

Tema II

Las clases de personal y la concepción de las funciones públicas.

2.1 La concepción del empleo público y de la función pública.

2.2. Clases de personal y de funcionarios al servicio de las Administraciones públicas.

2.3 Referencia especial a los funcionarios de la Administración Local.

2.1 LA CONCEPCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

En esta lección se trata de exponer las distintas clases de personas que trabajan para la Administración, cuya estructura se ha explicado con carácter general en la lección anterior al hacer referencia a los cuerpos de funcionarios y al puesto de trabajo. Las nociones de empleo público y función pública que figuran en el epígrafe de este punto deben de ser explicadas, ya que como acabamos de decir son distintas las clases de personas que trabajan para la Administración y ello porque son distintas sus funciones y tareas y porque existen relaciones jurídicas de ellas con la Administración también distintas o correspondientes a diferentes tipos de derecho.

Además estas nociones son utilizadas por las doctrinas científicas de modo diferente o con significados diferentes según el fin que se persiga. Por ejemplo, la expresión o noción de empleo público, en la actualidad, se presenta abarcando o comprendiendo a todas las personas que trabajan para la Administración con una relación jurídica laboral o de Derecho administrativo, en cuanto prima el sentido de oferta al público para su ingreso en las Administraciones públicas. Sin embargo si la noción se manifiesta con la expresión “empleados públicos” existen matices que hay que exponer, en cuanto que la doctrina de Derecho administrativo y el concepto de funciones públicas y de funcionarios públicos obligan a ello. Es frecuente que la referencia a empleados públicos también se haga con carácter omnicomprensivo englobando tanto a los trabajadores al servicio de las Administraciones públicas regidos por el derecho laboral como a los

funcionarios públicos sujetos a Derecho administrativo, del mismo modo que en otras ocasiones se les engloba bajo la común denominación de “servidores públicos”. Estas expresiones no ayudan a comprender la diferente calidad del trabajo realizado por unos y otros y sobre todo no nos ponen de manifiesto el concepto técnico de lo que constituyen funciones públicas, cuyo ejercicio supone una manifestación de poder o una potestad o una defensa de intereses públicos o una intervención sustancial en la elaboración de programas y políticas públicas, perspectiva esencial no sólo desde el punto de vista jurídico, sino desde el punto de vista de la Ciencia Política y de la Administración.

Al efecto también hay que recordar que los políticos que gobiernan o dirigen la Administración ejercen funciones públicas pero no quedan comprendidos en el concepto legal de los funcionarios públicos, por lo menos en el del Derecho administrativo, si bien sí lo han sido desde el Derecho Penal, aun cuando actualmente quedan comprendidos en el concepto de “autoridad” o “autoridades públicas” o en el de cargos políticos. Sea como sea, lo que se evidencia es que existe un concepto de funciones públicas que reviste mucha importancia desde el punto de vista político y jurídico.

La doctrina del Derecho administrativo no se ocupa en la actualidad de revelar estos matices, pero a principios del siglo XX y finales del XIX sí se manifiestan. Al efecto de mejor comprensión transcribo a continuación un punto dedicado a las nociones de empleados y funcionarios de mi trabajo *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación* Editado por el INAP “Colección Estudios” Madrid 2004.

“ Las nociones originarias de funcionario y empleado público.

Un punto básico en el análisis emprendido es la contraposición entre servicio público o gestión y poder o función pública, identificación esta última que ya nos introduce en la relación de estos dos conceptos¹. También se deduce que si, según la doctrina, el servicio público es una actividad en la que nos encontramos próximos al campo privado y a las posibilidades de regulación de derecho privado y que el factor organizativo es el que influye más definitivamente en su inclusión como materia de Derecho administrativo, la función pública, en cambio, es un concepto propio y consustancial con dicho derecho. Se nos muestran, pues, a través de todo ello, una serie de cuestiones que afectan al propio concepto del Derecho administrativo y a su contenido o modo de exponerlo, ya que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho francés, el servicio público no se muestra como la idea básica y tampoco, en general, se identifica con toda la actividad administrativa, aunque sea propia y materialmente Derecho administrativo. De otro lado, a través del análisis del concepto de servicio público, la organización y la actividad jurídica adquieren un relieve y peso específico en el Derecho administrativo, ya que las decisiones organizativas, aun cuando se refieran a personas jurídico privadas, están sometidas a derecho administrativo, y en cuanto,

¹ La doctrina italiana es la que con mayor claridad ha puesto en evidencia la contraposición entre servicio público y función pública. **Villar Ezcurra, J.L.**, en su obra *Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y actividad de los particulares*; Ed. Civitas 1999, págs 183 y 184, nos evidencia las posturas de Zanobini y Giannini que conectan la función pública con el ejercicio de potestades o autoridad.

también, se separa la simple gestión de las actuaciones de poder y de autoridad.

Dentro de la gran relación existente entre los conceptos que venimos analizando y de su relación, a la vez, con la distinción entre derecho y organización, en este punto lo que se trata de evidenciar es qué concepto es el que se nos ofrece o resulta respecto de la función pública y, consecuentemente, de los funcionarios públicos, cuestión que afecta tanto a la organización de las Administraciones públicas como al Derecho administrativo, si bien al afectar a la primera tiene que ver con el funcionamiento de aquéllas y con su efectividad. Pero, además, es necesario analizar este concepto porque ha perdido sus orígenes o raíces por varias causas y razones, hasta el punto de que hoy el concepto de funcionario público se utiliza genéricamente, no sólo en el orden social y civil sino también por la propia legislación que se ocupa de los funcionarios públicos. Además, el funcionario sufre un marcado desprestigio, que sin perjuicio de análisis más detenidos y científicos, podemos hacer radicar en el modo como se realiza la atención al público, y en la necesidad de algunos políticos y cargos públicos de que su relación con el personal de las Administraciones públicas se base principalmente en la confianza, así como en una pretendida mayor eficacia de las organizaciones privadas, lo que implica un sistema de relaciones jurídicas de personal fundado en el derecho laboral. En el fondo, pues, existe una crítica generalizada al sistema en cuanto conlleva la permanencia del funcionario en su puesto o cargo, y se estima que ésta contribuye a la ineficacia en la gestión pública. Por todo ello, el problema se presenta sobre todo como una cuestión de organización.

