sino también después de éste. Las escasas leyes autonómicas posteriores al Estatuto Básico, aprobadas en desarrollo del mismo, se apropian de los generosos márgenes de actuación que crea aquél y sencillamente olvidan a las entidades locales sitas en su territorio, interiorizando o asimilando su función pública a la de la Comunidad Autónoma. Cuestión sumamente discutible, pues la autonomía local constitucionalmente reconocida para la Administración local y legislativamente recordada por el Estatuto Básico para la Función Pública Local obliga al legislador autonómico a delimitar explícitamente las competencias propias de las entidades locales en materia de función pública. Por ejemplo, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, ni recoge las competencias locales en materia de función pública local ni prevé, siquiera, las ordenanzas locales como fuente de aquélla. La situación se hace más evidente por cuanto dicha Ley se remite, como fuente reguladora de la función pública local, a la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, siendo así que ésta simplemente prescinde de la función pública local tanto a efectos de singularidades sustantivas como para el reconocimiento de competencias a las entidades locales, produciendo así una asimilación de las funciones públicas autonómica y local.

La coexistencia de títulos se complica por la relación entre ellos. ¿Prima la regulación del régimen local sobre la regulación del régimen funcional, o viceversa? Históricamente, la función pública local es una prolongación subjetiva de la organización y actividad municipal. Con la Constitución de 1978, el Estado se ve atribuida una competencia básica para establecer un mínimo común, para todas las Administraciones públicas, en relación con el estatuto de los funcionarios, algo que anteriormente el Estado no había abordado por reconocer ordenamientos paralelos para su Administración y para la Administración local, llegando lo más a atribuir en 1964 eficacia supletoria a la legislación de funcionarios del Estado. Sin embargo, la abstracción a la que se ve obligado el Estado con la mediatización básica de su competencia legislativa en materia funcional hace que ésta se extienda por igual a la función pública local, con una vocación generalista ten-

---

<sup>12</sup> Con carácter general, ORTEGA habla significativamente de «las tradicionales reticencias del legislador autonómico al aumento de los techos competenciales de los entes locales» (L. ORTEGA, «El régimen local de los nuevos Estatutos de Autonomía», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pág. 263).

dente a desplazar la especialidad local. En sede de legislación básica parecería primar la legislación funcionarial sobre la de régimen local, si bien la articulación y optimización legal de la autonomía local que esta última legislación puede llevar a cabo podría conducir a tensiones aplicativas difíciles de resolver.

Por lo demás, sorprende que la descalificación del bifrontismo material de los títulos competenciales para regular, en sede de legislación básica, la función pública local no se extienda al ámbito legislativo autonómico. Prueba de que dicha descalificación tiene más que ver con el esfuerzo por reconocer mayores cotas de competencia autonómica (olvidando que el Estado siempre se limita a lo básico) que de dotar de coherencia interna al régimen jurídico de los funcionarios locales. En efecto, que las Comunidades Autónomas han regulado la función pública local tanto en sede de leyes de función pública como en sede de régimen local es fácilmente constatable, con la característica de que las primeras olvidan sistemáticamente las singularidades locales para aspirar a una aplicación en bloque del régimen del personal al servicio «de las Administraciones públicas» de la Comunidad en cuestión, entre las que se incluyen directamente las locales.

Ciertamente, el legislador, en su ámbito de competencias, sí que ha intentado dotar de una cierta coherencia a la relación entre materias. Ya el Estado, en la LBRL, primó a ésta sobre la legislación básica de régimen funcionarial en su artículo 92.1, hoy formalmente derogado por el EBEP, que, sin embargo, nos ha dejado huérfanos de solución en el escalón estatal. Por su parte, la legislación autonómica también ha propuesto soluciones para ordenar la situación<sup>13</sup>.

### III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS RESPECTO A LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL

Desde que el Tribunal Constitucional calificara (STC 84/1982) como *bifronte* el ordenamiento local<sup>14</sup>, por la concurrencia simultánea de dos poderes normativos de naturaleza legislativa, se planteó el debate

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, el artículo 159.3 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana (prioridad de la legislación autonómica de función pública), o el artículo 190.1 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears (prioridad de la legislación autonómica de régimen local sobre la funcionarial).

<sup>14</sup> Bifrontismo predicable del régimen jurídico pero no de la Administración local en cuanto tal: L. PAREJO, «La autonomía local en la Constitución española», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., Tustel, Madrid, 2011, pág. 126.

sobre la legitimidad de dicha situación y, en consecuencia, sobre la más conveniente o adecuada distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas respecto a la Administración local. Al «bifrontismo» de la competencia material (régimen local *v.* régimen función pública) se une el «bifrontismo» de su titularidad (Estado *v.* Comunidades Autónomas) para dibujar un panorama que no es más complejo porque la cuestión se ha planteado siempre como alternativa dicotómica, pretiriendo, paradójicamente, al sujeto-objeto de dicho ordenamiento, la Administración local. Ante esta situación es necesario analizar la distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales, si bien la cuestión sólo se puede aprehender adecuadamente cuando más adelante se estudie el sistema de fuentes de la función pública local en cuanto que distribución de competencias normativas sobre ésta.

### 1. *El carácter «bifronte» de la función pública local*

La peculiar situación del régimen local —en el que Estado y Comunidades Autónomas ejercen simultáneamente su potestad legislativa, básica en el primero y de desarrollo en el de aquéllas— fue calificada como «bifronte» por el Tribunal Constitucional, describiendo una situación que, con el paso del tiempo, se ha visto dotada de una carga peyorativa con intención manifiesta de negar o vaciar de contenido la competencia del Estado, por muy básica que sea, en materia de régimen local, interiorizando autónómicamente la Administración local de su territorio.

Frente a esta tendencia, la STC 38/2010, de 26 de junio, ha dejado claro que «difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local. Este carácter es el resultado “de la actividad concurrente del Estado... y de las Comunidades Autónomas” (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), de modo que “[j]unto a una relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas” (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado *ex art.* 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales».

Ahora bien, la función pública local no es sólo reconducible ya al régimen local. Más aún, su ubicación natural es el régimen funcio-narial, pues aquél ha abdicado de proceder a una regulación completa del régimen jurídico de los funcionarios locales, limitándose a incluir determinadas singularidades cuya relación de especialidad o de complementariedad respecto al régimen funcio-narial dista de ser clara.

Sea como fuere, es la legislación de régimen funcio-narial del Estado (básica, en este caso) y de las Comunidades Autónomas la que fija el régimen fundamental de la función pública local, por lo que la exposición del régimen jurídico de ésta deba partir de las competencias que Estado y Comunidades Autónomas ostentan sobre función pública, manteniéndose, por tanto, el carácter «bifronte» del régimen de la función pública local. Ahora bien, limitar las fuentes de ésta a las procedentes del Estado y de las Comunidades Autónomas supone olvidar a la propia Administración local, de cuya autonomía se deben extraer consecuencias competenciales no sólo normativas, sino también ejecutivas en lo relativo a su función pública, superando el tradicional «bifrontismo» en la materia.

#### A) *Normativa básica estatal sobre función pública local*

El Estado ostenta competencia exclusiva (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE) para establecer la legislación básica tanto del régimen jurídico del régimen local («*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*») como del régimen jurídico de la función pública, incluida la local («*régimen estatutario de sus funcionarios*»). Este doble título competencial configura una legislación básica estatal que plantea difíciles relaciones entre ambas, según se considere la preeminencia de una (EBEP) sobre otra (LBRL), con la perspectiva que siempre debe estar presente de no vaciar las competencias autonómicas (como advierte continuamente la jurisprudencia constitucional) y local (como proclama explícitamente el inciso final del artículo 3.1 del EBEP).

##### a) *Ambigüedad y confusión del Estatuto Básico del Empleado Público respecto a la función pública local*

El tratamiento diferenciado o, al menos, singularizado de la función pública local en el texto del Estatuto Básico no se produjo en los términos propuestos por el Informe del Comité de Expertos, recogiendo

sólo en parte algunas de sus recomendaciones<sup>15</sup>. Finalmente, en la tramitación y negociación parlamentaria se incluyó una disposición adicional que recupera unos contenidos planteados en el proceso de reforma de legislación básica de régimen local, como son la definición de las funciones públicas locales reservadas a funcionarios, por una parte, y la regulación de los ahora denominados funcionarios con habilitación de carácter estatal.

En relación con la Administración local, el Estatuto Básico prevé en su artículo 3 cuál es el régimen jurídico de la función pública local: «*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*».

No exento de cierta ambigüedad, el precepto refleja la tensión de los títulos competenciales que han incidido históricamente sobre la materia «función pública local». En efecto, ésta puede ser abordada desde el «régimen local» o desde el «régimen estatutario de los funcionarios públicos», según se opte por primar la construcción y regulación completa y coherente de uno u otro. Aunque tradicionalmente se consideraba más relevante asegurar la integridad del ordenamiento de régimen local, con la consiguiente especificidad de la función pública local frente a la generalidad funcionarial<sup>16</sup>, la evolución propiciada por la dinámica constitucional y consagrada finalmente por el Estatuto Básico determinaría la reconducción de la función pública local al régimen general de la función pública.

