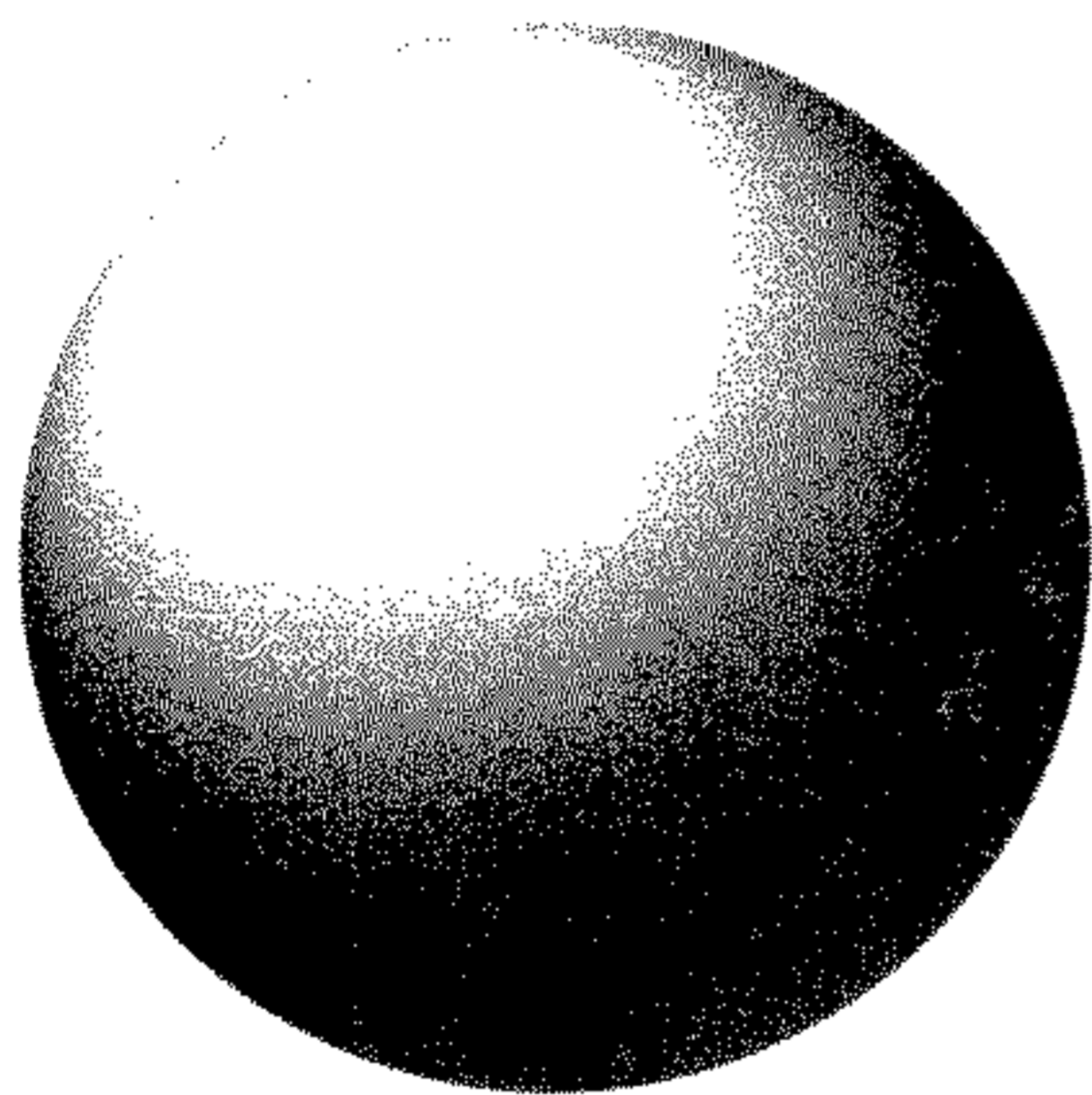
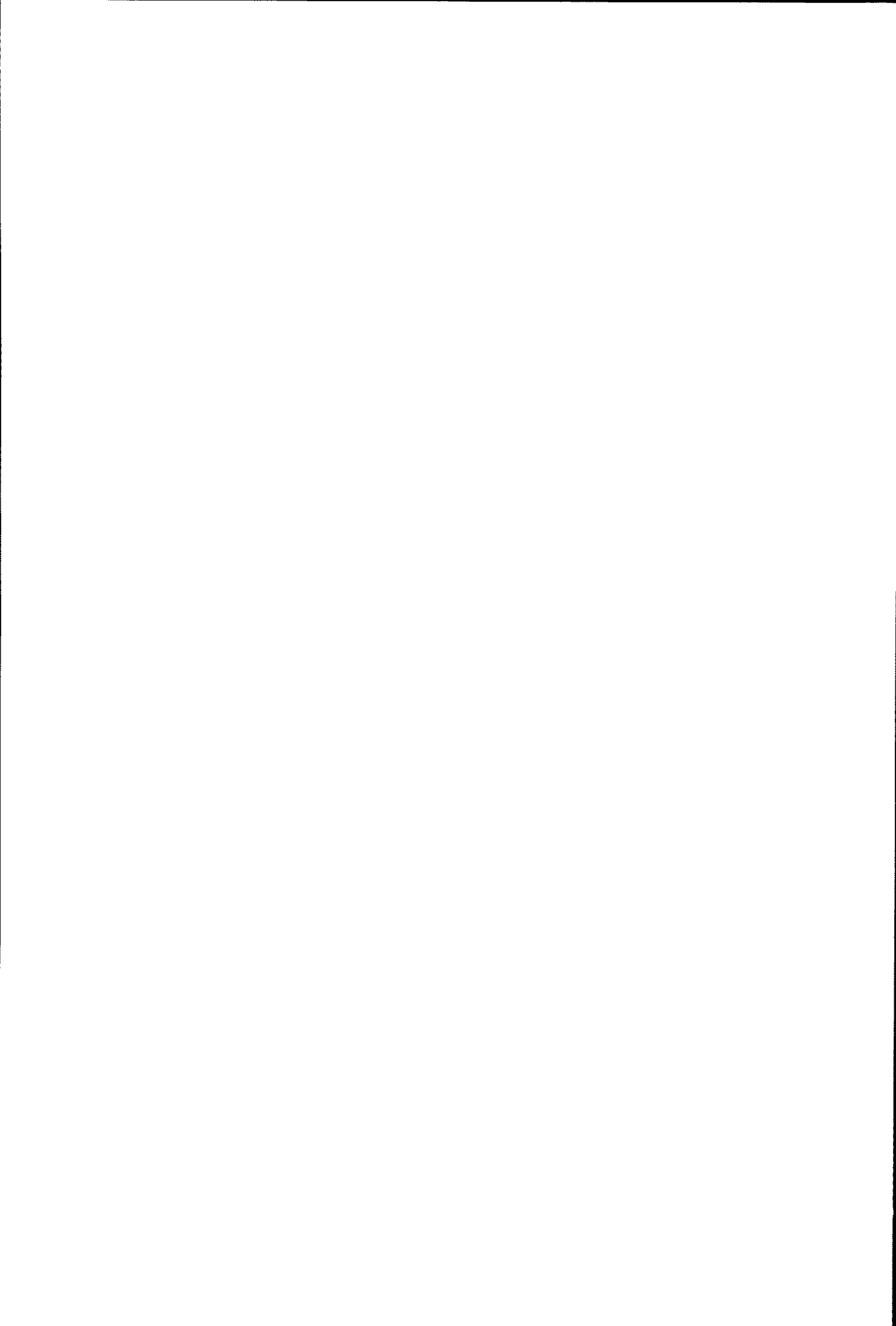


M.^a José Feijóo Rey

**El personal al servei
de l'Administració de la
Generalitat de Catalunya
(1986-1993)**



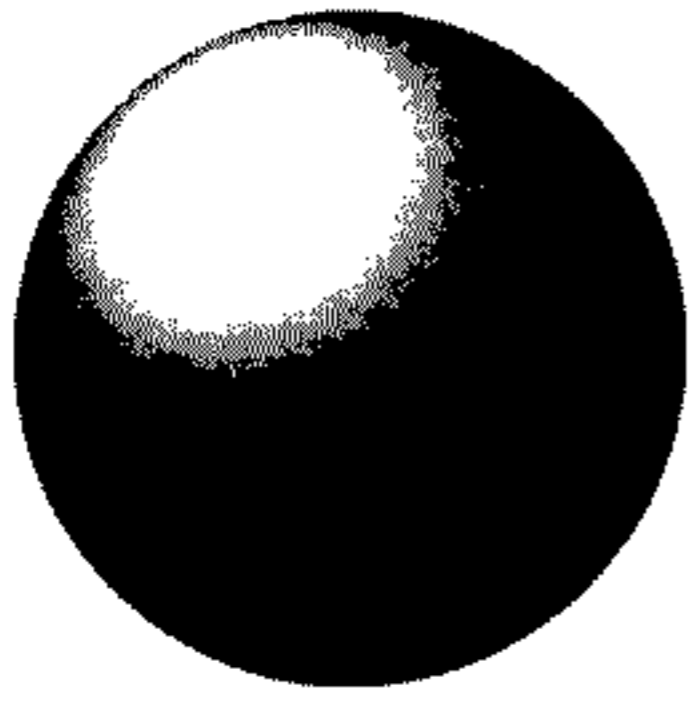
Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**



El personal al servei de l'Administració de la Generalitat
de Catalunya (1986-1993)



M.^a José Feijóo Rey



**El personal al servei
de l'Administració de la
Generalitat de Catalunya
(1986-1993)**

Barcelona, 1995



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Feijóo Rey, M.ª José (María José)

El Personal al servei de la Generalitat de Catalunya

Bibliografia

ISBN 84-393-3215-7

I. Escola d'Administració Pública de Catalunya II. Títol III. Col·lecció I. Catalunya. Generalitat— Funcionaris i empleats— Situació legal, lleis, etc. 353.9 (467.1).08

L'elaboració d'aquest estudi va obtenir un ajut a la recerca en el «II Concurs d'ajuts a la investigació en matèria d'Administració pública», convocat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (DOGC núm. 1450, de 3 de juny de 1991).