Conviene que analicemos los conceptos doctrinales de la función pública o de los funcionarios públicos que se nos ofrecían a principios del siglo XX; que, en su mayoría, partían de la distinción entre funcionarios y empleados². Así Berthelemy considera funcionarios a todos aquellos que, habiendo aceptado un nombramiento de la Administración para un puesto determinado, colaboran de una manera continua a la gestión de la cosa pública. Esta concepción, de sentido amplio, tiene, pues, fundamento en la existencia de un nombramiento y en la colaboración continua; es decir, predomina la idea de la permanencia en la actividad y empleo. También mantiene un concepto amplio Hauriou, el cual considera que son funcionarios los agentes que pertenecen a las plantillas de la Administración pública o los agentes titulares de un empleo público. La permanencia está igualmente presente en la concepción de Duguit que cree que los funcionarios son los agentes asociados de una manera permanente y normal a la realización de un servicio público; en su concepción, desde luego, está presente el concepto amplio del servicio público.

De otro lado, también, se nos ofrece un concepto de empleado y así Orlando considera como tal a toda persona que consagra su actividad física o intelectual al servicio del Estado o de cualquier sociedad mediante una retribución con la que atiende su subsistencia. Otto Mayer distingue el empleado del funcionario según la esfera del derecho en que nace la relación jurídica: la del funcionario es de derecho público, la del empleado una locación de servicios de carácter civil. Con otra perspectiva Bluntchli nos dice que caracteriza al funcionario la facultad de decidir y

² Los conceptos que siguen están extraídos de la obra de **Calvo Sotelo, Leopoldo**, antes citada, pp. 189 y ss.

ordenar, mientras que considera que el empleado no pasa de mero ejecutor de las órdenes que recibe. Para finalizar, respecto de estos conceptos Adolfo Posada distinguía entre funcionarios representantes y funcionarios empleados, considerando a los primeros como ejercientes de funciones políticas, en que ha de revelarse continuamente la opinión pública y a los segundos como técnicos y profesionales³, mientras que Leopoldo Calvo Sotelo estima que puede así establecerse una línea divisoria entre el funcionario y el empleado: nota distintiva del funcionario: el ejercicio de la función pública; nota distintiva del empleado: el percibo de una retribución que constituye su modo de vivir. De aquí que haya funcionarios que no son empleados, empleados que no son funcionarios y, finalmente, funcionarios que son empleados. Funcionarios que no son empleados: un jurado, un Alcalde; empleados que no son funcionarios: los que están al servicio de todas las empresas particulares y los llamados funcionarios de “gestión”; funcionarios y empleados a un tiempo: un abogado del Estado, un Juez. Obsérvese que ordinariamente se identifican ambas categorías y que funcionario público tanto vale como empleado público⁴. Al analizar el concepto, este autor, también recoge el concepto del Código Penal de la época, cuyo artículo 416 calificaba como funcionarios a: los que por disposición inmediata de la ley, o por elección popular, o por nombramiento de autoridad competente, participan en el ejercicio de funciones públicas.

Como vemos, en las ideas reflejadas se nos ofrecen dos conceptos: el de funcionarios públicos y el de empleados públicos, que tienen como base de distinción el que los primeros se sujetan a derecho público y

³ J. Meyer y A. Posada; Op. citada.

⁴ Op. y págs citadas.

realizan funciones públicas y los segundos a derecho civil y realizan una actividad profesional y retribuida. Si bien una buena parte de la concepción del funcionario se basa en su actividad permanente, también resulta que se distingue entre funcionarios que acceden al cargo de diversa manera y que por ello no guardan el carácter de permanentes, y así se diferencia a los funcionarios que lo son por elección popular, o por razón del cargo que ocupan, de aquellos que tienen una relación profesional y retribuida.

Por ello, Calvo Sotelo destaca como interesante la doctrina que se refiere a “funcionarios de autoridad” y “funcionarios de gestión” y dice que los funcionarios de autoridad, según Berthelemy, participan en el ejercicio del poder de mando y no mantienen con el Estado ningún lazo contractual: los funcionarios de gestión mantienen simplemente, con las personas morales administrativas que los nombran, una relación contractual civil de arrendamiento de servicios. La diferencia radica en la naturaleza de sus actos: por eso es un error atribuirla a la condición del sujeto y afirmar que consiste en que los superiores son los que mandan y los subalternos los que ejecutan: hay funcionarios subalternos - un guardia jurado - que no realizan más que actos de autoridad, y funcionarios superiores - un ingeniero jefe - que no realiza más que actos de gestión. La doctrina es fecunda en resultados: las medidas represivas de las ofensas inferidas a los funcionarios de autoridad no alcanzan a los funcionarios de gestión; y las leyes del trabajo resultan aplicables a los funcionarios de gestión (accidentes, huelga, sindicación), y no a los de autoridad⁵.

⁵ Op. y págs. citadas.

La presencia de contradicciones, la remisión de la relación funcional de gestión al derecho civil, al laboral o al contrato, y la remisión al derecho público o administrativo de la relación funcional en otros casos, así como un cierto sentido peyorativo en el término de empleado público, hacen que la idea de función pública y permanencia adquieran, en algún momento, preponderancia y que se deje de utilizar el concepto de empleados públicos, generalizándose el de funcionarios públicos, que en cambio se pierde para las denominadas autoridades públicas o cargos electivos y políticos. En ello, influye, a no dudar, que la normativa o legislación cuando se ocupa de la función pública, lo hace refiriéndose a los antes llamados empleados públicos, denominándoles funcionarios públicos, y no se ocupa de las autoridades al no mantener éstos una relación permanente o jurídica en sentido estricto; es decir, las autoridades no son sujetos de la relación estatutaria de función pública. También, en relación al sentido peyorativo que antes apuntábamos, hay que considerar que el concepto de funcionario se une al ejercicio de autoridad y ello explica que determinados empleados públicos, así concebidos por razón de su relación profesional, que desarrollaban su función en torno a los actos de poder o autoridad, se sintieran mejor incluidos en el término de funcionarios públicos que en el de empleados. De otro lado, las relaciones jurídicas basadas en derecho civil y, posteriormente, en el laboral permitían el cese del empleado, mientras que el hecho de ejercer autoridad o contribuir directamente al ejercicio de funciones públicas, suponía un régimen jurídico en el que el cese sólo debía obedecer a causas y procedimientos tasados. Funcionarios públicos y permanencia en el empleo, acaban siendo por ello ideas consustanciales.