Para sustentar esta evolución, PAREJO niega el presupuesto de la necesidad constitucional de la integridad del régimen local. Parte para ello de «la condición de Estado (pieza territorial basal de la organización de éste) 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 éste sobre la base de su peculiaridad»<sup>17</sup>. Defiende, así, este autor que la so-

<sup>15</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, «Objeto y ámbito de aplicación», en SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pág. 69.

<sup>16</sup> C. CARRASCO CANALS, *Los funcionarios propios y otros empleados locales*, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, 2.ª ed., Thomson/Civitas, Madrid, 2003, pág. 2479.

<sup>17</sup> L. PAREJO ALFONSO, «Límites del desarrollo del Estatuto por las Comunidades Autónomas», en *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Colex, Madrid, 2003, pág. 40. Refuerza su argumento, en primer lugar, con el hecho de que constitucionalmente tampoco se impone la integridad del ordenamiento autonómico para reconducir la función pública autonómica al mismo en detrimento del régimen general funcionarial y, en segundo lugar, con ejemplos de materias que ya no pueden residenciarse específicamente en el régimen local (como la contratación).

lución 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, tanto más cuanto que éste demanda sin duda, según resulta del artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, la existencia de un estatuto de la función pública y, por tanto, de un ordenamiento específico de la misma. 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 aludido precepto constitucional, sin perjuicio de las conexiones de dicho ordenamiento con la legislación de régimen local y, por tanto, de las reglas que éste, de modo congruente con tal ordenamiento, pueda contener para atender las singularidades propias de la función pública local»<sup>18</sup>.

Idéntica propuesta hacía CASTILLO BLANCO, al señalar que «respecto de la normativa funcionarial establecida en la legislación local, 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?»<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> L. PAREJO ALFONSO, «Límites del desarrollo...», cit., pág. 41: «La integridad del ordenamiento de régimen local podría intentar justificarse también en la peculiaridad misma de la Administración Local, que la hace distinta de las Administraciones de las instancias territoriales superiores del Estado; diferencia que se proyectaría con suficiente intensidad sobre el plano de la función pública. Mientras las segundas Administraciones son clara y totalmente Administraciones burocráticas de base fundacional, la Local se caracterizaría constitucionalmente, en efecto, por ser democrática y responder al fenómeno de la autoadministración. Aun siendo cierta esa peculiaridad, su proyección sobre la función pública no es lo suficientemente intensa y decisiva, sin embargo, como para justificar la interiorización de la regulación de dicha función pública por el régimen local. Una interpretación sistemática del orden constitucional, en el que se hacen presentes valores y principios relativos a la función pública en general capaces de otorgar soporte a la integridad del ordenamiento de ésta, conduce desde luego, de nuevo, a la conclusión antes avanzada: la función pública local debe residenciarse en el grupo normativo desarrollado a partir del artículo 149.118.<sup>a</sup> CE, sin perjuicio de que la legislación de régimen local pueda contener normas específicas, que modulen, también en su caso con carácter básico, las reglas generales de aquélla».

<sup>19</sup> F. CASTILLO BLANCO, «La reforma del empleo público: ¿cabe preguntarnos por otro modelo para el personal al servicio de las Entidades locales?», en *Revista de Estudios Locales. La Reforma del Gobierno Local en España*, 2005, pág. 147. Este autor presenta, no obstante, una posición confesadamente más matizada en «El empleo público en la Ley de Autonomía Local de Andalucía», en *Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía* (dir. J. L. RIVERO YSERN), Iustel, Madrid, 2012, págs. 463-508, donde identifica algunos aspectos del empleo público local que, por encontrarse intensamente conectados a la potestad de organización, encontrarían un tratamiento más adecuado en la legislación

Finalmente, con el Estatuto Básico, de un modelo caracterizado por la especificidad y prevalencia del régimen local sobre la generalidad y subsidiariedad del régimen funcional habríamos pasado a que la materia «función pública local» quede legalmente anclada en el régimen de la función pública, permitiendo la complementariedad y desarrollo del régimen local. Las consecuencias son trascendentales pues, en primer lugar, el EBEP primaría sobre la legislación básica de régimen local. Así, el personal eventual, conforme al EBEP, ya no puede desempeñar funciones directivas, con lo que los preceptos del TRRL que lo prevenían así habrían quedado derogados. Y, en segundo lugar, la funcionalidad de la legislación de régimen local será la de desarrollar y complementar, pero en ningún caso prever regulación diferenciada especial que contradiga la funcionalidad estatal o autonómica. Por tanto, el Estado, en sede de legislación básica de régimen local, puede prever desarrollos del estatuto básico funcional en razón de las singularidades propias de la Administración local, en particular en cuestiones de organización y estructura del empleo público local, vinculados preferentemente al «estatuto objetivo» de la función pública que el EBEP conduce, en principio, al desarrollo por cada Administración.

b) *Las incertidumbres de la legislación básica de régimen local*

Además de la legislación básica sobre función pública, la legislación básica de régimen local también incide en el régimen jurídico de la función pública local, con la peculiaridad de que esta legislación básica se encamina directamente no sólo a regular la Administración local, sino también y sobre todo a articular legislativamente la autonomía local. De ahí que tenga una incidencia cualitativa y trascendental sobre el régimen de la función pública local.

Como indicábamos anteriormente, el Estatuto Básico del Empleado Público pretende asumir una posición preeminente respecto a la legislación básica de régimen local<sup>20</sup>. La función a la que quedaría re-

---

de régimen local, como el personal directivo, los funcionarios con habilitación de carácter estatal, el régimen jurídico del personal de empleo público de los entes instrumentales dependientes de los entes locales o de mancomunidades, consorcios y otras entidades de cooperación.

<sup>20</sup> Así lo ha entendido la doctrina pacíficamente: J. MAURI, «Análisis general del Estatuto Básico del empleado público: problemas, soluciones y huidas», en *QDL*, núm. 19, febrero 2009, pág. 14, quien argumenta sobre la base de la disposición derogatoria del EBEP: «donde se afirma que quedan igualmente derogadas todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el Estatuto Básico del empleo público. Por tanto, el EBEP supera la relación de concurrencia con el régimen local y se coloca en una posición primaria por encima de las bases del régimen local que han de quedar derogadas im-



ducida la legislación básica de régimen local sería la de complementar o desarrollar; en el nivel básico estatal, el propio Estatuto Básico del Empleado Público para la Administración local, pero en ningún caso podrá contradecir lo previsto en dicho Estatuto. Es decir, se priva de especialidad a las previsiones de función pública local recogidas en la normativa básica de régimen local respecto a la generalidad de la normativa básica de régimen funcional.

Obsérvese que no se niega la posibilidad de que el Estado dicte esa regulación de función pública local en sede de legislación básica de régimen local. Así lo recoge implícitamente el propio artículo 3 del EBEP y es lógico que se permita ese desarrollo estatal básico en el régimen local, pues habiendo preterido el EBEP casi toda referencia a la función pública local que reconociera sus peculiaridades y singularidades, éstas podrán y deberán ser establecidas en la legislación básica de régimen local, respetando la autonomía «autonómica» y local. Es decir, que el conjunto normativo básico (función pública y régimen local-función pública local) no agote los márgenes de actuación de Comunidades Autónomas y entidades locales en el ejercicio de sus competencias reconocidas.

Sentada la legitimidad y la legalidad de que el Estado, a través de la legislación básica de régimen local, regule la función pública local, es necesario analizar si dicha regulación está supeditada a la normativa básica y genérica de función pública, tal y como pretende implícitamente el propio Estatuto Básico del Empleado Público e interpreta un respetable sector de la doctrina<sup>21</sup>.

---

plícitamente cuando entren en contradicción con sus preceptos». Menos categórico, A. PALOMAR OLMEDA, «El nuevo marco de gestión de la Administración local: especial referencia a la gestión de personal», en *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, CEMCI, Granada, 2008, págs. 65-67.