L'AUTORA

María José Feijóo Rey, professora titular EU de dret del treball i de la Seguretat Social de la Universitat Autònoma de Barcelona, és llicenciada en dret i màster en Estudis Europeus. Ha realitzat estades a l'estranger (Universitat de Bolonya i Universitat de Nanterre-París), per tal d'aprofundir en l'estudi de la reforma italiana en matèria d'ocupació pública i del model d'ocupació pública francès, respectivament. És autora de diverses publicacions, entre les quals destaquen les referents a la incidència del desconeixement d'una llengua en l'acomiadament, la regulació comunitària dels acomiadaments col·lectius i l'ocupació pública.

D'altra banda, ha realitzat treballs i conferències per a organismes públics i privats sobre qüestions diverses d'actualitat, concretament, sobre la reforma del mercat de treball de 1994, la institució cooperativa i diverses problemàtiques plantejades pel règim jurídic dels funcionaris públics en el marc de la gestió dels recursos humans.

© 1995, María José Feijóo Rey
© D'aquesta edició: 1995, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: juliol de 1995
Tiratge: 750 exemplars
Disseny gràfic: Estudi Propaganda
ISBN: 84-393-3215-7
Dipòsit legal: B-32.713-1995
Fotocomposició: ApG, S.A. -
c/ Entença, 218 - 08029 Barcelona
Impressió: Novagràfik, S.L. -
c/ Puigcerdà, 127 - 08019 Barcelona

Índex

- 7 **Introducció**

- 9 **I. Marc normatiu general**

- 9 1. **La Constitució espanyola i la interpretació del Tribunal Constitucional sobre normativa bàsica, desplegament autonòmic i control d'ambdues**
- 22 2. **La jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre les bases del règim jurídic dels funcionaris públics (art. 149.1.18 CE)**
- 25 3. **L'Estatut d'Autonomia de Catalunya**

- 31 **II. Marc normatiu sobre ocupació pública**

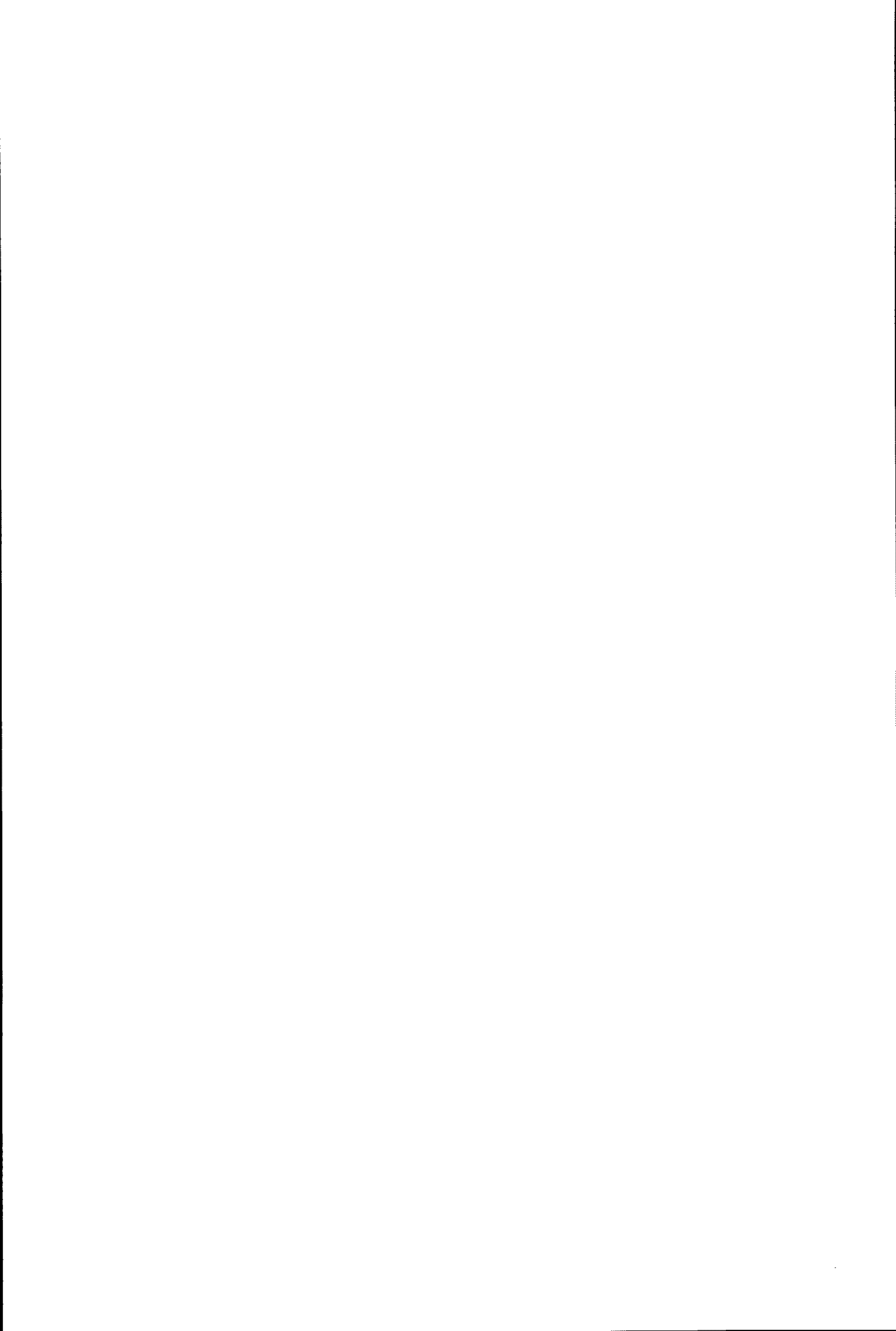
- 31 1. **Llei de mesures per a la reforma de la funció pública**
- 35 2. **Llei de la funció pública de la Generalitat de Catalunya: diferents tipus de personal**

- 39 **III. L'Administració de la Generalitat de Catalunya: una anàlisi gràfica del tipus de personal al seu servei**

- 39 1. **Percentatges i xifres globalitzades del període 1986/1993 d'empleats totals: funcionaris públics, contractats en règim laboral, contractats en règim administratiu i altre tipus de personal**
- 39 1.1. *Gràfics*
- 46 1.2. *Comentari*
- 48 2. **Xifres per departaments del període 1986-1993 d'empleats totals: funcionaris públics, contractats en règim laboral, contractats en règim administratiu i altre tipus de personal**
- 48 2.1. *Gràfics*
- 80 2.2. *Comentari*

- 87 **IV. Conclusions**

- 93 **Addenda**



Introducció

Aquest treball té com a objecte d'estudi les diferents formes de vinculació jurídica del personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.*

La importància d'aquesta temàtica ve donada per dos aspectes. El primer, com a fenomen que es produeix a conseqüència de la reforma estructural de l'Estat, pel qual aquest deixa de ser unitari i centralitzat, per ser plural i compost, és a dir, un Estat autonòmic. El segon aspecte és de tipus quantitatiu, això és, el nou col·lectiu de personal que prestarà els seus serveis a l'Administració autonòmica a conseqüència del procés de transferències que va tenir lloc.

Aquests dos trets característics a què ens hem referit impliquen que aquest estudi tingui quatre parts clarament diferenciades on s'estudia des de la normativa que afecta en un primer moment, per tal de conèixer el grau competencial que té la Comunitat Autònoma en aquesta matèria, fins a la normativa específica, per estudiar més tard les dades reals globals i per departaments que permetran arribar a elaborar unes conclusions.

A continuació passem a fer l'exposició sobre la qüestió que ens ocupa, el personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, seguint l'esquema següent:

1. *Marc normatiu general:*

- 1.1. La Constitució espanyola i la interpretació del Tribunal Constitucional sobre normativa bàsica, desplegament autonòmic i control d'ambdues.