Como contrapartida, de la generalización del concepto de funcionarios públicos resulta un abandono del análisis de lo que constituyen funciones públicas, cuestión que, sin embargo, es básica para concebir al funcionario público, tal como se deduce de todas las opiniones expuestas, ya que, además, es el concepto de funciones públicas el que permite establecer la diferencia entre empleados y funcionarios o entre gestión y autoridad o poder. De otro lado, como se verá al analizar la legislación más reciente, ésta no se ocupa de los militares ni del personal de la Administración de Justicia, que reuniendo la condición del ejercicio de autoridad o potestades y de empleo permanente, de un modo u otro, escapan de la concepción de los funcionarios públicos, o de la regulación general al menos. Por lo que respecta a los militares, hay que tener en cuenta que ejercen autoridad y se ocupan de la defensa nacional, la cual constituye uno de los fines e intereses públicos, pero la potestad que ejercen no se relaciona con la formación o determinación del derecho. Su potestad se puede considerar, en circunstancias normales, de tipo doméstico y los procedimientos administrativos que les afectan reducidos al ámbito institucional. Su actuación se produce, pues, en un ámbito de sujeción especial y, como hemos dicho, institucional. Si contemplamos en cambio otras fuerzas armadas, bien sea la Guardia Civil o la policía, su actuación trasciende al exterior y sus actos de autoridad afectan a cuestiones de orden público, con ejercicio de coacción directa o mediante intervención en procedimientos sancionadores, mediante actas y certificaciones que gozan de presunción de veracidad. La relación, aun cuando siga siendo calificada como de sujeción especial por alguna doctrina, lo es en el ámbito social y su potestad o autoridad no es pues simplemente institucional o jerárquica y disciplinaria, sino que se dirige a los ciudadanos en general.”

Del examen de toda esta doctrina se deduce claramente que cuando nos referimos a funcionarios públicos lo hacemos respecto de unas personas que ejercen potestades públicas y que, en consecuencia, forman parte de la estructura de poder del Estado y de sus Administraciones públicas y que velan por el derecho y los intereses públicos también definidos por él y que contribuyen a su formalización en políticas públicas, programas, planes y normas y a su cumplimiento mediante actos concretos. Función o funciones que deben, según mandato constitucional del artículo 103, ejercerse con objetividad, de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. En su punto 3 el citado artículo 103 de la Constitución, al referirse al estatuto de los funcionarios públicos exige que el legislador regule o fije *las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones*, lo que manifiesta, junto con las anteriores exigencias de objetividad y eficacia, que suponen experiencia y conocimiento técnico y profesionalidad, el carácter permanente de los funcionarios públicos en su relación con la Administración pública respectiva, pues la permanencia es una de las garantías de todo lo expuesto. La idea es acorde con la de servicio al Estado o a la Administración pública correspondiente, como parte de él, y no a la persona que gobierna o dirige; en el funcionario público propiamente dicho no hay relación de servicio personal como ocurre con el empleado privado. El empleado público no funcionario, al no ejercer funciones públicas no está sometido a la ley y el derecho, ni a la objetividad, etc., y en cambio tiene el deber de obediencia, la cual será a su superior jerárquico y también en el orden técnico, salvo que ocupe puestos de

confianza del político correspondiente, en cuyo caso la relación de jerarquía no garantiza un mayor conocimiento técnico del superior.

Estas bases vienen a coincidir con los presupuestos que marcan la posibilidad de que determinados puestos de trabajo de las Administraciones públicas queden excluidos de la libre circulación que establece el Tratado de la Unión Europea y que en ellos sea exigible la nacionalidad española.

Así se configuran, pues, las raíces de la distinción actual entre personal laboral o trabajadores y funcionarios públicos, que sí recoge el derecho positivo y que es una de las cuestiones objeto de permanente análisis doctrinal y político, en cuanto en el fondo de la distinción y en las tendencias a la laboralización del empleo público está presente la corriente que propugna la privatización no sólo de los servicios públicos sino de las formas de gestión y administración pública. Lo que ocurre es que las definiciones legales, que a continuación analizaremos, de estas dos clases de personal no parten del análisis de las funciones y tareas que cada uno debe de desarrollar sino del distinto derecho que las regula. Pero esta cuestión forma ya parte del punto siguiente.

2.2. CLASES DE PERSONAL Y DE FUNCIONARIOS AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Son muchas las clases de personas que prestan sus servicios en las Administraciones públicas, pero la referencia al personal de las Administraciones públicas, significa que este concepto sólo abarca a aquellas personas que mantienen con las Administraciones públicas una

relación personal o jurídica retribuida y no quedan comprendidos los políticos y cargos públicos de designación política. En este punto se analiza esta clase de personal y en especial las clases de funcionarios públicos.

2.2.1. Las clases de personal de las Administraciones públicas.

Al referirnos a las clases de personal que prestan sus funciones en la Administración pública o que trabajan para ella, pues, se parte de la distinción básica antes señalada entre personal laboral y personal funcionario, sin perjuicio de alguna otra especial como puede ser el denominado personal estatutario que presta el servicio de la sanidad pública o en las instituciones sanitarias que se nos presenta en cierto modo como una categoría híbrida, ya que siendo su estatuto u ordenación y régimen jurídico de Derecho administrativo, en cambio, hasta ahora, se someten en la relación de empleo, propiamente dicha, al juicio y resoluciones de la jurisdicción social. Salvo que la actual consideración por su Estatuto Marco, Ley 55/2003, de la existencia de una relación funcional especial, modifique la actual jurisprudencia. De este modo, se puede hacer referencia a tres clases básicas de personal: Trabajadores o personal laboral, también denominado, según casos y normativas, como personal obrero; personal estatutario y funcionarios públicos. El personal estatutario presenta un carácter híbrido en cuanto se regulan por el Derecho administrativo, pero en los asuntos que afectan a su relación de empleo las controversias son, como se ha dicho, aún atendidas por la misma jurisdicción social que resuelve los conflictos con los trabajadores y

no por la jurisdicción contencioso- administrativa a la que corresponde el juicio de los asuntos de Derecho administrativo y de los funcionarios públicos. Desde mi punto de vista el artículo 1 del citado Estatuto Marco al considerar la existencia de una relación funcional especial, el 2.2 al aplicar supletoriamente la normativa y principios de la función pública y el 5 y el al referirse a la existencia de un nombramiento como requisito para el ejercicio de la profesión y para la clasificación del personal y no a una relación contractual, inclinan a considerar que en la actual regulación se les ha equiparado casi plenamente a los funcionarios públicos.