<sup>21</sup> Por ejemplo, A. PALOMAR OLMEDA, «Organización y estructura del personal al servicio de la Administración Local», en *Empleo Público Local* (dirs. T. COBO y R. J. VERA TORRECILLAS), La Ley, 2012, pág. 101: «De esta forma podemos indicar que la opción del EBEP trastoca el régimen de fuentes haciendo concurrente (cuando no primaria) su aplicación con la del régimen local y habilitando para llenar la regulación con las normas que las Comunidades Autónomas pueden dictar en ejecución de ambos títulos competenciales (función pública y régimen local). Esto nos permitiría aludir a una concurrencia normativa en dos planos, el estatal, en el que confluyen la normativa de función pública y la de régimen local entendiéndose que las dudas o los conflictos que puedan surgir se resuelven a favor de la indicada en primer término —frente a lo que ocurre en estos momentos que prima el régimen local sobre el régimen funcional común—; el autonómico, en el que aparecen las normas que con el techo de la legislación básica pueden dictar las Comunidades Autónomas en materia de función pública (*ex art. 6 del EBEP*) y en materia de régimen local. La interpretación indicada —según este autor— nos muestra el deseo de dar un giro en la conformación del régimen jurídico del personal funcionario de las entidades locales para convertir el EBEP en una norma común de carácter universal que se impone sobre el conjunto de las Administraciones Territoriales que aparecen en el ámbito de aplicación del mismo». No obstante lo cual, el autor reconoce que la normativa básica de régimen local puede establecer un auténtico modelo de función pública local, pero basa tal posibilidad en el carácter principal del Esta-

Y es que es perfectamente defendible la tesis contraria; es decir, la especialidad de la legislación básica específica de régimen local general en materias ya objeto de legislación básica pero con carácter general, como el caso de la función pública, pues los objetivos en ambos casos son diferentes. Ciertamente, el legislador básico de función pública general establece de por sí un mínimo común uniforme, pero lo hace desde una perspectiva abstracta, general e indiferenciada de las Administraciones públicas en cuestión. La finalidad de esta legislación básica general es precisamente esa universalidad de la regulación, aplicable a todas las Administraciones públicas, pero sin diferenciar ya en función del tipo de Administración. En cambio, el objetivo de la legislación básica de Administración local es actuar la autonomía local constitucionalmente garantizada. En aras de preservar esta autonomía, la legislación básica específica de régimen local podría establecer especialidades a la legislación básica de función pública. Por tanto, en la medida en que la regulación de función pública local, recogida en la legislación de régimen local, constituya el encauzamiento legislativo y la garantía normativa de la autonomía local<sup>22</sup>, ostentaría una preferencia sobre la normativa básica general de función pública.

Más aún, el sistema de prelación de fuentes que establecía el originario artículo 5 de la LBRL se basaba en dos criterios cardinales que no se verían afectados por la argumentación de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, para apreciar la inconstitucionalidad de dicho precepto y que, a pesar de haber desaparecido del texto posterior, se mantendrían. Uno era la preferencia de la legislación básica estatal sobre la de las Comunidades Autónomas, evidentemente superfluo desde la perspectiva constitucional. Pero el otro criterio sí tenía —o tiene— su importancia por aclarar la relación en el nivel estrictamente estatal: «preferencia de las bases específicas del régimen local sobre las generales»<sup>23</sup>.

La situación se hace más compleja por el desfase cronológico de ambas legislaciones básicas. La Ley de Bases de Régimen Local data de 1985, cuando las Comunidades Autónomas estaban en proceso no sólo de asumir sus competencias, sino también de ejercerlas, configurando ordenamientos propios en materia de función pública y de régimen

---

tuto Básico del Empleado Público y no en la primacía del régimen local de función pública local sobre el régimen general del estatuto funcionarial, lo cual, evidentemente y con independencia del criterio de preferencia seguido, limita esas posibilidades de configurar, en sede de legislación básica de régimen local, un «modelo» de función pública local adaptado a las características organizativas de la Administración local.

<sup>22</sup> Sobre la funcionalidad de la legislación básica de régimen local como garante de la autonomía local, *vid.* J. FUENTETAJA, «Autonomía local y legislación básica», en *Reforma y retos de la Administración local* (dirs. R. PARADA y J. FUENTETAJA), Marcial Pons, 2007, págs. 151-186.

<sup>23</sup> J. M. BAÑO LEÓN, «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., Tustel, Madrid, 2011, pág. 650.

local. De ahí que la legislación básica de régimen local fuera mucho más extensa e intensa, siguiendo la tradición histórica de regulación por el Estado de la función pública local en sede de régimen local. Además, por la peculiar posición constitucional de la Administración local, aquella legislación básica se erigía en salvaguarda y cauce del régimen jurídico básico de la función pública local. La evolución del Estado autonómico y el replanteamiento que ha hecho el propio Estado de su competencia legislativa básica, en cambio, han llevado a la paradójica situación de que el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, desde su abstracción y reducción de su densidad normativa, reconoce mayores márgenes de autonomía tanto para las Comunidades Autónomas como para las entidades locales. Ciertamente, esta mayor autonomía o margen regulador o decisor para la Administración local resulta en ocasiones más aparente que real, pues entre la legislación básica y la Administración local se inserta la legislación autonómica que tiende a ocupar todos los espacios de regulación abiertos por el Estatuto Básico del Empleado Público por su tendencia centralizadora y por su capacidad de establecer el «estatuto básico de la función pública local».

Sea como fuere, el debate o problema planteado sobre la nueva jornada laboral establecida por el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, señalando que a partir del 1 de enero de 2012, y para el conjunto del sector público estatal, aquélla tendría un promedio semanal no inferior a las 37 horas y 30 minutos, es un buen ejemplo de la situación creada por la descompensación temporal de la legislación básica de régimen local y por la legislación básica de régimen funcional (EBEP). En efecto, el artículo 94 de la LBRL señala que *«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»*, mientras que el artículo 47 del EBEP establece que *«las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos»*. La contradicción, pues, está servida. El artículo 94 de la LBRL no ha sido formalmente derogado por el EBEP, pero éste remite a la autonomía organizativa de cada Administración la fijación de la jornada laboral, alimentando la munición de los que, al amparo de la autonomía local, pretendían sacudirse la nueva jornada semanal fijada por el Real Decreto-Ley 20/2011, comenzando por cuestionar la vigencia de aquel precepto de la legislación básica de régimen local al considerarlo derogado por el artículo 47 del EBEP, que al atribuir a cada Administración la competencia para establecer la jornada laboral del

personal a su servicio impediría, en consecuencia, al Estado cifrar dicha jornada. Tan es así que algunos ayuntamientos se negaron en su día a aplicar esta medida. Con independencia de la polémica relación entre ambas legislaciones básicas, que determinaría la vigencia de una u otra norma, la confusión nace del uso abusivo de las remisiones presentes continuamente en la legislación, estatal o autonómica, del régimen de la función pública local.

Sin perjuicio de la eficacia práctica de la medida, el Estado ha deshecho el nudo gordiano del caótico sistema de fuentes de la función pública local y, de paso, de la autonomía organizativa de las demás Administraciones como argumento a invocar frente a la fijación por el Estado de la jornada laboral en todas las Administraciones públicas, considerándola no como actuación en el marco de la organización burocrática, sino con una finalidad directa de contención del gasto y de corrección del déficit público, en la medida en que se podrían amortizar plazas y evitar nuevas contrataciones, por lo que su aplicabilidad a las Administraciones locales, autonómicas e institucionales se ampararía no tanto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> como en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup>, soslayando tanto los problemas que se derivan de la indiscriminada remisión que hace la legislación básica de régimen local al régimen de los funcionarios del Estado (recordemos, no básico) y el actual desequilibrio temporal de ambas legislaciones básica del Estado en lo tocante a la función pública local, como la estricta consideración de la determinación de la jornada laboral de los empleados públicos del sector público como un aspecto derivado de la potestad de autoorganización de cada Administración (lo que ha propiciado invocaciones peregrinas desde diferentes «autonomías organizativas», como la local o la universitaria, para considerarse eximidas del cumplimiento de legislación del Estado en aspectos como la reducción de retribuciones<sup>24</sup>, la congelación de la oferta de empleo público o la ampliación de la jornada laboral).

Así, la disposición adicional septuagésima primera, que establece que la jornada general de trabajo del personal del sector público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, especifica que tiene carácter básico y que se dicta al amparo del artículo 149.1.7.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución española, abarcando la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local; las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social; los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las universidades públicas, las agen-

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, STS de 21 de marzo de 2007.

cias estatales y cualesquiera entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependiente del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad; los consorcios dotados de personalidad jurídica propia; las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades; y las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a e) del presente apartado sea superior al 50%.

Vemos, pues, cómo la relación entre legislaciones básicas no deja de tener sus consecuencias prácticas tanto para la Administración local como para su personal, y el hecho de que no se haya aprobado la nueva Ley básica de Administración Local priva a la cuestión de uno de sus elementos de referencia. Sin embargo, en el caso de que una futura Ley básica de Administración Local recogiera especialidades sobre la función pública local, los problemas interpretativos se volverían a plantear.

B) *El legislador autonómico y el «estatuto de la función pública local»*

Las Comunidades Autónomas asumen competencia para dictar la legislación de función pública y de régimen local, en el marco de lo establecido por la legislación básica del Estado en ambas materias. En la medida en que esta legislación básica no puede llevar a cabo una regulación omnicompreensiva, ni en extensión ni en intensidad, de la función pública local, resulta lógico que sea la legislación autonómica la llamada a configurar el auténtico «estatuto de la función pública local».