* Agraïixo de forma expressa a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya el suport en l'elaboració d'aquest estudi per mitjà del "II Concurs d'ajuts a la investigació en matèria d'Administració pública a Catalunya".

- 1.2. La jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre les bases del règim jurídic dels funcionaris públics (art. 149.1.18 CE).
 - 1.3. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC)
2. *Marc normatiu específic sobre ocupació pública:*
 - 2.1. Llei de mesures per a la reforma de la funció pública (LMRFP)
 - 2.2. Llei de la funció pública de la Generalitat de Catalunya (LFPGC): diferents tipus de personal.
 3. *L'Administració de la Generalitat de Catalunya: una anàlisi «gràfica» del tipus de personal al seu servei.*
 4. *Conclusions.*

Addenda

I. Marc normatiu general

1.

La Constitució Espanyola i la interpretació del Tribunal Constitucional sobre normativa bàsica, desplegament autonòmic i control d'ambdues

La Constitució Espanyola de 1978, tal com s'expressa a l'article 2 CE («La Constitució reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren ...»), configura un Estat autonòmic en reconèixer com a principi el dret a l'autonomia, que es concreta en l'article 137 com a principi d'organització territorial de l'Estat («L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius»). Així, s'introdueix un element nou, tant polític com jurídic i social: les autonomies. L'Estat autonòmic implica la necessitat de distribuir les competències sobre l'activitat pública i administrativa entre els dos ens que les poden detenir: l'Estat i la comunitat autònoma.

En haver-se posat en marxa disset comunitats autònomes, les quals no posseeixen el mateix tipus de competències, s'ha de veure en concret quina és la situació normativa de la comunitat autònoma catalana en el punt que és objecte d'estudi. S'ha de tenir en compte que, donat el principi dispositiu, la Constitució permet que cada comunitat autònoma assumeixi mitjançant el seu estatut les competències que vulgui, dins del marc de l'article 148 o del contingut de l'article 149. L'Estatut és l'instrument fonamental a través del qual cada comunitat assumeix competències (STC 18/1982, de 4 de maig FJ 1; STC 26/1982, de 24 de maig FJ 2; STC 25/1983, de 7 d'abril FJ 3, etc.). Una vegada promulgat l'estatut, la comunitat adquireix les competències que s'hi contenen, i pot exercir immediatament totes aquelles que per al seu exercici no requereixin es-

pecials mitjans personals o materials (STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 3).

El tema que ens ocupa es troba en la llista que estableix l'article 149 CE, l'encapçalat per la clàusula de competència exclusiva a favor de l'Estat, en concret a l'apartat 18 («L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents: (...) 18.^a Les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles»).

Així, doncs, el règim jurídic del personal funcionari és una competència que en principi s'emmarca entre les anomenades *exclusives* de l'Estat tal com diu l'enunciat de l'article 149 CE. No obstant això, l'Estat no gaudeix d'una exclusivitat absoluta sobre tota la llista de matèries que conté aquest article. En algun cas l'exclusivitat afecta la totalitat de la matèria (relacions internacionals, defensa i forces armades...); en d'altres, només la legislació sobre la matèria, és a dir, resta a favor de la comunitat autònoma l'execució (laboral, civil...), i, per últim, en d'altres, l'Estat té com a competència exclusiva les bases o la legislació bàsica, essent aquest el cas que ens ocupa: «bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris».

En general, quan l'article 149 CE fa una reserva d'exclusivitat a favor de l'Estat té la seva justificació en el principi d'unitat i en el criteri de l'interès general. El concepte d'exclusivitat adquireix una importància primordial, des del moment en què els estatuts afirmen que les comunitats autònomes respectives tenen competència exclusiva sobre unes matèries, entre les quals se n'inclouen diverses sobre les quals l'Estat, en virtut de l'article 149.1 CE també té competència exclusiva (ex. art. 10 i 12 EAC). Per això, el significat d'allò que és exclusiu pot ésser considerat ambigu (STC 37/1981, 16 de novembre, FJ 1; STC 5/1982, de 8 de febrer, FJ 1). En aquest cas que estudiem es fa una reserva a l'Estat, encara que no de tota la funció legislativa, de manera que s'estableix una compartició amb la comunitat autònoma. La situació és que, en un règim de compartició, resten per a l'Estat els aspectes fonamentals, tot i que es reconeix

la intervenció de la comunitat autònoma garantint el principi d'autonomia.¹ La reserva estatal comprèn tan sols «potestats concretes» o «funcions determinades» consistents en les bases o legislació bàsica. Les comunitats poden assumir en els seus estatuts tot allò no reservat a l'Estat, és a dir, el desplegament legislatiu i l'execució. L'assumpció per part de la comunitat autònoma de competències de desenvolupament legislatiu i execució implica una capacitat per dur a terme una política pròpia² en la matèria.

Dins d'aquesta configuració poden sorgir com a mínim dos problemes: quin serà l'òrgan encarregat d'establir allò que és bàsic i quin serà l'encarregat del control posterior d'aquesta decisió.³

En primer lloc, s'ha de veure «dins de la potestat quin contingut substantiu constitueix en un determinat moment allò bà-

1. Aja, E. i altres, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pàg. 143.

2. Tomás y Valiente, F., *El reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Tecnos, col. «Temas Clave», Madrid, 1988, pàg. 100-101.

3. Sobre el tema de les bases, les referències bibliogràfiques més recents són: Aja, E.: «El concepto de competencias concurrentes. La legislación básica del Estado y de desarrollo de las Comunidades Autónomas», dins Pérez Calvo, A.: *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1990; Albertí Rovira, E.: «Leyes, medida y distribución de competencias: Un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional», *REDC*, 1986, núm. 18; Albertí Rovira, E.: «La noción de bases en el desarrollo estatutario», *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1991; Bayona Rocamora, A.: «La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y jurisprudencia constitucional», *REDA*, 1985, núm. 13; Conde Castejón, J.: *La conflictividad competencial. El concepto de bases*, IEA, Barcelona, 1992; Etxebarria Ariznabarreta, L.E.: «La competencia estatal sobre las bases y su proyección jurisprudencial sobre actos de ejecución», *RVAP*, 1985, núm. 13; Gómez-Ferrer Morant, R.: «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RAP*, 1987, núm. 113; Jiménez Campo, J.: «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *REDC*, 1989, núm. 27; Tornos Mas, J.: «La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP*, 1991, núm. 31; Tornos Mas, J.: «Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de bases. La cláusula de prevalencia», *REDC*, 1991, núm. 33.

sic» sobre la matèria que ens centrem. Les bases poden ésser determinades amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Constitució, essent les Corts Generals l'òrgan competent amb preferència per establir què s'ha d'entendre per bàsic.⁴ Evidentment existeix la possibilitat que el legislador ordinari s'excedeixi en la definició legal d'allò considerat bàsic, i, si convé, el Tribunal Constitucional és competent per decidir si la delimitació és correcta o si el legislador estatal ha anat més enllà del que les normes del bloc de Constitucionalitat li permeten (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 5).

En el cas que el legislador postconstitucional no hagi definit les bases d'una matèria, això no significa que no existeixin o que el legislador autonòmic no pugui legislar sobre una matèria fins que el legislador estatal les defineixi.⁵ Si el legislador autonòmic vol legis-

4. Sobre el principi de preferència de llei, *vid.* la STC 147/1991, de 4 de juliol, que estableix que:

«La definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia del desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal.

*Precisamente al fin de evitar tal consecuencia contraria al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde el principio de preferencia de ley, que rige esta materia –no confundible con el de reserva de ley, incompatible con el aspecto material que interviene en la conformación del concepto de lo básico–, en virtud del cual corresponde, siempre que así sea posible, definir lo básico a la norma emanada del poder legislativo del Estado que es la que mejor garantiza la generalidad y estabilidad de las reglas básicas y, por consiguiente, el respeto debido a las competencias autonómicas de desarrollo -STC 69/1988. Sin embargo, no está de más recordar que la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse mediante ley SSTC 33/1984 y 56/1989. Y por eso este Tribunal ha reconocido reiteradamente, como conforme a la Constitución, la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico, siempre que resulte justificada por el “carácter marcadamente técnico” o “por la naturaleza cambiante y coyuntural” de la materia que es objeto de la misma - SSTC 76/1983, 77/1985 y 86/1989». (FJ 4). Vid. JiménezCampo, J., *op. cit.*, pàg. 73 i ss.*

5. Tomás y Valiente, F., *op. cit.*, pàg. 110.

lar, haurà d'atenir-se a les bases de la matèria i deduir-les de la legislació estatal pre-constitucional, i s'admet, per tant, que els principis o bases pre-constitucionals poden ser interpretats en la generalitat dels casos de conformitat amb la Constitució (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 6). Amb això s'evita que el legislador postconstitucional, pel fet de no haver definit allò bàsic, deixi en suspens les competències de la comunitat autònoma (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 5 i 6). Si aquest supòsit es produís, es podria adoptar legislació de desplegament de la comunitat autònoma, que naixeria afectada per una certa provisionalitat. Aquesta legislació de la comunitat autònoma també pot ésser sotmesa al Tribunal Constitucional perquè aquest apreciï si ha respectat o no les bases que de la legislació vigent es poden deduir.⁶

Quant al legislador postconstitucional, el Tribunal Constitucional ha declarat que l'establiment estatal de les bases no pot arribar a tal grau de desenvolupament que buidi de contingut la correlativa competència de la comunitat (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1). Dins de les bases, s'han de permetre opcions diverses entre les quals pugui triar la comunitat autònoma, ja que la seva potestat normativa no és en aquests supòsits de caràcter merament reglamentari (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 5).