Las definiciones legales de trabajadores y funcionarios públicos corresponden todavía a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, al continuar vigentes los artículos correspondientes a estas definiciones y no haberse ocupado de ellas la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Y así el artículo 1 de la Ley de 1964 nos define a los funcionarios del siguiente modo: *Los funcionarios de la Administración Pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos regulada por el Derecho Administrativo.* Por su parte el artículo 7 establece: *Son trabajadores al servicio de la Administración civil los contratados por ésta con dicho carácter, de acuerdo con la legislación laboral, que les será plenamente aplicable.* La esencia de la definición en cada caso resulta ser, pues, el distinto derecho a que se somete una y otra clase de personal, pero la Ley no explica la razón de ese distinto sometimiento, ni siquiera las consecuencias de ello. Respecto de los funcionarios sí destaca que existe una relación de servicios profesionales y retribuidos, lo que no dice respecto de los trabajadores, los que, sin lugar a dudas también prestan servicios correspondientes con profesiones y

también son retribuidos. Este hecho hace pensar también en que la calificación como “servicios profesionales” de los de los funcionarios puede tener conexión con el carácter permanente que revisten, sin que quepan, por ejemplo, despidos injustificados, sino solamente expedientes con plenas garantías y de acuerdo con supuestos de separación legalmente tasados.

Del personal estatutario no existe una definición genérica, salvo que *ostenta esta condición en virtud de nombramiento expedido para el ejercicio de una profesión o especialidad sanitaria*. Lo principal a destacar es que dicho personal no se rige inicialmente por el Estatuto general o común a todos los trabajadores o por la legislación general de la función pública, sino por las normas estatutarias específicas que dicta la Administración y de modo supletorio por las disposiciones y los principios generales de la función pública de su respectiva Administración, según lo previsto en el Estatuto Marco, Ley 55/2003, artículo 2.2, siendo, pues, de aplicación en los factores organizativos y previos a la relación entre el personal y la Administración del Derecho administrativo. También normalmente el personal estatutario se corresponde con personas que desarrollan su actividad en la prestación de servicios públicos y no en el ejercicio propio de potestades administrativas o de poder público, si bien, en una interpretación lógica o sistemática, el hecho de que su estatuto sea de derecho público o administrativo, indica que su actividad no es solamente la habitual en el profesional privado correspondiente, sino que se encuentra matizada por una serie de actos que afectan a una Administración pública y superan los meros aspectos laborales o contractuales de derecho privado al tomar decisiones con transcendencia en la organización administrativa pública. No obstante, al desarrollarse en

el campo de los servicios públicos, como es el caso de los sanitarios, lo es también en un campo compartido en el que el sector privado también presta dicho servicio y no se puede decir que con transcendencia social menor, por lo que debe concluirse que la verdadera razón del régimen especial de Derecho administrativo nace de la organización a la que se sirve y que las decisiones que trascienden de la relación laboral propiamente dicha son las de la función que se ejerce o servicio público que se presta y su importancia social.

Como se ve, pues, el hecho de que se ejerzan funciones públicas o no, se desarrolle la actividad en el campo de los servicios públicos o se realice una actividad material común, influye en el régimen jurídico aplicable y, finalmente, en la inclusión de las personas en una categoría o clase personal.

Finalmente, la vigente normativa se refiere a otra clase de personal, antes incluido como una clase de funcionarios públicos, que es la del personal eventual, que en la legislación de funcionarios públicos, Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, es producto de la derogación del artículo 5.1 de la Ley de 1964 que definía a los funcionarios eventuales y de lo dispuesto en el artículo 15 .1 a) de la referida Ley 30/1984, que establece que las relaciones de puestos de trabajo comprenderán los que deban ser ocupados por personal eventual. De estos dos hechos resulta, por parte de esta legislación, una indefinición de este personal que, en 1964 por el derogado artículo 5.1, como funcionarios eran definidos como *quienes desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera*. Este asesoramiento lo era respecto del cargo del

que dependían y que proponía su nombramiento y su cese se producía cuando cesaba el cargo público correspondiente. El puesto más típico de puesto eventual era el de las secretarías de altos cargos, por ejemplo, si bien hoy existen muchos puesto de asesoramiento de los cargos políticos que tienen dicha clasificación. En la legislación de régimen local se dice que el personal eventual desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial, en consonancia con lo establecido en la actualidad en la Ley 30/1984, en su artículo 20.2 que establece que este personal, *sólo ejercerá funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial y su nombramiento y cese, que serán libres, corresponden exclusivamente a los Ministros y a los Secretarios de Estado, y en su caso, a los Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Presidentes de las Corporaciones Locales. El personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento.* En el punto 3 el artículo destaca que en ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo de carácter eventual constituirá mérito para el acceso a la función pública o la promoción interna.

La regulación de este personal es de Derecho administrativo y no tiene carácter laboral, por lo que también puede considerarse como una clase situada entre los funcionarios públicos y los trabajadores sujetos a derecho laboral.

De la vigente redacción del artículo 15 de la citada Ley 30/1984, en virtud de la Ley 23/1988, partiendo de las definiciones antes reseñadas de la Ley de 1964, ante la obligación que señaló el Tribunal Constitucional de que la Ley estableciera las bases de la clasificación de los puestos de trabajo que correspondían a funcionarios públicos y los que correspondían

a personal laboral, en lugar de abordar la cuestión partiendo del ejercicio o no de funciones públicas, resultó una declaración de que *con carácter general, los puestos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos*. De ello resulta que, en principio, todos los puestos de dicha Administración serían de funcionarios públicos. No obstante el mismo artículo establece una excepción, permitiendo que puedan ser desempeñados por personal laboral los siguientes puestos:

Los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;

los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;

los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;

los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, y

los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.

Posteriormente por Ley 42 /1994 de medidas fiscales, administrativas y de orden social se añaden a la excepción *los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo*.