Ciertamente, el legislador «natural» del régimen jurídico de la función pública local sería el legislador autonómico, por cuanto el Estado no puede elaborar un «estatuto» omnicompreensivo, porque sólo ostenta potestad legislativa básica y, en última instancia, ambas instituciones («estatuto» y «legislación básica») son incompatibles entre sí. Por tanto, el «estatuto de la función pública local» lo debe establecer la Comunidad Autónoma respectiva, en primer lugar, porque sólo ellas disponen de la competencia extensiva e intensiva sobre la materia, si bien

con las limitaciones explícitas que les impone la legislación básica, por un lado, y con las exigencias implícitas que se derivan de la autonomía local, por otro; en segundo lugar, porque sólo ellas —a diferencia de las entidades locales— disponen de la potestad legislativa que exige la Constitución, por cuanto el citado «estatuto» se encuentra sometido a reserva de ley; en tercer lugar, por la coherencia interna que precisa este «estatuto de la función pública local» en todos los aspectos de régimen funcional y de régimen local que le son inherentes, pues el Estado, titular sólo de competencia legislativa básica, no puede afrontar un diseño completo y exhaustivo de todas las materias que integran ese «estatuto», aunque debe establecer con carácter básico los elementos fundamentales y comunes que, de una parte, garanticen una cierta homogeneidad estructural de la función pública local en cuanto que elemento instrumental de la Administración local, que forma parte de la organización territorial del Estado (art. 138 CE), y, de otra, salvaguarden aspectos esenciales de la autonomía local en su dimensión de función pública local, que deben incluir el reconocimiento y garantía de un margen local de actuación normativa y ejecutiva, identificando los intereses locales en la materia.

La vocación de exhaustividad de la legislación autonómica que establezca el «estatuto de la función pública local» nunca puede contradecir; evidentemente, el marco básico fijado por el Estado, limitándose respecto al mismo a su desarrollo. Así, por ejemplo, en relación con la posibilidad de reconocer a los funcionarios locales el derecho a percibir la cantidad diferencial entre las retribuciones correspondientes al grado del funcionario y las que correspondan a los directores generales de la Administración del Estado en las Leyes de Presupuestos correspondientes, regulado en su momento por el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991<sup>25</sup>, al fundamentar tal derecho también en la correlativa legislación que muchas Comunidades Autónomas aprobaron, la jurisprudencia ha considerado que las retribuciones de los funcionarios locales se encuentran reguladas por la legislación básica, complementada con carácter básico por el Real Decreto 861/1986, que reenvía en lo no regulado por el mismo a la legislación estatal, por lo que «debe considerarse inaplicable la normativa autonómica, cuya función respecto a la legislación básica del Estado sólo puede ser la de desarrollo, sin que

<sup>25</sup> El reconocimiento del derecho a la percepción del complemento de destino correspondiente al grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino o cantidad equivalente que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los directores generales de la Administración del Estado ha sido considerado como de carácter no básico por la jurisprudencia ordinaria (STS de 24 de septiembre de 1994) y constitucional (STC 202/2003, de 17 de noviembre).

del hecho de que en el régimen retributivo de los funcionarios de la Administración Local no se contemple un derecho retributivo que sí se reconoce en la legislación autonómica quepa extraer la conclusión de la aplicabilidad automática de dicho derecho a los funcionarios de la Administración Local, en cuanto puede contradecir la normativa estatal prevista para éstos. Es decir, no es que se trate de una cuestión no regulada en la legislación básica del Estado, ya que dicha legislación alcanza a disciplinar el régimen de retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios de la Administración Local, sino que la legislación estatal que disciplina dicho régimen retributivo no contempla ese derecho»<sup>26</sup>.

2. *La superación del «bifrontismo»: la necesaria atribución de competencias a las entidades locales en materia de función pública local*

La caracterización de «bifronte» del ordenamiento local ha polarizado la atención alrededor de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, escondiendo el necesario reconocimiento de competencia local en la materia a las propias entidades locales. Que ni la legislación básica estatal de régimen funcional o de régimen local ni los ordenamientos autonómicos (incluyendo aquí no sólo la legislación autonómica de la materia, sino incluso los propios Estatutos de Autonomía, que, paradójicamente, sólo se preocupan de explicitar la competencia en cuestión respecto a la Comunidad Autónoma pero no para las entidades locales, pese a incluir estatutariamente elencos competencias locales) prevean expresamente el reconocimiento de competencias locales en materia de función pública local, lejos de resultar anómalo, refleja la precariedad institucional y competencial en la que se encuentra la Administración local, al albur de Estado y Comunidades Autónomas.

Que el artículo 3.1 *in fine* del Estatuto Básico del Empleado Público haya reconocido solemnemente que Estado y Comunidades Autónomas, al regular la función pública local, deben hacerlo respetando la autonomía local obliga a aquéllos a ponderar los intereses locales en la materia y a reconocer a las entidades locales las competencias normativas y ejecutivas necesarias que se deriven de aquellos intereses, sin perjuicio de las exigencias constitucionales de reserva de ley y de distribución primaria de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

---

<sup>26</sup> STSJ de Castilla y León de 8 de abril de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso núm. 20/2011).

El escenario, pues, en materia de función pública local nos lleva a considerar superado el tradicional «bifrontismo», para proclamar el papel singular de la Administración local en la materia al amparo de la autonomía local constitucionalmente garantizada y legalmente reconocida.

A) *La autonomía local como principio vertebrador de la función pública local*

Si la autonomía local es el fundamento último de la Administración local y del ordenamiento que la regula, necesariamente debe ser también tenida en cuenta a la hora de construir el régimen jurídico de la función pública local. Ahora bien, resulta fácilmente constatable que éste se ha conformado sin tener en cuenta las consecuencias que se derivarían de la autonomía local. Se trata, en efecto, de una normativa «de arriba abajo», desde las instancias políticas y legislativas superiores, que aprueban una ordenación normativa de la función pública local completa, hasta la Administración local, instancia inferior que se limita a su aplicación.

La superación de esta posición pasiva de la Administración local pasa necesariamente por extraer todas las potencialidades inherentes a la autonomía local en materia de función pública, de manera que se pueda construir un régimen de función pública local «de abajo arriba», no sólo teniendo en cuenta la dimensión organizativa de ésta y su vinculación con la potestad de autoorganización de las entidades locales, sino también obligando al legislador, estatal o autonómico, a identificar los intereses locales que determinen la atribución de competencias locales en materia de función pública.

a) *La función pública como parte integrante de la autonomía organizativa de las entidades locales*

El reforzamiento de la dimensión burocrático-organizativa de la función pública conduce necesariamente a destacar los aspectos estructurales de su régimen jurídico. De esta manera, la función pública se puede incardinar en la organización de la Administración pública. En efecto, la organización de su propia función pública por una Administración pública sería, en sí mismo, un «bien constitucionalmente protegible» por cuanto sería expresión necesaria de su potestad de autoorganización. En la medida en que las entidades locales se erigen en



entidades políticas descentralizadas dotadas de autonomía, una de sus manifestaciones sería la de disponer de margen para configurar de alguna manera una función pública propia, expresión de su competencia de autoorganización, si bien siempre dentro de los márgenes constitucionales y legales preestablecidos en función de las coordenadas fijadas por la legislación básica y por la legislación ordinaria.

De todo ello se deriva una mayor capacidad a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el estatus del personal a su servicio. Más aún, el principio de autoorganización de las entidades locales tendría un respaldo constitucional en la medida en que la función pública sea considerada como una dimensión de la autonomía local constitucionalmente garantizada. El alcance de dicha autonomía local, en su faceta institucional y organizativa, determinará la mayor capacidad de la Administración local para configurar, en la medida de lo permitido por el contexto legislativo, modelos propios tanto en la regulación como en la gestión.

La traslación de esta concepción de la potestad de autoorganización al ámbito de la función pública es evidente, pues todos los aspectos del empleo público vinculados directamente a la organización administrativa (ordenación y estructura de puestos, técnicas de gestión, etc.) pueden legítimamente quedar a la libre decisión y configuración de las entidades locales, no sólo para complementar la legislación de las instancias superiores, sino también para diseñar modelos y sistemas propios de gestión. En el bien entendido de que tanto su margen de actuación competencial como su potestad normativa limitan las posibilidades locales a desarrollos complementarios, interpretativos y, sobre todo, de adaptación del estatuto legal definido por los legisladores estatal y autonómico, sin que ese estatuto funcional esencial, que debe ser común por mor de las exigencias de la reserva de ley y de la distribución de competencias, pueda verse atomizado por un exceso normativo local que se desbordara a aspectos fundamentales de aquel estatuto funcional.

b) *La función pública local como «competencia local»*

Además de la dimensión autoorganizativa de la función pública local, no se puede soslayar el carácter de ésta como materia o título competencial. En este sentido, la «función pública local», en cuanto que competencia local, debe recibir el mismo tratamiento que el resto de competencias locales en su calidad de elemento sustantivo de la auto-

nomía local<sup>27</sup>. El sistema de determinación de las competencias locales lo estableció la Ley de Bases de Régimen Local (art. 2.1), que optó por una sectorialización de la fijación de las competencias locales. El Estado, en cada materia en la que constitucionalmente tenga que legislar, deberá tener en cuenta el interés local y atribuir directamente o establecer que el desarrollo autonómico atribuya competencias a los entes locales. Y lo mismo cabe decir de las Comunidades Autónomas, obligadas también a la ponderación del interés local en su actuación legislativa, sea o no en desarrollo de la legislación básica.

Un ejemplo, aislado pero cualitativamente importante, de toma en consideración de los intereses locales para atribuir competencia a las entidades locales en materia de función pública lo encontramos en la STC 235/2000, de 5 de octubre, donde se cuestionaba la regulación establecida por la Ley 10/1993, de 21 de abril (que modificaba el artículo 99 LBRL), de los concursos de provisión de puestos de los funcionarios con habilitación de carácter por entonces nacional, que permitía a las corporaciones locales regular los méritos específicos de esos concursos, méritos que llegaban a suponer hasta un 25% del total. El Tribunal Constitucional construye su argumentación sobre la autonomía local no sólo para salvar esa atribución competencial, sino también el escollo de la reserva de ley.