A la doctrina E. García de Enterría i T. R. Fernández⁷ han manifestat l'opinió que hi hauria una reserva de manera expressa a la legislació estatal del que en cada moment s'entengui per interès general a l'efecte de la seva inclusió dins la normativa bàsica. D'aquesta manera, el fonament del principi que atorga a l'Estat competència per establir les bases es vincula amb

6. De conformitat amb la STC 54/1982, de 26 de juliol, «*La Generalidad puede ejercer sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en aquellas materias en las que estatutariamente esté así establecido, respetando los criterios básicos, tal como racionalmente se deduce de la legislación estatal vigente a la luz de la Constitución Española, sin que, por tanto, dichas competencias hayan de esperar a ejercitarse a que el Estado apruebe formalmente la legislación básica a que se refiere el art. 149.1 de la Constitución Española*». Vid., també, la disposició transitòria segona EAC.

7. García de Enterría, E. i Fernández, T. R., *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1986, 4^a ed., 2^a impressió, pàg. 299.

l'existència d'uns principis constitucionals destinats a garantir la unitat i l'interès general.⁸

Les bases persegueixen una regulació normativa uniforme i de vigència a tot l'Estat, amb la qual cosa s'assegura, en funció dels interessos generals superiors als de cada comunitat autònoma, un comú denominador normatiu, a partir del qual cada comunitat autònoma, en defensa del seu interès, podrà establir les peculiaritats que li convinguin (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1 i STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 3). A la noció de bases pot advertir-se un sentit positiu, que es manifestaria en els objectius, les finalitats i les orientacions generals per a tot l'Estat, exigides per la unitat d'aquest i per la igualtat dels seus membres; i un sentit negatiu, en el que allò bàsic constituïria el límit dintre del qual han de moure's els òrgans de les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències (STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 4).

L'enjudiciament de la definició de bases en funció de l'interès general presenta dificultats per al seu control jurisdiccional, ja que en darrera instància correspon al legislador establir les concrecions de l'interès general. En la STC 37/1981, de 16 de novembre, el Tribunal Constitucional planteja les dificultats d'aquesta interpretació: *«...es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión. Para el intérprete de la Ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la Ley misma (en este caso el Estatuto de Autonomía del País Vasco) como repertorio concreto de competencias. La*

8. Viver i Pi-Suñer, C., «Soberanía, Autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa», *RVAP*, núm. 25, 1989, pàg. 79 i 88; discrepa en acceptar la premissa que aquest tipus de ponderacions finalistes –interès general, interès supracomunitari, necessitat de tractament uniforme...– han d'actuar com a criteri clau de la distribució competencial (...) perquè si vol respectar-se el principi constitucional que atribueix l'autonomia política a les comunitats autònomes, i si vol respectar-se la garantia constitucional que és la seva principal característica, haurà d'acceptar-se que només es pot recorre al criteri de l'interès general quan així ho estableixi explícitament el bloc de constitucionalitat.

determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas, ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la «naturaleza de las cosas» mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al Juez. Es claro, por consiguiente, que el criterio para resolver la cuestión que en este apartado analizamos ha de ser construido a partir de la norma legal, sin reducir su alcance mediante una nueva conexión entre su significado literal y la noción de «interés de la Comunidad Autónoma» (FJ 1).

Malgrat aquestes dificultats, el Tribunal Constitucional ha anat utilitzant aquests criteris que apareixen resumits a la STC 86/1989, d'11 de maig, que estableix que *«La dilucidación de qué aspectos de una regulación deben considerarse básicos y cuáles propios de una legislación de desarrollo es, sin duda, una operación compleja, en la que resulta necesario ponderar diversos elementos, como la naturaleza de la materia que se regula o la mayor o menor necesidad de la regulación uniforme de sus diversos aspectos en todo el territorio nacional. Es ésta una función que, como repetidamente ha afirmado este Tribunal, corresponde a la Cortes Generales, y, en determinados supuestos, a la potestad reglamentaria, si bien puede el Tribunal Constitucional revisar tal labor de las instancias normadoras. Y, ciertamente, puede y debe emplear en esta tarea, como criterios orientadores, los mismos objetivos que expresamente se propone el legislador y que justifican el establecimiento de bases normativas, salvo que fundamentalmente parezcan irrazonables o incompatibles con prescripciones constitucionales. De esta forma, el contraste entre esos objetivos del legislador y la norma efectivamente establecida para conseguirlos debe servir para evaluar si existe una correspondencia entre ellos y si la normativa en cuestión es básica en cuanto regulación necesariamente uniforme» (FJ 1).*

En aquest punt s'introdueix la segona incògnita anunciada, això és, el tipus de control que s'exerceix sobre aquesta decisió estatal. En el sistema de distribució de competències compartides, una ampliació de la competència estatal comportaria la immediata reducció de la competència autonòmica, atès que les bases estatals i el desenvolupament autonòmic són concep-

tes que es defineixen *per relationem*, la qual cosa dóna lloc a un augment de la conflictivitat.⁹

El conflicte apareixeria en aquella zona de contingut indeterminat situada entre els aspectes reservats a l'Estat i els àmbits competencials de la comunitat autònoma. En terminologia de Salas¹⁰ el conflicte es donaria al «*halo de indeterminación*» situat entre el «*núcleo esencial*» i la «*zona exterior*». Només en aquesta zona d'indeterminació o de penombra és on es reconeixerà el grau de lliure decisió estatal.

Aquesta decisió serà controlada pel Tribunal Constitucional en exercici de la seva funció de control de l'acompliment i l'adequació de tota actuació legislativa al contingut del text constitucional.

Les «bases» conformen un concepte que ha estat delimitat pel Tribunal Constitucional en diverses sentències, i els criteris fonamentals de la seva inicial jurisprudència van ésser els tres següents:

1. La noció *bases* o *legislació bàsica* no és un concepte formal, sinó material:

«el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica al que en distintos párrafos del apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco [...] la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente» (STC 32/1981, de 28 de juliol).

2. Per ésser una noció material, a la definició d'allò bàsic poden contribuir no només les lleis, sinó també les normes reglamentàries.

9. Jiménez Campo, J., *op. cit.*, pàg. 41.

10. Salas, J., «Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», article publicat al volum col·lectiu *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, vol. I, IEF, Madrid, 1984, pàg. 63 i ss.

«De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases) sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido [...] Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada» (STC 1/1982, de 28 de gener).

3. La definició d'allò considerat bàsic en cada matèria ha d'ésser concretat per l'Estat, però el Tribunal Constitucional fixa el criteri interpretatiu següent:

«Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada... es que tales bases tengan una regulación uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad autónoma un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general podrá establecer las peculiaridades que le convengan, dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia» (STC 1/1982, de 28 de gener).

Aquesta doctrina inicial va ser matisada en una sentència posterior (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 1, 2 i 3), on s'afirma que l'instrument vàlid per establir les bases amb posterioritat a la Constitució prioritàriament és la llei. Això no es contradiu amb la noció material, ja que les bases es poden trobar a la legislació pre-constitucional, i completar-se per via reglamentària. El que afegeix aquesta sentència és que el Govern no pot definir en termes generals i per reial decret el que és bàsic, ja que correspon al legislador postconstitucional establir què s'entén per bases. El Govern pot regular la matèria bàsica per completar-la, però necessita que la definició d'allò considerat bàsic consti prèviament a normes legals postconstitucionals, o almenys, que de la legislació pre-constitucional puguin inferir-se quines són les bases de la matèria en qüestió. El Govern no pot definir directament per reial decret allò bàsic, ja que entre la norma reglamentària definitiva i el bloc normatiu constitucional

manca l'esgraó intermedi i necessari, una llei formal de l'Estat o una norma estatal amb rang de llei (també, STC 42/1983, de 20 de maig i 57/1983, de 28 de juny, FJ 7).

En sentències posteriors, el Tribunal Constitucional, mantenint el principi que la regulació reglamentària de matèries bàsiques per part del Govern ha de resultar d'una habilitació legal, admet que poden existir matèries que, per la seva naturalesa marcadament tècnica, puguin justificar el seu tractament mitjançant normes reglamentàries més adequades per les característiques de la matèria (STC 77/1985, de 27 de juny, FJ 1 i 6).

A les darreres sentències, el Tribunal Constitucional sosté que la utilització de la potestat reglamentària per a regular aspectes bàsics d'una matèria és de caràcter excepcional, establerta principalment per adequar la legislació pre-constitucional a situacions noves derivades de l'ordre constitucional, com és l'organització territorial de l'Estat, però que no permet introduir elements d'incertesa i confusió.

