

El régimen estatutario de los funcionarios públicos

MANUEL ROLDÁN GUZMÁN
Jefe del Servicio de Función Pública de la
Delegación de Gobernación de la
Junta de Andalucía en Córdoba

SUMARIO:

I. Introducción; II. Reserva legal; III. Concepto; IV. Doctrina constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

Tras pasado el ecuador de la segunda década tras la promulgación de la Constitución Española de 1978, continúa sin abordarse en profundidad la configuración de una Función Pública de las Administraciones Públicas que deba dar respuesta a las nuevas situaciones derivadas del orden constitucional, como es la organización territorial del Estado, cuya incidencia en la Función Pública es innegable.

Las vicisitudes sobre el modelo de función pública que vienen sufriendo todavía la mayoría de las Comunidades Autónomas, y la necesidad de que la Administración General del Estado efectúe definitivamente la reforma de la Función Pública en el ámbito de su Administración Pública para adaptarla a la realidad del marco territorial del Estado español, deviene en la conveniencia de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sin más demoras, den cumplimiento al mandato constitucional del artículo 149.1.18 y en un texto único regulen el régimen estatutario de los funcio-

rios de las Administraciones Públicas.

A nuestro juicio, a la vez que postulamos el Estatuto de los funcionarios públicos, se considera que sería la ocasión propicia para efectuar una amplia reforma de la vigente legislación, y unificar en un texto legal la multiplicidad de normas ahora dispersas, y a la vez tratar de dar respuesta a las nuevas situaciones que se derivan de la tanta veces preconizada reforma de la Administración General del Estado y de la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas, especialmente las de las Comunidades Autónomas entre sí y con la General del Estado.

II. RESERVA LEGAL

El principio de reserva de Ley, es aquél según el cual sólo por Ley pueden adaptarse determinadas regulaciones (*).

El art. 103.3 de la Constitución establece una reserva legal para el estatuto de los funcionarios públicos, al decir el texto constitucional: "La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sis-

(*) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón. "Curso de Derecho Administrativo". Madrid, 1993. Pág. 232.

(3) PALOMAR OLMEDA, Alberto. "Derecho de la Función Pública". Madrid, 1990. Pág. 113.

(4) GARRIDO FALLA, Fernando. "Reforma de la Función Pública". Madrid, 1985. Pág. 75.

tema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

Pese a dicha imposición constitucional, alguno de los pasos que en materia de función pública se han dado en desarrollo del citado precepto, han sido a través de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la cual en opinión de PALOMAR OLMEDA (3) "es en gran medida, una Ley deslegalizadora". Esta praxis ya la había mantenido el Profesor GARRIDO FALLA (4) respecto de algunos artículos concretos de la Ley (por ejemplo el 3.1, el 27, la Disposición Adicional Tercera...), al opinar que se autoriza al Gobierno a casi todo, lo que difícilmente es admisible con la voluntad manifestada por el constituyente en el referido art. 103,3 de la C.E.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 83/1984, de 24 de Julio, manifiesta que el principio de reserva de ley entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y "...su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la constitución a favor del legislador".

Pero ha sido sin duda en la trascendental Sentencia 99/1987, de 11 de Julio, en la que el Tribunal Constitucional al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por 54 Diputados contra determinados precep-

tos de la citada Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, ha concretado su posición respecto a la reserva de ley en materia de función pública, y de forma muy significativa dice el Tribunal Constitucional: "...en el art. 103,3 de la Constitución se establece, efectivamente, una reserva para la regulación por Ley de diversos ámbitos de la Función Pública, entre los que se cuenta el "Estatuto de los funcionarios públicos". Esta materia queda, así, sustraída a la normación reglamentaria, mas no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración, que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa.

En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siendo tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desautoramiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regularización por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre que estas remisiones "sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos téc-

nicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley", de tal modo que no se llegue a "una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir".