Todo este sistema de atribución de competencias locales, identificando los intereses de la Administración local en cada ámbito material o sectorial, también es aplicable a la materia «función pública». Tanto el legislador estatal, en el ejercicio de su competencia básica, como el legislador autonómico deben ponderar los intereses locales para prever las competencias que atribuyen a las entidades locales en materia de función pública, y ello con independencia de si lo hacen al amparo del título competencial «función pública» o «régimen local». Lo importante es que, al establecer la legislación de función pública o de régimen local que afecte a la organización y al régimen jurídico de la función pública local, se tengan en cuenta los intereses locales para atribuir competencias a las entidades locales.

Ahora bien, esta previsión de los intereses locales tanto a la hora de prever regulaciones legales específicas como a la hora de atribuir com-

---

<sup>27</sup> *Vid.*, con carácter general sobre el sistema de competencias locales, S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. III. La Organización Territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2009, págs. 997-1009; M. SÁNCHEZ MORÓN, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, págs. 337-389; L. ORTEGA, «Las competencias propias de las Corporaciones locales», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, págs. 391-482.

potencias locales resulta inexistente en el caso de la legislación (estatal y autonómica) de función pública, apareciendo sólo previstos en la legislación (estatal y autonómica) de Administración local. Lo cual resulta lógico porque éste ha sido tradicionalmente el cauce normativo de los intereses locales y, en última instancia, de la autonomía local. No obstante lo cual, el Estatuto Básico del Empleado Público, en cuanto que legislación básica del Estado en materia de régimen jurídico de los funcionarios públicos y desde la abstracción genérica en la que se mueve por su peculiar concepción de lo básico, ha pretendido reforzar la autonomía de cada nivel político-administrativo para configurar opciones normativas, organizativas y de gestión propias de cada Administración, reconociendo indirectamente de esta manera amplios niveles de competencia a las entidades locales, sin perjuicio de que la posterior legislación autonómica de desarrollo del Estatuto Básico pueda limitar o restringir las capacidades de desarrollo directo de aquél por las entidades locales, lo cual, es evidente, deberá hacer respetando la autonomía local, como se encarga de recordar el artículo 3.1 del EBEP.

Lo cierto es que la LBRL no prevé expresamente a la «función pública» como competencia que el legislador, autonómico o estatal, deba tener en cuenta a la hora de regular la función pública en el ámbito respectivo de sus competencias, cosa que se puede entender por la época en que se dictó la Ley. Cuestión diferente y sintomática es la regulación que prevén recientes Estatutos de Autonomía, que han incorporado elencos competenciales para las entidades locales y donde no se recoge ninguna referencia a la función pública dentro de dichos elencos, siendo así que los elencos competenciales de los mismos Estatutos en beneficio de la Comunidad Autónoma sí incluyen la competencia sobre función pública, y ello a pesar de la invocación ritualista a la «autonomía local» que preside las enumeraciones competenciales a favor de las entidades locales. Es decir, «función pública» sí como competencia autonómica, pero no como competencia local.

### B) *Normativa local de función pública*

La potestad normativa de las entidades locales se considera inherente a la autonomía local constitucionalmente garantizada (STC 214/89, de 21 de diciembre, FJ 6), por lo que no se trata de una creación legal, ya sea general —art. 4.1.a) LBRL—, ya sectorial, sino de un instrumento consustancial a la autonomía local para que los municipios, provincias e islas gestionen sus propios intereses. Y no sólo no es una creación legal, sino que la ley debe respetar un margen suficiente de au-

tonomía en su ejercicio y para su ejercicio, pues una regulación legislativa exhaustiva y detallada vaciaría de contenido la potestad normativa local, al no poder ésta desplegarse. En definitiva, el reconocimiento de la potestad normativa local, en cuanto que exigencia constitucional, se erige en un límite al legislador cuando regula materias de interés local. No obstante lo cual, la legislación condiciona necesariamente el alcance de la potestad normativa local, bien porque la Constitución reserva la regulación de determinadas materias a la ley, bien porque la regulación legislativa establece el marco normativo dentro del cual se puede desplegar dicha potestad y condiciona las relaciones entre la ley y la norma local.

En materia de función pública local, la originaria redacción del artículo 5 de la Ley de Bases de Régimen Local sí preveía explícitamente las ordenanzas locales como parte del sistema de fuentes de la función pública local, tras la propia Ley de Bases de Régimen Local, la legislación del Estado y, en su caso, la de las Comunidades Autónomas. Aunque no establecía límite, alcance o relación entre esas normas, la previsión se vio arrastrada por la declaración general de inconstitucionalidad general del precepto, por pretender establecer el orden de prelación de normas aplicables a cada materia relativa a la Administración local, por lo que debía ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad que impondría una única solución de entre las posibles (STC 214/1989, de 21 de diciembre). Sin embargo, como acertadamente señalara CASTILLO BLANCO, en relación con el sistema de fuentes establecido para la función pública local, el mismo podría ser considerado «superfluo pero no inconstitucional»<sup>28</sup>, aunque, como decíamos, dicho sistema no recogía previsión alguna relativa a la relación mutua entre las normas que lo integraban y, menos aún, limitación negativa de las legislaciones estatal o autonómicas o definición positiva de los reglamentos locales.

El silencio legal pareció propiciar el retraimiento normativo local en materia de función pública, situación que se vio favorecida por la densidad y confusión normativa generada por el bifrontismo antes estudiado. Sin embargo, la aprobación en 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público cuestionó esta pasividad normativa local en la medida en que uno de los principios que inspiran dicho Estatuto Básico es el de reconocer a las diferentes Administraciones públicas la máxima capacidad organizativa de su empleo público, capacidad que, en el caso de

---

<sup>28</sup> F. CASTILLO BLANCO, «Artículo 92», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo III (Artículos 89 a 120 bis)* (dir. M. REBOLLO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 2455.

la Administración local, se ve reforzada por la autonomía local constitucionalmente garantizada, la cual se despliega más intensamente a través de su potestad de autoorganización<sup>29</sup>. Como señala la propia Exposición de Motivos del EBEP, «la emergencia de las Administraciones autonómicas, que hoy cuentan prácticamente con la mitad de los empleados públicos del país, ha hecho aflorar sus propios problemas y necesidades de gestión de personal. Algo semejante puede decirse de las entidades locales, que presentan por lo demás hondas diferencias entre ellas, en las que el número de empleados ha experimentado también un importante crecimiento. Quiere eso decir que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, 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».

Este reconocimiento a cada Administración de capacidad organizativa en relación con su propio empleo público hace necesaria una ordenación normativa que, en algunos casos, revestirá forma legislativa pero que, en otros muchos, requerirá únicamente un instrumento reglamentario. De esta manera, la Administración local podría jurídicamente desarrollar ámbitos determinados del EBEP para posibilitar su aplicación. Esto es especialmente así en todas aquellas remisiones expresas que el EBEP hace a «las Administraciones Públicas» o, incluso, en los llamamientos a los «Gobiernos» respectivos de esas Administraciones públicas.

No obstante, este desarrollo normativo local debe hacerse dentro del marco constitucional de la reserva de ley que establece el artículo 103.3 CE. La jurisprudencia constitucional (SSTC 99/1987, 37/2002 y 1/2003) ha señalado que esta reserva de ley en la función pública comprende el estatuto funcional (derechos y obligaciones, responsabilidad y régimen disciplinario), modos de provisión de puestos de trabajo (delimitación de lo funcional y lo contractual laboral), situaciones administrativas, adquisición y pérdida de la relación de servicio y las condiciones de promoción de la carrera administrativa. Ahora bien, la reserva de ley sólo afecta a algunas partes o instituciones del régimen funcional y, en tales casos, sólo será imprescindible que lleve a cabo la determinación de los elementos esenciales de tales partes o materias, pudiendo remitirse al reglamento, en mayor o menor medida, para su completa regulación.

---

<sup>29</sup> Vid. VV.AA., *Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público*, Thomson/Aranzadi, 2008, págs. 13-24, análisis realizado desde la perspectiva del posible desarrollo normativo por el Ayuntamiento de Madrid.

Por tanto, el hecho de que el régimen estatutario de los funcionarios públicos esté sometido a reserva material de ley *ex* artículo 103.3 de la Constitución no excluye de por sí la intervención normativa local de carácter reglamentario, pero siempre en desarrollo de la ley y con pleno respeto a la legislación del Estado (básica) y de la Comunidad Autónoma en la que se encuentre. Más aún, esta legislación deberá no sólo reconocer, sino también permitir que el desarrollo normativo local sea posible, pues la autonomía local y la potestad de autoorganización municipal obligan tanto al Estado como a la Comunidad Autónoma a respetar un cierto margen de configuración de su función pública y de opción por sus políticas propias de gestión de personal, no pudiendo ampararse en el ejercicio de la reserva de ley para vaciar la competencia local en relación con su función pública.