Així doncs, mantenint-se la doctrina del concepte material de norma bàsica, aquesta es complementa amb elements formals dirigits a garantir una definició clara i precisa dels marcs bàsics delimitadors de les competències autonòmiques (STC 80/1988, de 28 d'abril, FJ 6). Per això, el Tribunal Constitucional, encara mantenint el concepte material d'allò considerat bàsic, exigeix que la norma bàsica sigui inclosa en una llei votada en Corts que designi expressament aquest caràcter. Aquesta condició també ha d'acomplir-se en el supòsit excepcional que la norma bàsica s'introdueixi mitjançant la potestat reglamentària, condició que és generalment omesa pel Govern, la qual cosa implica una confusió i ambigüitat que fa necessari reconduir la potestat reglamentària, en aquesta matèria, al seu caràcter excepcional i complementari (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5 i 6; STC 80/1988, de 28 d'abril; STC 182/1988, de 13 d'octubre; STC 248/1988, de 20 de desembre, FJ 4 i STC 13/1989, de 26 de gener, FJ 3).

Aquests criteris jurisprudencials es resumeixen a la STC 69/1988, de 19 d'abril, en la qual s'estableix que:

«En los primeros años de vigencia de la Constitución, en los que la tarea urgente que imponía la implantación del sistema de distribución de

competencias consistía en adaptar la legislación anterior al nuevo orden constitucional y no le era posible desplegar una actividad legislativa tan intensa que pudiera, de manera inmediata, configurar todas las ordenaciones básicas que contemplan la Constitución y los Estatutos, resultaba inevitable que el concepto material de 'norma básica' adquiriese excepcional relevancia al objeto de conseguir, de la manera más rápida y eficaz, la progresiva determinación de los espacios normativos estatal y autonómico, quedando, por consiguiente, en un segundo plano, el componente formal incluido en la referida doctrina constitucional.

»Superada esta inicial situación por la realidad actual de un orden distributivo competencial en avanzado estado de construcción, este componente formal adquiere una mayor trascendencia como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas, lo cual se manifiesta imprescindible en logro de una clara y segura delimitación de las mismas a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio de seguridad jurídica, que proclama el art. 9.3 de la Constitución y cuya presencia efectiva en el ordenamiento jurídico, especialmente en el tan complicado e importante de la organización y funcionamiento del Estado de las Autonomías, es esencial al Estado de Derecho que la propia Constitución consagra en su art. 1.1.

»En virtud de ello, manteniendo el concepto material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este Tribunal, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la 'norma básica' venga incluida en ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiere ese carácter con naturalidad, debiendo cumplirse también esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento.

»Esta exigencia de definición expresa del carácter básico de la norma es generalmente cumplida por el legislador, mientras que el Gobierno de la Nación omite, también por regla general su cumplimiento, introduciendo con ello una confusión y ambigüedad que es conveniente destacar a fin de reconducir el ejercicio de su potestad reglamentaria a los términos que corresponden, en esta materia, a su naturaleza de básica, excepcional y complementaria» (FJ 6).

Malgrat aquests criteris, dels quals es pot deduir l'exigència d'una definició expressa del caràcter bàsic d'una norma, el Tribunal Constitucional ha continuat aplicant en determinades sentències la doctrina de la inferència com, per exemple, en la STC 15/1989, de 26 de gener, en la qual es diu que «...en su labor de revisión, en esta materia, debe este Tribunal examinar ante todo si se cumple la exigencia del carácter formal de las bases y, en el caso de que la respuesta a este interrogante sea afirmativa, si materialmente lo son, debiendo subrayarse en este punto a la primera indagación que una norma podrá considerarse como base en una determinada materia cuando exista una expresa designación de su carácter o cuando se produzca la natural inferencia del mismo, por lo cual habrá de examinarse la estructura de la norma, su contexto y los demás datos que permitan descubrir, con naturalidad, la decisión del legislador al respecto» (FJ 3).

D'altra banda, la doctrina del Tribunal Constitucional que considera que la funció de les bases és establir un comú denominador normatiu, malgrat haver estat freqüentment reiterada,¹¹ es relativitza en determinats supòsits concrets vinculats sovint a la interpretació de l'art. 149.1.23 CE (medi ambient). En les sentències esmentades,¹² el Tribunal Constitucional considera que la legislació bàsica sobre la matèria al·ludida té la funció de constituir una *regulació mínima*.

Aquest plantejament té conseqüències sobre el desplegament normatiu de les comunitats autònomes. Quan es van examinar les bases considerades com a comú denominador normatiu vàrem tenir ocasió d'examinar com es controlava i es tractava de garantir l'existència d'opcions normatives de desplegament que havien d'exercir les comunitats autònomes. Si las bases es consideren com a regulació mínima, el desenvolupament normatiu de les comunitats resta estrictament condicionat, ja que tan sols hi ha la possibilitat de normes addicionals de protecció, sense que el Tribunal Constitucional hagi de controlar l'existència d'un espai obert i opcional per al desplegament normatiu autonòmic.

11. Vegeu, entre d'altres, les STC 44/1982, de 8 de juliol; 32/1983, de 28 d'abril; 57/1983, de 28 de juny; 76/1983, de 5 d'agost; 48/1988, de 22 de març; 49/1988, de 22 de març i 13/1989, de 26 de gener.

12. STC 179/1989, de 19 d'octubre i STC 149/1991, de 4 de juliol.

Hem tractat de delimitar, sense ànim d'exhaustivitat, el terme «bases». El que no entrarem a jutjar és la sinonímia que el Tribunal Constitucional estableix respecte als termes «bases» i «legislació bàsica», punt en què la doctrina està dividida en no ésser una qüestió pacífica.¹³

Fins ara s'ha fet palès el contingut del concepte «bases», ja que és el terme que encapçala l'article de la Constitució que es refereix a la distribució de competències respecte a la matèria «règim estatutari dels seus funcionaris –de las administracions públiques–». Aquest supòsit, al igual d'altres, forma part de la llista del mateix article (per exemple, «planificació general de l'activitat econòmica, “règim miner i energètic”... etc.) i són apartats que concentren les exigències de l'interès general en el fet de deixar a l'Estat les bases sobre aquestes matèries concretes. En aquests casos s'està permetent una participació en la «gestió» (utilitzant l'expressió de l'art. 137. CE) d'aquests assumptes per part de les comunitats autònomes, la qual pot arribar fins el nivell legislatiu.¹⁴

Si tenim present que les normes de repartiment de competències permeten a la comunitat autònoma assolir competència sobre una determinada matèria mitjançant el seu estatut d'autonomia i s'atribueixen com a pròpies aquelles competències que no han estat reservades per a l'Estat a nivell constitucional (segons el tenor literal de l'article 149.3 CE, al començament), en el cas de no haver-se atribuït la competència la comunitat autònoma en el seu estatut d'autonomia, es reconeix a continuació la competència a favor de l'Estat per mitjà de l'anomenada clàusula residual.¹⁵

13. Vid. Muñoz Machado, S., *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1987, pàg. 376 i Salas Hernández, J., *op. cit.*, pàg. 63.

14. Muñoz Machado, S., *op. cit.* pàg. 339.

15. Viver i Pi-Sunyer, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1989, 1ª ed. pàg. 91 i 93. Per a ell, com a conseqüència del principi de completesa (segons el qual les competències de les comunitats autònomes es troben exhaustivament contingudes en els títols dels seus estatuts destinats de forma explícita a l'atribució de competències, i els de l'Estat s'estableixen a l'article 149 CE), la clàusula residual establerta a l'article 149.3 CE ha d'ésser aplicada de forma totalment restrictiva.

Atesa aquesta regulació constitucional, l'Estatut d'Autonomia català ocupa el lloc o espai que ha deixat lliure la Constitució i en el cas objecte d'anàlisi ho fa a l'article 10.1.1, del que ens ocuparem en el punt següent.

En darrer lloc, tractarem del marc formal de la normativa bàsica. És opinió generalitzada que les tècniques legislatives per a l'establiment de les bases poden ésser molt diverses i aquesta elecció per part del legislador estatal és lliure. Aquestes poden ser des d'una llei ordinària (però de contingut bàsic), fins a una llei-marc on només es fixin principis i/o directrius que ha de seguir el legislador autonòmic. O, fins i tot, una llei mixta en la qual es desenvolupi una articulació completa de la matèria i s'indiqui quins articles tenen la consideració de bàsics. Aquest darrer cas és el de la «Llei de mesures per a la reforma de la funció pública, Llei 30/1984, de 2 d'agost».¹⁶

Aleshores, de la regulació constitucional de l'art. 149.1.18 es deriven uns continguts uniformes del règim dels funcionaris públics de totes les administracions públiques que poden ser ordenats per l'Estat conformement a uns principis unitaris i comuns a totes elles.

2.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre les bases del règim jurídic dels funcionaris públics (art. 149.1.18 CE)

El Tribunal Constitucional ha tingut una funció decisiva en l'elaboració del que ha de constituir el contingut de les anomenades «bases del règimen dels funcionaris públics». A continuació, mitjançant un resum d'aquesta jurisprudència del Tribunal Constitucional, es poden configurar els aspectes que formen part de les bases del règim dels funcionaris públics per saber més exactament quin és l'abast d'aquests conceptes.