En las excepciones no se tiene en cuenta con carácter preferente la función a realizar como ya se ha señalado, sino el carácter periódico, el discontinuo etc., e, incluso, el añadido de la Ley 42/1994 abre un campo extenso de posible laboralización que podría poner en duda la propia existencia del Cuerpo General Auxiliar.

Las distintas clases de funcionarios son objeto del punto siguiente, nos basta ahora con exponer las bases que sienta la legislación para su concepción o para considerar los puestos que deben ocupar. Como vemos no define la normativa lo que constituyen funciones públicas sino que más bien introduce la confusión. La legislación de régimen local sí que es más específica y nos revela una serie de funciones que son públicas y que, por ello, se reservan a funcionarios públicos y, así, en su artículo 92.2 establece que *son funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcionarial, las que impliquen el ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico – financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función*.

Además, el artículo en su punto 3, en defensa de la supremacía del ordenamiento jurídico estatal y en virtud de la garantía antes señalada,

establece: *Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional:*

a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

b) El control y fiscalización interna de la gestión económico financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

En este ordenamiento sí quedan más claramente establecidas las funciones esenciales que por ser funciones públicas se reservan a funcionarios públicos. Por lo que se refiere al ordenamiento jurídico de la Comunidad Valenciana, también existió una descripción de funciones públicas, luego eliminada de la Ley de la Función Pública. Así por Ley 6/1990 se realizó un intento de definición de las funciones públicas al modificar el artículo 16 de la Ley 10/1985 y establecer los puestos que cabe clasificar en la Administración general y en la especial. En este sentido destaca que en ambos casos se establecía la conexión de las funciones a realizar con la producción de actos administrativos. Es decir, se estableció una relación con el ejercicio de poder.

Ya en concreto, consideró funciones públicas de Administración general las siguientes:

a) Las de fe pública, asesoramiento jurídico- económico y defensa en juicio.

b) Las de gestión de la contratación, gestión de personal y de la organización de la estructura administrativa.

c) *Las de gestión económico- financiera y presupuestaria, y su control y fiscalización, y la contabilidad, tesorería y recaudación.*

d) *Las que suponen el ejercicio de tareas de carácter administrativo, como soporte de cualquier actividad de la Administración, comprendiendo aquéllas tales como las de dirección, planificación, coordinación, inspección, estudio, propuestas, gestión, trámite, colaboración, impresión, ordenación y archivo.*

En cuanto a la Administración especial consideró como sus puestos propios: *aquellos que, aún ejerciendo funciones tendentes a la producción de actos administrativos, éstas tengan un carácter técnico en razón del ejercicio de una determinada profesión o profesiones específicas.*

En la actualidad el vigente Texto Refundido de la Ley ha hecho desaparecer el detalle respecto de la Administración general para establecer solamente que en dicha administración se clasificarán los puestos que se correspondan con el ejercicio de las funciones comunes y relacionadas con la actividad de producción de actos administrativos, quedando con la misma redacción la parte del precepto dedicada a la Administración especial.

Queda sólo por señalar la existencia de otro personal que, si bien no se define en las leyes de función pública, es posible conforme a la legislación laboral que es el *personal de alta dirección* y que también en este caso está previsto en la normativa sanitaria en el caso de dirección de hospitales y que, lógicamente no debe surgir para el caso de puestos que supongan el desempeño de funciones públicas y resulta apropiado para empresas públicas y, según casos, en los entes personificados cuya

actividad se regule por el derecho privado aún cuando presten servicios públicos. No obstante, es una figura que puede propiciar conductas incorrectas desde el punto de vista del derecho público o corrupciones, en especial en aquellos casos en que los contratos resultan blindados frente al despido y existen componentes políticos en la contratación. Cosa muy posible, en cuanto este personal en la propia normativa laboral es calificado como de confianza.

2.2.2. Las clases de funcionarios y del personal laboral.

Conviene no sólo analizar las distintas clases de funcionarios sino también exponer las del personal laboral, siempre teniendo en cuenta los límites que establece la legislación examinada, pero sin perder de vista la concepción de las funciones públicas y el sentido y significado de la sujeción a distintos derechos de funcionarios y laborales.

A) Clases de funcionarios.

Sigue siendo la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 la que nos ofrece las clases de funcionarios que se rigen por ella y así en su artículo 3.1 establece una primera clasificación distinguiendo entre funcionarios *de carrera* y funcionarios *de empleo*. A los primeros, en su artículo 4, los define como aquellos que *en virtud de nombramiento legal, desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas, con cargo a las consignaciones de personal de los*

Presupuestos Generales del Estado. En el artículo 3.2 se nos dice que estos funcionarios se integran en Cuerpos generales y Cuerpos especiales, cuestión que ya ha sido abordada con anterioridad manifestando las diferencias existentes entre unos y otros.

En el punto 3 del citado artículo 3 se nos dice que los funcionarios de empleo pueden ser eventuales o interinos. Cuestión que se ha visto modificada, como ya hemos puesto de manifiesto, al derogar la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública el artículo 5.1 de la Ley de 1964 en el que se describía al funcionario eventual, que queda así como un tercer genero o clase de personal. Conviene hacer notar que el calificativo como de *empleo* de estos funcionarios se unía, y sigue unida, a su carácter temporal y no permanente. El artículo 5.2 nos describe al funcionario *interino* y dice que son *funcionarios interinos los que, por razones de justificada necesidad y urgencia, en virtud de nombramiento legal y siempre que existan puestos dotados presupuestariamente, desarrollan funciones retribuidas por las Administraciones Públicas en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera y permanezcan las razones de necesidad o urgencia.* Esta definición tiene, necesariamente, que confrontarse con la posibilidad de contratación de personal laboral para puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo que permite el artículo 15.1 c) del la Ley 30/1984, de modo que queden distinguidos los supuestos en que corresponde el nombramiento interino y aquellos en que es posible la contratación laboral. En el primer supuesto se trata de puestos de carácter permanente y que corresponden a funcionarios de carrera, pero que se encuentran vacantes o su titular no lo ocupa temporalmente y tiene reserva a su favor, y su

necesidad es también permanente. En cambio la contratación laboral lo es para puestos o tareas no permanentes que puede, por ejemplo, corresponder a tareas de programas de duración temporal o que no pueden ser cubiertas por funcionarios de carrera durante un período determinado o que se presentan de forma discontinua sin que sea preciso crear un puesto fijo de plantilla. De otro lado, también hay que destacar que la Ley en el caso de los interinos exige que la necesidad de su nombramiento esté justificada o revista carácter de urgencia, si no fuera así hay que entender que procedería la provisión del puesto por los sistemas normales y por personal de carrera.