Todo ello se incardinaría, además, en la opción legislativa del EBEP de reducción de la densidad de lo básico que se justificaría (Exposición de Motivos), entre otros argumentos, en la implantación constitucional de Administraciones públicas dotadas de autonomía y de funciones públicas propias, de donde se derivaría la exigencia de que cada Administración pueda configurar su propia política de personal y su particular modelo de función pública. Partiendo, pues, de la idea de que la función pública es un elemento vinculado a la organización administrativa y de la potestad de autoorganización de las Administraciones públicas, el EBEP pretende dejar un amplio margen de maniobra a aquellas para configurar la estructura y el modelo propio de función pública de los que se quieren dotar. En definitiva, el EBEP pretendería ampliar el margen de cada Administración pública para configurar su empleo público al amparo de la potestad de autoorganización de los entes territoriales dotados de autonomía.

En este punto confluyen la premisa de la reserva de ley y el desarrollo normativo del EBEP. Este desarrollo normativo se deberá hacer por ley, ya sea del Estado o de la Comunidad Autónoma, pero con pleno respeto de la autonomía local. Y es la autonomía local, actuada a través de la potestad de autoorganización, la que no sólo limita las posibilidades de desarrollo legislativo autonómico o estatal, sino que también ampara el desarrollo normativo directo por parte de la Administración local.

a) *Reserva de ley y autonomía local*

La existencia constitucional de la potestad normativa local limita el despliegue legislativo al regular una materia, pues tal regulación congela

el rango normativo de ley para ulteriores modificaciones (reserva formal de ley). Ahora bien, la Constitución exige que algunas materias o instituciones sean obligatoriamente reguladas por ley (reserva material de ley), lo que implica que la determinación sustancial de su régimen jurídico sea llevada a cabo por la ley, no por el reglamento, el cual, no obstante, podrá desarrollar o complementar la regulación legal en aspectos instrumentales que permitan su aplicación y el despliegue de su eficacia.

Esta reserva constitucional de ley limita, evidentemente, el alcance de la potestad normativa local, que, al carecer de la potestad legislativa, no podrá en principio desplegarse sobre materias cuya regulación queda reservada a la ley. Sin embargo, la autonomía local constitucionalmente garantizada exigiría que la potestad normativa local pudiera, asimismo, desplegarse sobre materias constitucionalmente reservadas a la ley. Así lo ha reconocido explícitamente el Tribunal Constitucional en materia tributaria y sancionadora, con una fundamentación última común y con unos requisitos singulares a cada sector. En lo que respecta a la fundamentación general de la flexibilización de la exigencia de ley, el Tribunal Constitucional invoca el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y la legitimación democrática directa de los órganos de gobierno municipales. Así (en materia tributaria pero extendida posteriormente al ámbito sancionador y potencialmente a cualquier otro), «en virtud de la autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio, entre los cuales se encuentran las tasas» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10).

Por otra parte, en la medida en que la ley (estatal o autonómica) establezca la regulación primigenia de cualquier institución o sector, la norma local debe necesariamente operar dentro del marco fijado por aquélla. Pero esto no significa que la norma local se deba limitar a la mera ejecución o desarrollo de la ley, pues el carácter inherente u originario de la potestad normativa local le permite a ésta desplegarse sobre cualquier ámbito, sin más límite que la ley. Desde esta perspectiva negativa, cabe concebir normativa local relativamente autónoma de la ley, de la que puede traer causa contextual pero no necesariamente ejecutiva o de desarrollo. En materia de función pública, esta vinculación negativa a las leyes estatales y autonómicas permitiría un despliegue normativo en aquellos puntos no regulados por ellas, si bien suele tratarse en la práctica de aspectos dejados a la negociación colectiva y los instrumentos en que se manifiesta (pactos y acuerdos).

En lo que respecta al desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público en relación con la función pública local, juegan un papel decisivo tanto la reserva de ley a la que está sometido, con carácter general, el estatuto funcionarial como la autonomía local, de la que disfruta la Administración local. Su relación recíproca determina que se condicionen y limiten mutuamente, pues al carecer la Administración local de potestad legislativa reduce las posibilidades de desarrollo normativo de aquélla; de ahí que el propio Estatuto Básico, en su artículo 3, invoque expresamente el respeto a la autonomía local como principio informador del ejercicio de esa potestad legislativa por las Administraciones que sí disponen de ella.

Al someter la materia a reserva de ley, la propia Constitución pretende que las determinaciones esenciales de la función pública se lleven a cabo por Administraciones con potestad legislativa, lo que excluye a las entidades locales. No obstante, en cumplimiento de la reserva de ley, los legisladores competentes no pueden vulnerar la competencia local sobre función pública, inherente a su potestad de autoorganización. Esto tiene una gran trascendencia para la autonomía local, pues obliga al legislador estatal y autonómico a una aproximación restrictiva en el ejercicio de su potestad legislativa a la hora de regular la función pública. En efecto, en este ámbito, el cumplimiento de la reserva de ley debería limitarse a la determinación y regulación de los elementos esenciales del régimen jurídico y de las instituciones de la función pública local, pues un ejercicio expansivo de la potestad legislativa en esta materia por parte de las otras Administraciones traería como consecuencia la congelación normativa con rango legislativo de la regulación de la función pública local, vaciando las potestades normativas de los entes locales en aspectos no esenciales de la función pública local.

De esta manera, la reserva de ley tendría una eficacia genuina en la función pública local en virtud del principio de autonomía local. Desde una perspectiva negativa, la autonomía local impone restricciones materiales a los legisladores a la hora de regular la función pública local, que deberían limitarse a los elementos esenciales de la función pública local, no siendo libres de extender injustificadamente la regulación legislativa fuera de esos elementos, pues ello negaría las potestades normativas necesarias a las entidades locales sobre su función pública. Y desde una perspectiva positiva, y como consecuencia de lo anterior, la autonomía local en materia de función pública local obligaría al legislador a reconocer un mayor margen de actuación al reglamento local, en el bien entendido —claro está— que la reserva de ley se satisfaca en su estricto alcance por proceder a la regulación de los aspectos



esenciales de la función pública local, permitiendo la reconocibilidad de sus instituciones y contenidos propios e incluyendo necesariamente sus elementos supramunicipales, de manera que a través de la reserva de ley se establezca en todo caso el «modelo» de función pública local pero se permita la gestión (lo que puede y debe incluir potestad normativa) de las entidades locales, con posibilidad de regulaciones y de políticas de personal propias. En última instancia, se trata de un problema de proporcionalidad de la extensión de la regulación legislativa de la función pública local, pero que es importante tener presente, máxime cuando la incontinencia legislativa del Estado y de las Comunidades Autónomas ha sido una constante como medio de controlar a la Administración local.

En definitiva, la relación de la reserva de ley con la autonomía local tendería a que el régimen jurídico de la función pública local se llevara a cabo a través de legislación sólo para las determinaciones materiales esenciales del estatuto de la función pública local, dejando al reglamento estatal o autonómico un desarrollo que sólo entraría en juego en defecto de reglamentación local propia dictada al amparo de la potestad de autoorganización local. De esta manera, la reserva de ley no vaciaría las posibilidades de desarrollo normativo que exige la autonomía local y, al mismo tiempo, permitiría una regulación estatal y, sobre todo, autonómica completa (leyes y reglamentos) que ofrecieran un régimen jurídico omnicompreensivo que, en el caso del recogido en reglamentos, permitiría el despliegue de la autonomía local a través de desarrollos normativos propios que posibiliten políticas de personal y opciones de gestión de recursos humanos también propias. Tal y como señala EMBID IRUJO, «los Reglamentos estatales y autonómicos sólo podrían ser límite de las Ordenanzas municipales en cuanto que pudieran apoyarse en todos y cada uno de sus preceptos en la regulación legal previa o considerarse sus preceptos como el desarrollo coherente de la previa regulación. En cuanto que ello fallara y que pudieran considerarse los reglamentos estatales y autonómicos como un “exceso” sobre la legalidad a desarrollar que, a su vez, supusiera una limitación de las posibilidades municipales, faltaría el fundamento lógico de la capacidad de limitar el contenido de la ordenanza o reglamento municipal»<sup>30</sup>.