16. Aja, E. i altres, *op. cit.* pàg. 148.

L'article 149.1.18 implica per a l'Estat «una doble competència en matèria de funció pública:

» 1^a competència para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario;»

tenint present que la limitació que pot establir l'Estat a través de les bases referent a règim estatutari es refereix només a previsions que afectin:

«derechos y obligaciones esenciales que den lugar a situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios [...] sin las cuales no sería reconocible tal estatuto» (STC 140/1990, de 20 de setembre).

«y 2^a competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues: la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981 de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, de 5 d'agost).

La competència estatal es refereix no només als funcionaris estatals i de les comunitats autònomes, sinó que inclou també els de l'Administració local (STC 57/1982, de 27 de juliol). També la STC 259/1988: «[...] el legislador estatal ha desarrollado respecto a la Administración Local el art. 149.1.18 CE estableciendo las bases del régimen de dicha Administración a través de la L. 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local.»

I, a més a més, les comunitats autònomes, sigui quina sigui l'amplitud amb què hagin rebut les competències en matèria de funció pública, hauran de respectar sempre allò que l'Estat estableixi en ús de les seves facultats, reconegudes en l'article 149.1.18 CE (STC 76/1983, de 5 d'agost).

Es considera bàsica la determinació general dels requisits per a la selecció dels funcionaris sobretot assegurant que es produeix d'acord amb els principis de mèrit i capacitat (STC 5/1982, de 8 de febrer i STC 76/1983 de 5 d'agost) de forma que no entra

en les competències de les comunitats cursar estudis o tenir diplomes únicament expedits per la comunitat autònoma interessada (STC 84/1982, de 22 de desembre). Cal afegir que la STC 85/1983, FJ 8, inclou dins l'expressió «*Régimen estatutario*» les condicions i procediments d'accés a la funció pública.

L'Estat pot decidir, fent ús de les seves competències, que existeixen alguns cossos nacionals únics, i en aquest cas pot mantenir-se unificat el sistema de selecció i concursos d'aquests cossos (STC 25/1983, de 7 d'abril, STC 76/1983, de 5 d'agost i STC 235/1991, de 12 de desembre). Però no és un principi que s'hagi de seguir a totes les administracions públiques la tradicional organització dels funcionaris en cossos, de manera que les comunitats autònomes poden optar per establir regles diferents d'organització de la seva pròpia burocràcia si ho estimen pertinent (STC 67/1983, de 26 de juliol i STC 76/1983, de 5 d'agost).

El que sí és un principi general d'ordenació és la divisió següent, establerta a causa de la distinció entre els funcionaris i la resta del personal al servei de les administracions públiques, sobretot el sotmès al dret laboral (STC 57/1982, de 27 de juliol). En aquest sentit, a l'any 1986 la STC 76/1986 manifesta: «*respecto al personal que no fue funcionario sino contratado administrativo o laboral no puede aplicarse el art. 149.1.18 CE.*»

Les comunitats autònomes poden optar per establir per als seus funcionaris el règim retributiu que considerin més convenient, sense que se'ls pugui imposar que segueixin la distribució entre retribucions bàsiques i complementàries que l'Estat ha estat aplicant als seus funcionaris (STC 54/1982, de 26 de juliol). En aquesta mateixa Sentència s'afirma que no es lesiona el principi de solidaritat amb la diferència retributiva entre funcionaris del mateix nivell de diverses administracions públiques.

La relació de dependència dels funcionaris a les administracions a les quals serveixen és total, comprèn la relació orgànica i la relació de servei d'on neixen tots els seus drets i obligacions. Tanmateix, són totals les potestats disciplinàries que cada Administració posseeix, sense que es puguin interpretar informes

o intervencions de cap tipus de l'Administració estatal (STC 76/1983, de 5 d'agost, la qual, encara que va considerar legítim que s'exigís un dictamen previ del Consell d'Estat abans de procedir a la separació dels funcionaris transferits a les comunitats autònomes, va estimar que no era possible establir-hi la mateixa exigència per a la separació dels funcionaris propis).

En resum, el concepte «règim estatutari» s'ha interpretat de la forma més afavoridora per a l'Estat, ja que en la seva interpretació hi ha dues tesis contraposades:

a) Tesi autonomista: segons aquesta, «règim estatutari» només es refereix als aspectes jurídics de la relació funcional (funcionari: concepte, drets i deures, situacions administratives, potestat disciplinària, etc.) i la comunitat autònoma regularia el model i aspectes organitzatius de la funció pública.

b) Tesi estatalista: la competència de l'Estat sobre el règim estatutari inclou tant les matèries jurídiques com les regles definidores del model i l'organització de la funció pública.

S'ha de tenir present, a més a més, que la sentència de la LOAPA va invocar la tesi estatalista i va permetre, com més endavant veurem, que la LMRFP dissenyés un model unitari de funció pública per a les comunitats autònomes i els ens locals, com també imposar un sistema centralitzat de direcció, invocant el principi de cooperació, a més de reservar a l'Estat la regulació de la relació funcional en sentit estricte.¹⁷

3.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya

El personal objecte del nostre estudi és el que es troba al servei de les administracions públiques. Observem que a través de la menció que fa l'article 149.1.18 CE al col·lectiu majoritari, això és, els funcionaris, és necessari acudir a l'Estatut d'Autonomia català, a partir d'ara EAC, per saber quin serà el seu tractament a nivell autonòmic.

17. Parada Vázquez, J. R., *Derecho administrativo. Organización y empleo público*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1988, 2ª ed., pàg. 316.

S'aprovà l'Estatut d'Autonomia de Catalunya per Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, que és la norma a través de la qual s'exerceix el dret a l'autonomia que la Constitució reconeix i garanteix a les nacionalitats i regions que integren Espanya.

La Comunitat Autònoma de Catalunya, en tant que inclosa dins la tipologia de comunitats autònomes que la Constitució qualifica de primer grau, especials o «Comunitats amb major nivell d'autonomia» (STC 76/1983, de 5 d'agost), va accedir a l'autonomia a través del procediment especial establert a l'article 151.2 CE, refermat per la disposició transitòria segona de l'EAC: «Mentre les Corts Generals no elaboraran les lleis a les quals es refereix aquest Estatut, i el Parlament de Catalunya no legislarà sobre les matèries de la seva competència, continuaran en vigor les actuals lleis i disposicions de l'Estat que es refereixen a les esmentades matèries, sens perjudici que llur desenvolupament legislatiu, si s'escau, i llur execució, siguin efectuats per la Generalitat en els supòsits així previstos en aquest Estatut».

Per tant, aquesta Comunitat gaudeix des de l'aprovació de l'Estatut d'un major grau d'autonomia i s'introdueix en el catàleg material recollit a l'article 149.1 CE per ocupar els poders que el precepte no reserva expressament a la «competència exclusiva» de l'Estat (art. 149.3 CE).

La conseqüència que l'article 149.1.18 CE té dins l'articulat del text estatutari és l'article 10.1.1 EAC: «1. En el marc de la legislació bàsica de l'Estat i si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents:

«1. Règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin, així com el règim estatutari de llurs funcionaris.»

Aleshores, el règim del personal al servei de les comunitats autònomes té dues característiques:

a) Les administracions de les comunitats autònomes no sorgeixen del no res, sinó que són successores de l'Administració

estatal en l'exercici de competències i prestació de serveis. Per fer possible aquest canvi, està previst rebre de l'Administració estatal el personal i mitjans adscrits als serveis i responsabilitats que les comunitats autònomes assumeixen.

b) El fet que la Constitució reservi a l'Estat algunes competències per poder procedir en allò bàsic del règim jurídic dels funcionaris de totes les administracions públiques, permet un model unitari del règim esmentat.

Analitzarem a continuació ambdós aspectes amb major deteniment.

Amb relació a les transferències de funcionaris públics a les comunitats autònomes, cal dir que la transferència de serveis a la Comunitat autònoma implica que també hi hagi personal per tal de poder assegurar el funcionament dels serveis transferits. Com s'aconseguia fer front a aquest procés de canvi? El personal en quantitat i amb la qualificació necessàries es trobava a l'Administració de l'Estat i, a més a més, en el si d'aquesta, s'havia d'adaptar el nombre de personal al seu servei, ja que hi havia alhora una assignació de serveis a la comunitat autònoma corresponent. Dos tipus de problemes de signe diferent es troben en joc: «els drets dels funcionaris i el principi de continuïtat en la prestació dels serveis públics»,¹⁸ la qual cosa té una conseqüència immediata, a saber, la dependència de l'Administració estatal pel que fa al personal transferit, i la contractació de personal per cobrir els serveis assumits, sense comptar amb una valoració genèrica de necessitats, tot confiant a cada un dels departaments la determinació de les pròpies necessitats de personal.¹⁹

Aleshores cal afirmar que una primera aportació al col·lectiu del personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya és constituïda pel personal funcionari transferit de l'Administració estatal.