Consecuentemente, del tenor del inciso primero del art. 103.3 de la Constitución, se desprende la necesidad de una ley formal para regular el estatuto de los funcionarios públicos, siendo aquel precepto una de las manifestaciones del principio general constitucional de la tendencia de reserva legal para las materias más destacadas.

III. CONCEPTO

Al utilizar el constituyente en el art. 149.1.18 la expresión "régimen estatutario", parece que ha de entenderse que con tal expresión se refería a la relación jurídica de servicio que vincula al funcionario con la Administración en la que se incardina.

Sin embargo, la doctrina no ha sido uniforme en la significación conceptual de la referida expresión, y así siguiendo a PARADA VAZQUEZ (*) se observa que dicha expresión "régimen estatutario" de los funcionarios suscitó dos tesis contrapuestas: "una, autonomista, que entendía que el régimen estatutario no comprendía más que los aspectos jurídicos de la relación funcional tales como definición del concepto de funcionario, derechos y deberes, situaciones administrativas, potestad disciplinaria, garantías, nacimiento y extinción de la relación funcional, básicamente, remitiéndose, en consecuencia, a las Comunidades Autónomas la regulación del modelo y aspectos organizatorios de la función pública; otra estatalista, para la que en el concepto de régimen estatutario y en la competencia

del Estado no solamente se incluían aquellas materias relacionales o estrictamente jurídicas, sino también las reglas definidoras del modelo y de la organización de la Función Pública, tales como sistema de cuerpos o de puestos de Trabajo, régimen de carrera, ascensos, formación de los funcionarios, etc."

En la Sentencia 76/1983, de 5 de Agosto, sobre los recursos previos de inconstitucionalidad planteados contra el Proyecto de la LOAPA, el Tribunal Constitucional al analizar los títulos competenciales en materia de función pública que corresponden al Estado, determinó que "el artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De cito deriva una competencia estatal en materia de función pública: 1.ª) competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios, es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2.ª) ...".

Para otros doctrinalistas, como ENTRENA CUESTA (5), el "Estatuto de los funcionarios públicos" queda sustraído a la normación reglamentaria, salvo que el reglamento se limite a completar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, y destaca que el art. 149.1.18 de la Constitución incluye como competencia exclusiva del Estado las bases del "régimen estatutario de sus funcionarios", lo que implica el carácter compartido de la legislación sobre dicha materia, en el sentido de que habrá de ser el Estado, en todo caso, el que dicte las bases que delimiten el campo legislativo autonómico, sin que ello suponga exclusión o vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Así pues, es fácil colegir que, continuando con la clasificación de Parada, la tesis dominante ha sido la estatalista.

(*) PARADA VAZQUEZ, José Ramón. "Derecho Administrativo. Organización y empleo público". Madrid, 1986. Pág. 283.

(5) ENTRENA CUESTA, Rafael. "Curso de Derecho Administrativo". Madrid, 1990. Pág. 324 y ss.

(*) COSCULLUELA MONTANER, Luís: "En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas". Revista Española de Derecho Administrativo. Número 18. Madrid, 1978. Pág. 573.

(*) FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás R. "La legislación compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Boletín de la Facultad de Derecho de la U.N.E.D. Número 9-10. Madrid, 1983. Pág. 54 y ss.

(*) SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. "Fundamentos de Derecho Administrativo I". Madrid, 1991. Pág. 1.097.

IV. DOCTRINA CONSTITUCIONAL

El citado art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Por lo tanto, el punto de partida es la consideración de la exclusividad del art. 149.1 a favor del Estado en dicha materia, si bien es sólo para "los contenidos básicos" del régimen estatutario de los funcionarios, o como alguna doctrina dice, bajo el vocablo de bases se está refiriendo a "lo esencial", lo "básico". No cabe a priori una definición global y única de lo "básico", sino que habría que estar a lo que en cada materia determine para definirlo, aunque al menos se puede indicar que las bases tienen que cubrir el mínimo común uniforme a todo el Estado, de manera que se garantice lo uniforme siempre atendiendo al interés general, y a la unidad del Estado. Lo básico debe estar delimitado por la ley (STCo. 32/1981, de 28 de Julio; 32/1983, de 28 de Abril; 42/1983, de 20 de Mayo).