Desde todas las premisas anteriormente señaladas, un ámbito propio y propicio para que la normativa local se despliegue es la regulada estatal y autonómicamente por reglamento. En efecto, la regulación

---

<sup>30</sup> A. EMBID IRUJO, «Ordenanzas y Reglamentos municipales», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pág. 765.

reglamentaria, de por sí, nos reconduce a aspectos complementarios y no esenciales del estatuto funcionarial, cuya unidad estructural fundamental no se ve cuestionada por la utilización normativa del reglamento, salvo los reglamentos estatales que se erijan en complemento indispensable de lo básico (por ejemplo, en materia de selección o de retribuciones). Fuera de este supuesto de reglamentos estatales de carácter básico, si una cuestión puede ser regulada por reglamento, al circunscribirse a una función de desarrollo complementario, interpretativo o adaptativo, al carecer de la esencialidad que impone su regulación por ley, a lo que en última instancia está llamando es al reconocimiento y despliegue de la potestad normativa local. Sólo en defecto de normativa reglamentaria local que complemente, interprete o adapte la legislación estatal y autonómica, sería de aplicación la normativa reglamentaria autonómica y, supletoriamente, estatal<sup>31</sup>. Más aún, una de las virtualidades más evidentes de la normativa local en materia de función pública es, precisamente, evitar la eficacia supletoria de la normativa estatal, aunque el reconocimiento de la competencia local en materia de función pública debería llevar también a que la normativa reglamentaria autonómica sólo se aplicara también supletoriamente en defecto de normativa local propia<sup>32</sup>.

b) *Limitación del legislador autonómico o estatal al desarrollar el EBEP respecto a la función pública local*

Como se ha indicado, el EBEP está intrínsecamente informado por el respeto al principio de autoorganización de las diferentes Administraciones públicas en que se articula territorialmente el Estado español (art. 137 CE). En el caso de las Comunidades Autónomas, ese respeto

<sup>31</sup> Para VELASCO CABALLERO, en el artículo 4.1.a) de la LBRL, que recoge como primera potestad atribuida a las entidades locales la potestad reglamentaria, «se puede identificar un criterio (al menos supletorio) de *prevalencia aplicativa* de las normas locales frente a los reglamentos estatales o autonómicos; esto es, a falta de ley que expresamente establezca otra cosa, las normas locales son de preferente aplicación frente a los reglamentos» (F. VELASCO CABALLERO, *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009, pág. 238). Este autor llega a esta interpretación desde el principio que inspira, en gran medida, toda su obra de optimización de la autonomía local, pero también se puede llegar a ella desde la correcta y estricta consideración de la funcionalidad y alcance de la potestad reglamentaria del Estado y de las Comunidades Autónomas, tal y como se hace en el texto. En realidad, ambas perspectivas no son alternativas, sino más bien complementarias.

<sup>32</sup> Sobre el desplazamiento del efecto supletorio de la normativa reglamentaria estatal o autonómica por el ejercicio de la competencia normativa local, *vid.* STSJ del País Vasco de 5 de mayo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso núm. 924/2007), en relación con el procedimiento para ejercer el derecho a la prolongación en el servicio activo al cumplir la edad de jubilación.

se plasma en la reducción de la intensidad de la legislación básica que encarna el propio EBEP, dejando un amplio margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para adoptar tanto modelos propios de función pública como políticas de personal igualmente propias. Por su parte, en el caso de la Administración local, ese respeto a su autoorganización se concreta en la expresa afirmación de que el legislador (estatal o autonómico) que desarrolle el EBEP para tal Administración deberá hacerlo salvaguardando la autonomía local constitucionalmente garantizada.

A pesar de la aparente falta de concreción de este principio, la autonomía local se erige en un condicionante infranqueable para el legislador de desarrollo, que deberá justificar en cada caso la necesidad tanto de llevar a cabo una regulación de la función pública local (por ejemplo, por ser necesaria para que el EBEP despliegue su eficacia) como de optar por un determinado modelo.

En lo que respecta a la justificación de la regulación, hay que tener en cuenta que el EBEP en determinados ámbitos no sólo se remite directamente a «las Administraciones públicas», sino que también en otros procede ya de por sí a una determinación material suficiente que cumpliría el mandato constitucional de reserva de ley.

En efecto, si el EBEP lleva a cabo una determinación material suficiente de algunas instituciones de la función pública, la reserva constitucional de ley ya se vería satisfecha por la propia legislación básica. A partir de esa determinación material suficiente, serán las distintas Administraciones públicas las que deberán desarrollar directamente el EBEP al amparo de la potestad de autoorganización que se deriva de la autonomía que la Constitución les otorga. La inserción de una norma estatal o autonómica de desarrollo adicional que se interpusiera entre las determinaciones materiales del EBEP y la potestad normativa de autoorganización deberá estar debidamente justificada para respetar la autonomía de las diferentes Administraciones públicas, pues tales inserciones normativas limitarían las opciones legítimas de modelo propio de función pública y de políticas propias de personal.

En el caso del legislador de desarrollo autonómico, al que estatutariamente correspondería la aprobación de la normativa de función pública local en su demarcación territorial, el respeto de la autonomía local se podría encauzar a través de diferentes posibilidades, entre las que cabría destacar la eventual eficacia supletoria de esa normativa autonómica para el caso de que la Administración local no hubiere llevado a cabo regulaciones propias, al amparo de su potestad de autoorganización, renunciando a la posibilidad de configurar un modelo propio de función pública, ya sea por imposibilidad, ya por conveniencia.

También apunta VELASCO CABALLERO, tras afirmar que en materia de función pública local el espacio propio de la ley autonómica es limitado, que «la tarea de la Ley autonómica no es determinar el empleo público local (con la excepción de las posibles estructuras de empleo público supramunicipales: provinciales o comarcales), sino la de ofrecer estructuras jurídico-organizativas acabadas de las que se pueda servir cada entidad local (en ejercicio de su poder de autoorganización). Es tarea de la Ley autonómica, por ejemplo, regular las características elementales del personal directivo, o su relación con el personal eventual, o la estructura retributiva propia de una carrera horizontal. Pero no como opciones organizativas cerradas e impuestas sino como un instrumento disponible para cada entidad local, y modulable en función de las características y dimensiones propias de cada ayuntamiento. Es conveniente, en este sentido, distinguir entre normas autonómicas de aplicación necesaria y normas autonómicas desplazables o modulables por cada entidad local»<sup>33</sup>.

c) *El problemático amparo de desarrollo directo del EBEP por la Administración local*

En conexión con lo anterior, ya hemos señalado que el EBEP no sólo reconocería formalmente posibilidades de desarrollo a las Administraciones públicas (incluida, obviamente, la local), sino que sustantivamente permitiría que el desarrollo directo se ampare en el cumplimiento de la reserva de ley por el mismísimo EBEP. En cuanto al reconocimiento formal de posibilidad de desarrollo normativo por las Administraciones locales, hay que remitirse a todas las veces que se recogen las expresiones «las Administraciones públicas» o, incluso, en los llamamientos a los «Gobiernos» respectivos de esas Administraciones públicas. Se trataría de todos aquellos extremos vinculados a la organización administrativa de la Administración local.

Los tribunales, en cambio, no han sido tan sensibles a este posible desarrollo directo del EBEP por los órganos de gobierno locales cuando aquella Ley se refería exclusivamente a los gobiernos estatal y autonómicos. Prueba paradigmática de ello lo constituye la línea jurisprudencial que niega a los órganos de gobierno de los ayuntamientos la posibilidad de proceder a un desarrollo reglamentario de la figura del directivo local, invocando para ello una argumentación literal sim-

---

<sup>33</sup> F. VELASCO CABALLERO, «Reformas en el Derecho local. Qué y quién», en *Anuario de Derecho Municipal*, Marcial Pons, 2008, pág. 59.

plista de los órganos explícitamente mencionados en el EBEP, como si éste procediera a una suerte de «reserva de órgano» que puede establecer el régimen jurídico del directivo público profesional, justificación que se pretende reforzar con una confusa alusión a la reserva de ley.

En efecto, el artículo 13 del EBEP señala que «el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición», régimen jurídico que, en todo caso, deberá atenerse a los principios básicos fijados a continuación en el propio Estatuto Básico y que constituyen, por tanto, una regulación sustantiva mínima de la figura del personal directivo profesional y que, en todo caso, el propio EBEP considera suficiente para estimar respetado el principio de reserva de ley en la función pública, en lo atinente a esta figura, toda vez que remite a los titulares estatal y autonómicos de la potestad reglamentaria a efectos de establecer el completo régimen jurídico del directivo público profesional. No obstante lo cual, la presunción de que todos los aspectos del régimen jurídico del personal directivo profesional se puedan establecer mediante reglamento es muy aventurada (por ejemplo, situación administrativa de los funcionarios nombrados en tales puestos), tal y como lo demostró la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, que incorporó una nueva disposición adicional decimoquinta a la Ley de Bases de Régimen Local para poder someter a los «directivos locales» al régimen de incompatibilidades de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

Sea como fuere, algunos ayuntamientos, ante la inactividad normativa de Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma, aprobaron los correspondientes reglamentos estableciendo el régimen jurídico de su personal directivo profesional local.

La STSJ de las Islas Canarias de 1 de abril de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.<sup>a</sup>, recurso núm. 788/2009), en cambio, consideró que de la mera lectura del artículo 13 del EBEP, dada la claridad con que el mismo viene redactado, se deriva que sólo se habilita al Ejecutivo y a las Comunidades Autónomas para desarrollar el régimen jurídico básico de este personal directivo, sin que dicha habilitación normativa se otorgue a la Administración local.