18. Muñoz Machado, S., *op. cit.*, vol. II., pàg. 102.

19. Montoro Chiner, M. J.: «Estatut dels funcionaris de la Generalitat», dins *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. II, Ed. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, pàg. 297.

El mandat constitucional és establert a l'art. 147.1. i 2 *c*) i *d*) CE: «1. Dins els termes de la present Constitució, els Estatuts seran la norma institucional bàsica de cada Comunitat Autònoma, i l'Estat els reconeixerà i els empararà com a part integrant del seu ordenament jurídic. 2. Els Estatuts d'Autonomia hauran de fer constar: (...) *c*) La denominació, l'organització i la seu de les institucions autònomes pròpies. *d*) Les competències assumides dins el marc establert per la Constitució i per les bases per al traspàs dels serveis que els correspondran.»

En conseqüència es pot afirmar que la regulació de traspassos de funcionaris s'ha entès com a matèria pròpia dels estatuts d'autonomia. Per tant, hem d'acudir d'una banda al text de l'Estatut d'Autonomia i per una altra a les normes reguladores del funcionament de cadascuna de les comissions mixtes de transferències de serveis aprovades per Reial decret de 31 de juliol de 1980.

Els principis més destacables d'aquesta regulació són els següents:

a) Els funcionaris adscrits als serveis transferits passen a dependre de la Comunitat Autònoma catalana conservant tots els drets que tenien en el cos d'origen (fins i tot el de participar en els concursos de trasllat).

b) Es reconeix a tots els funcionaris transferits un dret preferent de reingrés al servei actiu a la localitat on prestaven serveis quan van ésser traslladats.

c) El temps de servei a la comunitat autònoma es computa a tots els efectes en el cos d'origen.

d) La comunitat autònoma assumeix totes les obligacions de l'Estat en matèria de «Seguretat Social».²⁰

Com es pot observar, es dóna un *status sui generis* en aquest tipus de personal, la qual cosa no ha d'estranyar, perquè, reitem, ens trobem a la primera etapa dels efectes de l'important canvi en la forma d'Estat: aquest deixa de ser unitari i passa a ésser complex, és a dir, autonòmic.

20. Pel que fa a aquest punt, vegeu també el Reial decret 2545/1980, de 21 de novembre –RA. 2619–.

No cal oblidar que seguint un ordre cronològic existeix a l'any 1983 el Reial decret de 23 de juny i a continuació, el 14 d'octubre, es publicà la Llei del procés autonòmic (a partir d'ara LPA). Doncs bé, aquesta llei permet aclarir els criteris del procés de transferències. En referència al nostre punt d'estudi, la transferència de funcionaris estatals, pel fet de tractar-se d'estatals segons aquesta Llei, ja és una raó suficient perquè l'Estat faci la regulació d'aquesta qüestió. Fins aquell moment s'imposava la interpretació que donava el poder a la via estatutària, això és, l'Estatut d'Autonomia més les normes de desenvolupament, però serà aquesta Llei la que canviarà el criteri existent per concedir un major grau de potestat a l'Estat.²¹

Tanmateix, l'esquema dissenyat per la Constitució suposa que Catalunya es trobi entre les comunitats autònomes anomenades especials, la qual cosa permet que mitjançant el seu Estatut d'autonomia pugui regular part de la matèria, ja que l'Estat no l'ha reservat per a ell en la seva totalitat. En conseqüència, ja es descarta l'opció que es pogués fer una regulació única de la funció pública per a tot l'Estat. L'altra opció possible és la que s'ha donat, és a dir, una regulació estatal dels conceptes considerats bàsics, i la resta se situa a nivell autonòmic. Dins l'àmbit estatal la situació ha estat regulada per la «Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública» (LMRFP) i a nivell autonòmic en un primer moment ha estat la Llei de 4 de juny de 1981, que posteriorment va ésser derogada per la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Aquesta és la normativa actualment vigent a Catalunya, però d'aquest bloc normatiu es tractarà en un punt més avançat del treball.

21. Vegeu la STC 76/1983, de 5 d'agost, «Sentència de la LOAPA on es permet diferenciar entre funcionaris estatals adscrits a serveis perifèrics i funcionaris adscrits a serveis centrals, amb transferència automàtica per als primers i no per als segons; tractarà d'evitar trasllats forçosos, ...».



II. Marc normatiu sobre ocupació pública

1.

Llei de mesures per a la reforma de la funció pública (LMRFP)

L'anàlisi d'aquesta Llei té rellevància per al nostre cas com a norma que defineix aquells preceptes que són considerats bàsics i conseqüentment són d'aplicació a totes les administracions i, allò que ens interessa, també aplicable a l'Administració autonòmica.

En concret, tenen la consideració de bàsics:

- a) Òrgans superiors de la funció pública.
- b) Dotacions pressupostàries de personal.
- c) Relacions de llocs de treball.
- d) Oferta d'ocupació pública.
- e) Selecció de personal.
- f) Provisió de personal.
- g) Mobilitat dels funcionaris de les diferents administracions.
- h) Promoció de personal.
- i) Foment de la promoció interna.
- j) Conceptes retributius i determinació de la seva quantia.
- k) Estructura de cossos i escales.
- l) Ordenació de l'adscripció i funcions.
- m) Situacions dels funcionaris.
- n) Règim disciplinari.
- o) Seguretat Social.
- p) Jubilació forçosa.

La relació anterior conforma el contingut de les considerades bases del règim estatutari dels funcionaris públics, la qual cosa vol dir que seran d'aplicació als funcionaris de totes les administracions. En concret, després de la reforma soferta per aquesta llei, mitjançant la Llei 23/1988, de 28 de juliol, de reforma de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública, els arti-

cles que tenen caràcter de bàsics són els següents: 3.2 *e*; *f*; 6; 7; 8; 11; 12; 13.2.3.4; 14.4.5; 16; 17; 18; 19.1 i 3; 20; 21.1 *a*, *b*, *c*, *d*, *e*, i *f*.2; 22.1; 23; 24; 25; 26; 29; 31; 32; 33; disposicions addicionals 3, 2 i 3, 4; 12 i 15 i disposicions transitòries 2, 8 i 9.

L'enumeració és quantitativament i qualitativa important i d'una transcendència tal que haurem de preguntar-nos quin marge li resta a la Comunitat Autònoma per fer la regulació sobre això, a la qual cosa convida el contingut de l'art. 11 LMRFP: «Les Comunitats Autònomes procediran a ordenar, mitjançant Llei de les seves respectives Assemblees Legislatives, la seva Funció Pública pròpia. A aquests efectes, i després de la deliberació del Consell Superior de la Funció Pública, agruparan els seus funcionaris propis en els Cossos, Escales, Classes i Categories que siguin procedents, i respectaran en tot cas els grups establerts a l'article 25 d'aquesta Llei.»²²

Des de l'entrada en vigor de la LMRFP, l'ordenació i l'organització estatal són uniformes, i a més a més la burocràcia autonòmica pot ésser penetrada per corrents migratoris de funcionaris procedents de l'Estat i dels ens locals.

Per assegurar el paper de control estatal sobre el sistema, es creen dos òrgans col·legiats de coordinació. Es tracta del Consell Superior de la Funció Pública, que té atribuïdes funcions de coordinació i consulta de la política general de la funció pública. L'altre òrgan és la Comissió de Coordinació de la Funció Pública, que s'encarrega de coordinar la política de personal entre l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes

22. Segons el tenor literal de l'article 25 de la LMRFP:

«Els Cossos, Escales, Classes i Categories de funcionaris al servei de les Administracions Públiques s'agruparan, d'acord amb la titulació exigida per al seu ingrés, en els grups següents:

»Grup A. Títol de Doctor, Llicenciat, Enginyer, Arquitecte o equivalent.

»Grup B. Títol d'Enginyer Tècnic, Diplomats Universitaris, Arquitecte Tècnic, Formació Professional de tercer grau o equivalent.

»Grup C. Títol de Batxiller, Formació Professional de segon grau o equivalent.

»Grup D. Títol de Graduat Escolar, Formació Professional de primer grau o equivalent.

»Grup E. Certificat d'escolaritat.»

per formar el pla d'oferta d'ocupació pública i proposa les mesures necessàries per executar allò establert a les bases del règim estatutari dels funcionaris.²³

La unitat i uniformitat del sistema encara resta menys discutida amb la implantació de la mobilitat dels diversos col·lectius de personal entre les diferents administracions públiques. La LMRFP instaura, al seu art. 17, dues regles en matèria de mobilitat entre administracions, a saber:

a) Els llocs de treball de l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes podran ésser coberts per funcionaris que pertanyin a qualsevol d'aquestes administracions, respectant el que estableixin les relacions de llocs de treball.

b) Els funcionaris de l'Administració local podran ocupar llocs de treball en altres corporacions locals diferents de les de procedència i en l'Administració de la seva comunitat autònoma.