En lo que respecta al régimen estatutario de funcionarios, el Profesor COSCULLUELA MONTANER (*), estima que "el régimen funcional autonómico no tiene por qué responder a unos principios de ordenación diferentes en cada Comunidad y respecto del Estado".

Para el Tribunal Constitucional la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material (Sentencia de 28 de Julio de 1981), lo que supone que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar constituidas en una ley y ser en ella calificadas como tales sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido (sentencia de 28 de enero de 1982). De aquí se desprende, como opina el Profesor TOMAS RAMON FERNANDEZ (*) que "esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales son los que racionalmente se deducen de la

legislación vigente, incluso de la propia legislación preconstitucional, en la medida que no haya sido afectada por la Constitución... la consagración de un concepto material de bases o de normas básicas aclara el problema de su rango, que tras la doctrina de la Sentencia de 28 de Julio de 1981 puede sintetizarse así: Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecer con posterioridad a la Constitución es la Ley. Excepcionalmente, sin embargo, el Gobierno podrá fijar por Real Decreto, de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada...".

En materia de régimen estatutario de los funcionarios, como al Estado le corresponden las bases, a las Comunidades Autónomas en el marco de competencias que la Constitución le haya atribuido y por su correspondiente Estatuto de Autonomía hayan asumido, les corresponderán las normas de desarrollo y la ejecución. Así, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su art. 15.1.1.º, dispone que: "corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: Régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y régimen estatutario de sus funcionarios". Conviene precisar que este desarrollo legislativo autonómico permite la innovación sobre temas que, respecto a dicha materia, no estén regulados en la legislación estatal, es decir, que tiene el límite negativo de "las bases" del Estado, y ello se desprende de la Sentencia 5/1982, de 8 de febrero.

Sin embargo, siguiendo al Profesor SANTAMARIA PASTOR (*) "pese a las posibilidades normativas que la distribución constitucional de competencias les confiere a las Comunidades Autónomas se han movido hasta la fecha con gran prudencia a la hora de establecer regulaciones propias...por lo que se conserva un alto nivel de uniformidad: su activi-

dad normativa se ha centrado hasta ahora en los campos de la función pública y de los bienes (y, en estos casos, con normas que no introducen innovaciones sustanciales en el régimen común ya establecido por las normas estatales)...”.

Para entender adecuadamente la expresión “régimen estatutario de los funcionarios” o “estatuto de los funcionarios públicos”, es fundamental el estudio detenido del apartado c) del Fundamento Jurídico nº 3 de la Sentencia 99/1987, de 11 de Junio, en la que el Tribunal Constitucional se pronuncia en favor de considerar una interpretación muy amplia, al estimar que “es este un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto

constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre estos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración. Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda”.

Por último, para quienes puedan estar interesados en esta materia, se reseñan diversas sentencias del Tribunal Constitucional referentes a la misma y en algunas de las cuales se estudia además la delimitación de los títulos competenciales estatal y autonómicos, por considerarse clarificadoras de la más reciente doctrina constitucional: Sentencias números 67/1989, de 18 de Abril; 146/1989, de 21 de Septiembre; 19/1991, de 31 de Enero; 27/1991, de 14 de Febrero; 235/1991, de 12 de Diciembre; 151/1992, de 19 de Octubre; 4/1993, de 14 de Enero; 23/1993, de 21 de Enero; 302/1993, de 21 de Octubre; 385/1993, de 23 de Diciembre; 388/1993, de 23 de Diciembre; 60/1994, de 28 de Febrero y 178/1994, de 16 de Junio.