El artículo 5.2, continúa estableciendo que los funcionarios interinos serán cesados en los siguientes casos:

- a) Cuando la plaza ocupada interinamente se provea por funcionario de carrera por alguno de los sistemas de provisión previstos reglamentariamente.
- b) Cuando de extinga el derecho a la reserva de puesto de trabajo del funcionario de carrera sustituido.
- c) Cuando por causas sobrevenidas la plaza sea amortizada.
- d) Cuando la Administración considere que ya no existen las razones de necesidad que motivaron la cobertura interina.

La Ley también establece una garantía al efecto de que la interinidad no se prolongue y exige que las plazas ocupadas por estos funcionarios interinos de necesidad o urgencia se incluyan en la oferta de empleo público inmediatamente posterior a la permanencia de un año del interino en su puesto, salvo el caso de amortización previa, para ser provistas de acuerdo con los procedimientos legales. No quedan comprendidas, como

es lógico, las interinidades por sustitución de personas que tienen reservado el puesto.

Antes de exponer brevemente las clases de personal laboral cabe hacer referencia a unos funcionarios que son aquellos que ocupaban las denominadas *plazas no escalafonadas* que no se integraban en Cuerpos o Escalas y que conforme a la disposición adicional primera de la Ley 30/1984 debían ser integrados y que por Real Decreto 1126/1986 bien lo han sido o quedan a extinguir o han sido amortizadas las plazas. Realmente muchas de estas plazas eran puestos de trabajo que podían haber sido clasificados en la actualidad como propios de personal laboral. Basta ver la relación de plazas declaradas a extinguir por el mencionado Real Decreto para apreciar dicha circunstancia; así por ejemplo, figuran puestos como los de cajista de imprenta, maestros de taller, traductores, pilotos aviadores, matronas, taxidermistas, etc. Estas plazas, pues, tenían un carácter muy singularizado y surgían en entidades y órganos muy concretos o especializados tales como universidades, museos, institutos agrarios, industriales, centros de publicaciones o editores, etc., sin que su número llegara a hacer necesaria la constitución de un Cuerpo y sin poder dar lugar a una escala, precisamente por su singularidad y categoría única, no siendo preciso propiciar, o no necesitándose, una movilidad entre dichas organizaciones y puestos; produciéndose, además, en un momento en que no existen tendencias a la laboralización, la cual tenía un campo mucho más reducido que en la actualidad.

B) Clases de personal laboral.

Habiéndose expuesto con anterioridad los puestos que pueden ser cubiertos por personal laboral se ha manifestado realmente la cuestión más importante y la más conflictiva, en cuanto afecta a las concepciones de funcionarios y funciones públicas y a las garantías de los intereses públicos y procedimientos administrativos. No es posible efectuar una clasificación del personal laboral atendiendo a sus funciones o actividad profesional, al coincidir con el abanico de profesiones u oficios existentes en la sociedad y en el mundo privado o empresarial, es suficiente, pues, que permanezca la idea básica de que el campo propio de su actividad en las Administraciones públicas coincide con el de los servicios públicos propiamente dichos o de las actividades empresariales y de carácter económico o productivo que aquellas realizan, que no se sujetan a Derecho administrativo en sí mismas sino sólo en los aspectos reguladores y organizativos previos a la actividad correspondiente.

Por ello, la única clasificación a establecer tiene que coincidir básicamente con las modalidades de contratación que recoge el Estatuto de los Trabajadores o las regulaciones específicas complementarias del mismo, pero adquiriendo relieve, a los efectos de gestión y de relación jurídica con la Administración, especialmente, la clasificación que surge de tener en cuenta la duración del contrato o su permanencia o temporalidad. De este modo, se puede hacer referencia a personal fijo o de plantilla, fijo-discontinuo, a tiempo parcial, interino, de relevo y en prácticas. También se puede hacer referencia a personal por tiempo indefinido o de duración determinada, en virtud del tipo de contrato de duración determinada que regula el artículo 15 del Estatuto que comprende los casos de obras o servicios determinados, los contratos temporales por acumulación de tareas etc. que se denominan eventuales y los de sustitución o interinidad.

No hay que olvidar el personal directivo, ya mencionado, que surge de la modalidad del contrato de alta dirección y por su especial función y responsabilidad y que se califica como de confianza.

2.3 REFERENCIA ESPECIAL A LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

La legislación básica de régimen local, respecto del personal de las corporaciones o entidades locales se ajusta las estructuras y clases de personal que se han analizado con anterioridad e, incluso, hemos visto que en ella hay una definición más exacta de lo que constituyen funciones públicas reservadas a funcionarios y también hemos visto al analizar el artículo 92 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que se hace referencia a los funcionarios de habilitación nacional. Este hecho, tiene relación con los aspectos estructurales de las Administraciones territoriales españolas, que si bien gozan de autonomía y, por ello, hoy se dice que no se someten a un régimen de tutela, sí están reguladas o sometidas por el denominado principio de supremacía de unos ordenamientos jurídicos sobre otros. Si bien, pues, en la actualidad no existe una jerarquía entre Administraciones públicas, sí existe una supremacía de los ordenamientos jurídicos superiores sobre los inferiores o a ellos subordinados. De este modo, el ordenamiento jurídico estatal o de la Administración central de Estado, en lo básico y en las materias que son de su competencia exclusiva, se impone a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales, las cuales, según las circunstancias, lo deben respetar o aplicar. La misma relación de

supremacía se da entre el ordenamiento jurídico de cada Comunidad Autónoma y los de las corporaciones locales de su territorio.

De este modo cada Administración pública territorial tiene una competencia ordenadora que alcanza y obliga a los entes de ella dependientes y, en su caso, a las otras Administraciones públicas territoriales y, además, por ello y en virtud de la obligación y deber de sometimiento de todos los poderes públicos y de las Administraciones públicas a la Constitución y el Derecho, según los artículos 9 y 103 de la Constitución, siendo las Administraciones públicas parte de la estructura del Poder ejecutivo, se hace necesaria que cada una de ellas desarrolle una actividad dirigida a velar por el cumplimiento de las leyes y del ordenamiento jurídico, que no sólo afecta a sus respectivos órganos administrativos, sino que exige de mecanismos de control y vigilancia, en defensa de sus competencias y propios ordenamientos, de la actividad de las Administraciones públicas de inferior territorio a las que alcanza dicho ordenamiento, velando por su cumplimiento y efectividad. Por ello, por el menor alcance territorial de sus ordenamientos y por su doble subordinación, al ordenamiento jurídico estatal y al de su Comunidad Autónoma, los entes locales están sujetos a un mayor control.