El mismo Reglamento fue también cuestionado desde la perspectiva de la reserva de ley, a lo que el Ayuntamiento señalaba que en ningún caso se desprende del artículo 13 del EBEP una reserva de ley para la regulación del personal directivo, sino una reserva reglamentaria en cuanto potestad de la que también están investidas las Administraciones locales, siendo la regulación acometida acorde con la realidad so-

cial, política y económica del municipio, con la finalidad de establecer un modelo organizativo eficaz y de naturaleza directiva, conforme a la potestad autoorganizativa reglamentaria y la de planificación de las que están investidos los ayuntamientos, concluyendo la necesidad de una respuesta judicial al caso conforme a una interpretación de la normativa aplicable que respete los principios de autonomía local y capacidad de planificación. La STSJ de las Islas Canarias de 21 de junio de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso núm. 784/2009)<sup>34</sup>, en cambio, no sólo se remite literalmente a la argumentación de la sentencia anterior, sino que, obligada por el cuestionamiento del Reglamento en cuestión desde la perspectiva de la reserva de ley, añade: «con ánimo de apurar el razonamiento... que en la sentencia transcrita hicimos una clara invocación al principio “in claris non fit interpretatio”, es decir, a la obtención, a través de la literalidad del artículo 13 del EBEP, de la voluntad del legislador con competencia en la definición del marco de ejercicio por los Ayuntamientos de su potestad reglamentaria limitada, de que es la potestad reglamentaria del gobierno de España y de los gobiernos autonómicos el instrumento de determinación de los criterios de adquisición de la condición del personal directivo de un Ayuntamiento y de establecimiento del régimen jurídico de dicho personal, siendo la capacidad normativa municipal susceptible de ser ejercitada solo dentro de ese marco previo, pero sin que le corresponda innovar el ordenamiento jurídico ante la ausencia de ese marco cuando se trata de personal directivo, o al margen del mismo. Más aún, todas las referencias que se hacen por el Ayuntamiento a su apuesta por la consolidación de un sistema de directivos públicos profesionales, seleccionados específicamente para serlo con un régimen de seguridad y empleo frente a los cambios políticos, suponen una clara referencia a que se abordó una regulación con incidencia inmediata en la determinación de la condición de personal directivo y su régimen jurídico, es decir, supone que el Ayuntamiento se excedió en el ejercicio de su potestad reglamentaria, que nadie discute, pero que en el caso era inviable por cuanto dicha potestad solo cabe en aquellas materias expresamente previstas y, entre ellas, no se encuentra el establecimiento “ex novo” de las normativas relativas al personal que forma su plantilla de empleados públicos, y, en particular, las relativas al personal directivo, cuyo régimen jurídico, como dijimos, no corresponde fijar a un Ayuntamiento sino al Gobierno de España y al Gobierno de Canarias en ejercicio de su potestad reglamentaria».

---

<sup>34</sup> Seguida por la STSJ de la Comunidad Valenciana de 30 de noviembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso núm. 543/2010).

La confusión de los principios de competencia y de reserva de ley es evidente, con el resultado final de que la autonomía local para desarrollar por reglamento el régimen jurídico de un personal que el propio Estatuto Básico remite a tal instrumento normativo se ve vaciada con la endeble justificación formal de la mención explícita única a los órganos de gobierno estatal y autonómicos.

Prueba de lo polémico de las sentencias antes reflejadas es la STSJ de las Islas Canarias de 28 de junio de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso núm. 321/2010), en la que el ponente (Gómez-Cáceres), tras advertir que no intervino en el debate y votación de las dos sentencias anteriores de 1 de abril y 21 de junio de 2011, y «dejar constancia de que, con independencia del profundo respeto que me merece el esfuerzo dialéctico desarrollado por los restantes componentes de esta sección y del criterio por estos adoptado, discrepa de dicho parecer; discrepancia que he considerado necesario hacer pública a través de esta inusual vía, no por su utilidad práctica, de la que carece, sino por franca preocupación científica». Tras este singular introito, la sentencia señala que la cuestión litigiosa no era otra que determinar si el precepto del artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, prohíbe a los gobiernos locales regular el régimen jurídico específico de su personal directivo profesional. Y a pesar de que el tenor literal de la norma «no ha tomado en consideración la aptitud normativa de los gobiernos locales para regular el régimen jurídico específico de su personal directivo profesional, no permite concluir, sin más, que las Administraciones locales no dispongan —eso sí, con severas limitaciones— de esa capacidad. Todo lo contrario. Efectivamente, creo que lo que esencialmente quiere significar el artículo 13 —y, en particular, la locución “podrán”— es que la regulación básica que el precepto contiene puede ser desarrollada por la vía reglamentaria, y no necesariamente por norma con rango de ley (que era lo previsto en el anteproyecto del EBEP, y que sería lo recomendable por diversas razones que no viene al caso exponer), por los poderes estatal y autonómico, pero no que dependa de la voluntad de éstos (acometiendo o no ese desarrollo normativo) la implantación del personal directivo profesional en las entidades locales, ya que ello choca de frente con la expresa inclusión de esta clase de personal y de su regulación jurídica de mínimos en el EBEP. De modo que aunque tenga que ser el poder estatal o autonómico el que, en desarrollo de la norma básica, defina el régimen jurídico del personal directivo local, ello no impide la actuación previa del poder normativo local en orden a configurar el régimen específico municipal, aunque, claro está, con las lógicas limitaciones derivadas de la legislación básica

de régimen local, y, obviamente, sin perjuicio de las modificaciones que en tales textos reglamentarios fuese preciso introducir para su perfecta adaptación a las prescripciones que estableciesen las normas de desarrollo».

En lo que respecta al desarrollo directo municipal, incluso a falta de esas remisiones expresas, aquél sería posible en la medida en que el EBEP ya lleva a cabo una determinación material suficiente de algunas instituciones del estatuto funcional, por ejemplo la carrera. Este desarrollo directo del EBEP por la Administración local se vería reforzado en el caso de aspectos que, además de estar ya regulados suficientemente por el EBEP, se vinculan decisivamente a la organización administrativa y a la estructura objetiva de la función pública.

#### IV. AUTONOMÍA LOCAL Y FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL

La autonomía local debe constituir el principio vertebrador de la función pública local, articulando, por un lado, la atribución de competencias a las entidades locales por parte de los legisladores estatal y autonómicos y, por otro, expandiendo el alcance de la potestad normativa local. En este sentido, la potestad reglamentaria local en materia de función pública se debe reafirmar al amparo de una correcta interpretación de la reserva constitucional de ley que pesa sobre el régimen jurídico de los funcionarios, circunscribiendo, en sentido positivo, las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas para establecer el «estatuto legal de la función pública local», erigiéndose al mismo tiempo en obligación de regular legalmente dicho estatuto pero también de limitar su actividad normativa al ejercicio de dicha potestad legislativa. El respeto de la autonomía local en materia de función pública exige que el ejercicio de dicha potestad legislativa no se extralimite más de lo constitucionalmente necesario para cumplir el mandato de la reserva de ley. Ahora bien, esa afirmación de la potestad normativa local sobre su función pública debe igualmente circunscribirse al ámbito propio de la potestad reglamentaria respecto al estatuto legal de la función pública: complementar, desarrollar, interpretar o adaptar ese estatuto legal. Nunca puede incidir sobre aspectos esenciales del sistema o modelo de función pública local, pues de lo contrario se propiciaría una atomización del régimen estatutario de la función pública, proceso que la Constitución quiso evitar, respecto a la Administración local, no tanto con el reconocimiento de la legislación básica a favor del Estado (aunque dicha legislación básica pueda constituir una garantía mínima de la autonomía local respecto al legislador autonó-



mico) como con la imposición de reserva de ley para su regulación, en la medida en que la Administración local carece de dicha potestad legislativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO LEÓN, J. M.: «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid 2011, págs. 643-716.
- CASTILLO BLANCO, F.: «La reforma del empleo público: ¿cabe preguntarnos por otro modelo para el personal al servicio de las Entidades locales?», en *Revista de Estudios Locales. La Reforma del Gobierno Local en España*, 2005, págs. 139-156.
- «Artículo 92», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo III (Artículos 89 a 120 bis)* (dir. M. REBOLLO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- «El empleo público en la Ley de Autonomía Local de Andalucía», en *Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía* (dir. J. L. RIVERO YSERN), Iustel, Madrid 2012, págs. 463-508.
- EMBED IRUJO, A.: «Ordenanzas y Reglamentos municipales», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid, 2011, págs. 717-778.
- FUENTETAJA, J.: «Función Pública Local», en *Manual de Derecho Local* (dirs. J. FUENTETAJA y C. FERNÁNDEZ), 2.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid, 2012, págs. 353-401.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., y CASTILLO BLANCO, F.: *Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. III. La Organización Territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2009.
- ORTEGA, L.: «El régimen local de los nuevos Estatutos de Autonomía», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid, 2011, págs. 253-285
- PALOMAR OLMEDA, A.: «El nuevo marco de gestión de la Administración local: especial referencia a la gestión de personal», en *El Estatuto Básico del Empleado público y su incidencia en el ámbito local*, CEMCI, Granada, 2008, págs. 21-72.
- «Organización y estructura del personal al servicio de la Administración Local», en *Empleo Público Local* (dirs. T. COBO y R. J. VERA TORRECILLAS), La Ley, 2012, págs. 93-124.
- PAREJO, L.: «La autonomía local en la Constitución española», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid, 2011, págs. 47-210.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «Objeto y ámbito de aplicación», en SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007, págs. 43-81.
- VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009.