Los mecanismos de control del ajuste a derecho de la actividad de las Administraciones públicas y de la supremacía de unos ordenamientos sobre otros pueden ser múltiples. Una de las posibilidades es la de la existencia de funcionarios de una Administración pública que realicen actividades y funciones que a ésta corresponden pero en la organización de otra subordinada en su ordenamiento, en ejercicio de competencias propias, o en defensa de intereses públicos o generales o del ordenamiento

jurídico correspondiente. Esta posibilidad que no se ha traducido o ejercido respecto de las Comunidades Autónomas por el Estado - quizá al existir otros mecanismos a través de la impugnación de actos administrativos ante la jurisdicción contencioso - administrativa- sí existe aplicada en la Administración local, al persistir la figura ya señalada de los funcionarios de habilitación nacional, antes integrados en los Cuerpos Nacionales de Administración Local. De estos funcionarios se ocupa, como hemos visto el artículo 92.3 de la Ley 7/1985, pero se regula en detalle su régimen jurídico en el Real Decreto 1174/1987.

Conviene que nos refiramos a estos funcionarios y las funciones que tienen reservadas.

A) Los funcionarios de habilitación nacional y las funciones a ellos reservadas.

Recordamos que del citado artículo 92.3 resultaba que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, la de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y la de control y fiscalización interna de la gestión económico - financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación, señalando en el núm. 4 de dicho precepto que las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrán ser atribuidas a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado.

En esencia, se puede decir que los puestos de trabajo de estos funcionarios, o reservados a ellos, son los de Secretaría, Intervención y Tesorería y Depositaria, en sus distintas categorías, ejerciendo la jefatura de los correspondientes servicios y los artículos 2 al 6, ambos inclusive, del Real Decreto 1174/1987 se ocupan de describir el contenido de estas funciones. Los transcribimos aquí al efecto de que el alumno tenga una mejor comprensión del papel que cumplen estos funcionarios, sin pretender que se memorice su contenido.

Según el artículo 2 la función de **fe pública** comprende:

a) La preparación de los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día de las sesiones que celebren el Pleno, la Comisión de Gobierno decisoria y cualquier otro órgano colegiado de la Corporación en que se adopten acuerdos que vinculen a la misma, de conformidad con lo establecido por el Alcalde o Presidente de la Corporación y la asistencia al mismo en la realización de la correspondiente convocatoria, notificándola con la debida antelación a todos los componentes del órgano colegiado.

b) Custodiar desde el momento de la convocatoria la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerla a disposición de los miembros del respectivo órgano colegiado que deseen examinarla.

c) Levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados referidos en el apartado a) y someter a aprobación al comienzo de cada sesión el de la precedente. Una vez aprobada, se transcribirá en el Libro de Actas

autorizada con la firma del Secretario y el visto bueno del Alcalde o Presidente de la Corporación.

d) Transcribir al Libro de Resoluciones de la Presidencia las dictadas por aquélla y por los miembros de la Corporación que resuelvan por delegación de la misma.

e) Certificar de todos los actos o resoluciones de la Presidencia y los acuerdos de los órganos colegiados decisorios, así como de los antecedentes, libros y documentos de la Entidad.

f) Remitir a la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma, en los plazos y formas determinados reglamentariamente, copia o, en su caso, extracto de los actos y acuerdos de los órganos decisorios de la Corporación, tanto colegiados como unipersonales.

g) Anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaigan.

h) Autorizar, con las garantías y responsabilidades inherentes, las actas de todas las licitaciones, contratos y documentos administrativos análogos en que intervenga la Entidad.

i) Disponer que en la vitrina y tablón de anuncios se fijen los que sean preceptivos, certificándose su resultado si así fuera preciso.

j) Llevar y custodiar el Registro de Intereses de los miembros de la Corporación y el Inventario de Bienes de la Entidad.

El artículo 3 nos describe las funciones de **asesoramiento legal preceptivo** del siguiente modo:

a) La emisión de informes previos en aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de Concejales o Diputados con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto correspondiente. Tales informes deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.

b) La emisión de informe previo siempre que se trate de asuntos para cuya aprobación se exija una mayoría especial. En estos casos, si hubieran informado los demás Jefes de servicio o dependencia u otros asesores jurídicos, bastará consignar nota de conformidad o disconformidad, razonando esta última, asumiendo en este último caso el firmante de la nota la responsabilidad del informe.

c) La emisión de informes previos siempre que un precepto legal expreso así lo establezca.

d) Informar, en las sesiones de los órganos colegiados a que asista y cuando medie requerimiento expreso de quien presida, acerca de los aspectos legales del asunto que se discuta, con objeto de colaborar en la corrección jurídica de la decisión que haya de adoptarse. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuya legalidad pueda dudarse podrá solicitar al Presidente el uso de la palabra para asesorar a la Corporación.

e) Acompañar al Presidente o miembros de la Corporación en los actos de firma de escrituras y, si así lo demandaren en sus visitas a autoridades o asistencia a reuniones, a efectos de asesoramiento legal.

La función de **control y fiscalización interna de la gestión económico - financiera y presupuestaria** comprende, según el artículo 4 del Real Decreto:

a) La fiscalización, en los términos previstos en la legislación, de todo acto, documento o expediente que dé lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que puedan tener repercusión financiera o patrimonial, emitiendo el correspondiente informe o formulando, en su caso, los reparos procedentes.

b) La intervención formal de la ordenación del pago y de su realización material.

c) La comprobación formal de la aplicación de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios.

d) La recepción, examen y censura de los justificantes de los mandamientos expedidos a justificar, reclamándolos a su vencimiento.

e) La intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria.

f) La expedición de certificaciones de descubierto contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos.

g) El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de créditos de los mismos.

h) La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico - financiera o presupuestaria le hayan sido solicitadas por la Presidencia, por un tercio de los Concejales o Diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico - financiera de las respectivas propuestas. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuyas repercusiones presupuestarias pudiera dudarse, podrán solicitar al Presidente el uso de la palabra para asesorar a la Corporación.

i) La realización de las comprobaciones o procedimientos de auditoría interna en los Organismos autónomos o Sociedades mercantiles dependientes de la Entidad con respecto a las operaciones no sujetas a intervención previa, así como el control de carácter financiero de los mismos, de conformidad con las disposiciones y directrices que los rijan y los acuerdos que al respecto adopte la Corporación.

Por función de **Tesorería** el artículo 5 considera:

a) El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad local, de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales vigentes.

b) La Jefatura de los Servicios de recaudación.

El propio artículo 5 considera las funciones de **manejo y custodia de fondos, valores y efectos** que comprende:

a) La realización de cuantos cobros y pagos corresponda a los fondos y valores de la Entidad, de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales vigentes.

b) La organización de la custodia de fondos, valores y efectos de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.

c) Ejecutar, conforme a las directrices marcadas por la Corporación, las consignaciones en Bancos, Caja General de Depósitos y establecimientos análogos, autorizando junto con el Ordenador de pagos y el Interventor los cheques y demás órdenes de pago que se giren contra las cuentas abiertas en dichos establecimientos.

d) La formación de los planes y programas de Tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a las directrices marcadas por la Corporación.

Por lo que se refiere a la función de **recaudación** de la que corresponde a los funcionarios de habilitación nacional la jefatura el artículo 5 dice que ésta comprende:

a) El impulso y dirección de los procedimientos recaudatorios, proponiendo las medidas necesarias para que la cobranza se realice dentro de los plazos señalados.

b) La autorización de pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores y agentes ejecutivos.

c) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y autorizar la subasta de bienes embargados.

d) La tramitación de los expedientes de responsabilidad por perjuicio de valores.

Finalmente el artículo 6 nos describe la función de **contabilidad** en la que comprende:

a) La coordinación de las funciones o actividades contables de la entidad local, con arreglo al Plan de Cuentas a que se refiere el art. 114 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, emitiendo las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionando su aplicación.

b) La preparación y redacción de la Cuenta General del Presupuesto y de la Administración del Patrimonio, así como la formulación de la liquidación del presupuesto anual.

c) El examen e informe de las Cuentas de Tesorería y de Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto.

Respecto de esta función el artículo, en su segundo punto, establece que *la responsabilidad administrativa de las funciones contables propias de la Tesorería corresponderá a funcionarios con habilitación de carácter nacional en los supuestos en que, de acuerdo con lo establecido en el presente Real Decreto, esté reservada a los mismos la responsabilidad del conjunto de la función de Tesorería.*

En definitiva, con carácter general, los puestos a los que se atribuye la responsabilidad de las funciones enumeradas, en los entes o corporaciones locales, resultan estar reservados a favor de funcionarios con habilitación nacional. Por lo tanto no son todos los puestos sino los que conllevan la responsabilidad. También se reservan en su favor, en las corporaciones cuyas Secretaría o Intervención se clasifican de primera clase aquellos otros puestos de trabajo que tengan atribuidas funciones de colaboración inmediata y auxilio a dichos puestos, a los que, de acuerdo con la definición de los mismos señalada en la relación de puestos de trabajo, les corresponda su sustitución, en los casos de vacantes, ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria.

En cambio se permite que las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo y las correspondientes a la intervención

respecto de Juntas, Organos o Entidades dependientes de la Corporación distintas del Alcalde, Pleno o Comisión de Gobierno decisoria, puedan ser encomendadas por la Corporación a funcionarios propios carentes de la habilitación de carácter nacional, a propuesta del titular de la Secretaría o Intervención, y que actuarán como delegados de éstas.

Respecto de la Tesorería y para las funciones que comprende, en las corporaciones locales cuya Secretaría esté clasificada de primera categoría, cuando el volumen de los servicios así lo aconseje, se pueden crear puestos de trabajo diferenciados y reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Conviene resaltar que la habilitación de carácter nacional se estructura como una Escala diferenciada de las de Administración General y Administración Especial que más adelante analizaremos. Esta escala se divide en las siguientes subescalas:

- a) Secretaría.
- b) Intervención - Tesorería.
- c) Secretaría - Intervención.

En las dos primeras subescalas se comprenden dos categorías: de entrada y superior. En la subescala de Secretaría - Intervención no existe diferenciación de categorías.

B) El personal propio de las corporaciones locales.

De los funcionarios de carrera de las corporaciones locales que no ocupan puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional se ocupan los capítulos II y IV del Título VII del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local y se organizan en escalas, subescalas, clases y categorías por cada Corporación. El artículo 167 del citado Texto dice que estos funcionarios se integrarán en las escalas de Administración General y Administración especial de cada Corporación, por lo que vemos que existe la división básica que con carácter general señalábamos respecto de toda la función pública. Respecto de la escala de Administración General, en el artículo 169 de Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, se establecen las mismas funciones que se han analizado como propias de los Cuerpos Generales en la Administración del Estado y en el 170 se califica a la escala de Administración Especial con los mismos criterios que a los Cuerpos especiales del Estado.

En la escala de Administración Especial existen dos subescalas la Técnica y la de Servicios Especiales. La primera es la equivalente a los cuerpos especiales y en ellas se engloban los funcionarios con titulaciones académicas y profesionales específicas, mientras que en la segunda se comprenden las clases siguientes.

- a) Policía local y sus auxiliares
- b) Servicio de Extinción de incendios
- c) Plazas de cometidos especiales.
- d) Personal de Oficinas.

En las plazas de cometidos especiales, el Texto Refundido, específicamente, por ejemplo, incluye a las Bandas de Música y señala que en ellas se comprenderán los restantes funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente no manual que no queden comprendidos en la escala técnica y en la clase de personal de oficio incluye a los funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente manual y se establece, dentro de cada oficio, industria o arte, una clasificación en Encargado, Maestro, Oficial, Ayudante y Operario. Debe notarse que en estas dos clases se hace referencia a la realización de tareas y no de funciones.

La escala de Administración General se divide en las siguientes subescalas:

- a) Técnica
- b) Administrativa
- c) Auxiliar
- d) Subalterna.

Además de este personal también existe el personal eventual y el laboral.