Davant d'aquesta regulació exhaustiva que fa la legislació estatal respecte al tema de la mobilitat, l'actuació que pot tenir amb posterioritat la comunitat autònoma resta molt limitada i pràcticament ha de reproduir el mateix sistema establert a nivell estatal

Malgrat que a l'exposició de motius d'aquesta Llei figura com a objectiu principal: «suprimir els obstacles que una legislació vella, anterior a la Constitució, oposa al desenvolupament de l'Estat Autonòmic», sense voler caure en un pessimisme injustificat, hem de concloure amb Parada Vázquez que el sistema dissenyat per la LMRFP és un model d'ocupació pública d'aplicació general a totes les comunitats autònomes, i es dona la paradoxa que la uniformitat, que havia estat sempre allò més prevat del centralisme, s'imposa ara quan la descentralització reclama justament la desuniformitat i la invoca com a justificadora de l'autonomia.²⁴

També a l'exposició de motius, es posa en relleu: «[...] obso-

23. Parada Vázquez, J. R., *op. cit.*, pàg. 317.

24. Parada Vázquez, J. R., *op. cit.*, pàg. 318.

lescència de moltes de les normes per les quals es regeix la nostra Funció Pública, dictades fa prop de vint anys, obliguen a abordar, ni que sigui parcialment, la reforma del règim funcional...»

Per tant, aquesta Llei, d'acord amb el marc constitucional establert a l'article 103.3 CE: «La llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis del mèrit i de la capacitat, les peculiaritats de l'exercici del seu dret a la sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions.»), tractarà d'influir cap a un canvi en el col·lectiu de personal al servei de l'Administració. La LMRFP no aborda en cap dels seus articles una classificació del tipus de personal, potser perquè parteix de la idea que només hi ha funcionaris al servei de l'Administració. Aquest punt de partença, el mateix articulat de la Llei el fa aflebir, ja que en diverses ocasions es refereix al personal laboral (3.2.c; 15.1 a, b, c *in fine*, 19.1, etc.).

De tots ells, és de destacar l'article 19.1, segons el qual «Les Administracions Públiques seleccionen el seu personal, ja sigui funcionari, ja sigui laboral...», amb la qual cosa deduïm que aquests dos tipus de personal integren l'anomenada ocupació pública estatal. I, a més, per si no era clara la situació de la polèmica figura dels contractats en règim administratiu, a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, tant la disposició addicional 4.1²⁵ com la disposició final 1,²⁶ són explícites en posar fi a la vigència d'aquest tipus de règim, encara que la disposició addicional 4.2²⁷ el permeti excepcio-

25. Disposició addicional 4.1 LMRFP: «A partir de la data d'entrada en vigor d'aquesta Llei les Administracions Públiques no podran celebrar contractes de col·laboració temporal en règim de dret administratiu».

26. Disposició final 1 LMRFP: «El Govern, per Reial decret, establirà el règim d'indemnització que ha de percebre el personal contractat administratiu que, un cop realitzada la classificació de llocs de treball, la qual es regula a la disposició transitòria sisena d'aquesta Llei, no tingui plaça en les plantilles corresponents».

27. Disposició addicional 4.2. LMRFP: «Els contractes a celebrar excepcionalment per les Administracions públiques amb personal per a la realització de treballs específics i concrets no habituals seran sotmesos a la legislació de contractes de l'Estat, sense perjudici, si escau, de l'aplicació de la normativa civil o mercantil».

nalment per realitzar «treballs específics i concrets no habituals».²⁸

En conclusió, la legislació estatal dissenya un model dual de personal al servei de l'Administració, integrat per funcionaris i per contractats en règim laboral.

2.

Llei de la funció pública de la Generalitat de Catalunya (LFPGC):²⁹ diferents tipus de personal

La Llei de la funció pública de la Generalitat de Catalunya (LFPGC) és una llei que simplement ha fet allò que el marc legal estatal li permetia fer. Molts dels problemes que s'atribuïen a l'Administració estatal es justificaven en la seva improvisació, la qual cosa comportava la seva adjectivació, segons García de Enterría,³⁰ com «*la historia de un permanente hacer y deshacer*». Aleshores s'hauria de procurar que els problemes que s'hi han donat no es repeteixin ara a l'Administració autonòmica, però no cal oblidar que els marges de decisió pròpia estan molt limitats atesa l'extensió dels preceptes estatals que hem vist que tenen el caràcter de bàsics. La Llei de la funció pública autonòmica s'ha d'encarregar de les tècniques de selecció del personal propi que, juntament amb el personal derivat del procés de traspassos, donaran lloc al col·lectiu de personal al servei de l'Administració catalana.

Passem tot seguit a la regulació d'aquesta Llei pel que fa al personal. El títol II tracta «de les classes de personal»; així, literalment l'art. 3.1 diu: «És personal al servei de l'Administració de

28. Per «treballs específics i concrets no habituals» hem d'entendre no més enllà d'una suma de conceptes jurídics indeterminats, amb la conseqüència d'un elevat grau d'indeterminació i a la vegada un ampli marge de discrecionalitat en mans de l'Administració per a la seva utilització.

29. Llei 17/1985, de 23 de juliol, de funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la qual deroga la Llei 4/1981, de mesures urgents sobre la funció pública de la Generalitat de Catalunya, de la qual cal destacar el discutible intent d'objectivitzar l'accés del personal mitjançant contractes administratius –art. 4–.

30. García de Enterría, E., *La Administración española*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pàg. 176.

la Generalitat l'integrat en els Departaments de la Generalitat, en els seus organismes autònoms i en les Entitats Gestores de la Seguretat Social. 2. El personal es classifica en : a) Funcionaris; b) Personal eventual; c) Personal interí; d) Personal laboral.»

Als articles següents, del 4 al 9, defineix els quatre tipus de personal i posa en relleu els trets característics de cadascun d'ells. Creiem d'interès destacar la utilització que se'n fa:

a) La Llei és bastant realista quan fa la classificació. Ens estem referint en concret al cas del personal interí, ja que, encara que és un col·lectiu que continua existint, no és habitual referir-s'hi als textos legals. La situació ha estat que molts departaments, atesa la manca de personal, han optat per fer nomenaments d'interins. Això hauria estat correcte si s'utilitzés per la finalitat prevista a nivell legal, és a dir, ocupar transitòriament una plaça dotada pressupostàriament mentre no sigui coberta per un funcionari de carrera. La problemàtica es dona quan el temps de servei de l'interí es perllonga per un període de temps ja considerablement llarg, excedint de molt les previsions legals, ja que això suposa una inestabilitat gens desitjable per al bon funcionament de l'Administració pública.

b) Del personal eventual cal dir que tampoc és d'utilització generalitzada, sinó tan sols, com bé preveu la llei, per a un treball de confiança o assessorament en règim no permanent. La regulació que sobre aquesta figura es fa al Decret 153/1987, de 4 de març, sobre el règim jurídic del personal eventual al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, confirma la finalitat de la seva creació d'acord amb la voluntat del legislador de la LFPGC.

En conseqüència, ambdues figures es caracteritzen per l'excepcionalitat, a saber, l'interí per raó temporal i l'eventual per raó de la matèria objecte de treball de directa confiança.

Tornant a la classificació realitzada a l'article 3.2, resten per comentar els funcionaris i el personal laboral.

c) Respecte als funcionaris, a part de la definició legal ja coneguda d'aquells que, en virtut de nomenament i sota el principi de carrera ocupen una plaça dotada pressupostàriament, d'acord amb la Llei 9/1986, de 10 de novembre, de cossos de funcionaris de la Genera-

litat de Catalunya, queda clar que aquest serà el grup majoritari que integrarà el col·lectiu de personal de la funció pública de la Generalitat de Catalunya. (Més endavant veurem, mitjançant diferents estudis gràfics, quina és la situació real en matèria de personal de la Generalitat en general i dels seus departaments en particular).

d) Pel que fa al personal laboral, dos són els articles que en parlen; en concret, els articles 7 i 8: Art. 7:» És personal laboral el format pels qui, en virtut de contractes de naturalesa laboral, que s'ha de formalitzar sempre per escrit, ocupen llocs de treball classificats com a tals.»; art. 8: «Excepcionalment, atès el caràcter temporal de determinades tasques a realitzar, o per raons d'urgència que han d'ésser degudament motivades, l'Administració pot contractar personal laboral amb caràcter no permanent, d'acord amb la legislació laboral vigent. El contracte s'ha de formalitzar necessàriament per escrit».

D'ambdós articles destaquen dues característiques:

a) La regulació del contracte laboral té ple suport legal, tant el de duració determinada o caràcter temporal com a excepció –art. 8– com el de temps indefinit –art. 7–. Encara que l'article 7 no ho digui expressament, s'ha d'entendre que es refereix a aquest tipus, ja que si s'estigués referint al contracte temporal, hauria estat innecessari redactar l'article 8, on s'explicita la possibilitat de fer contractes laborals de caràcter no permanent.

b) Només podran tenir règim laboral aquelles persones que ocupin llocs de treballs que hagin estat classificats com a tals. S'ha de dir que aquí la voluntat ha estat, en la majoria dels casos, reservar els llocs d'aquesta naturalesa a les tasques menys qualificades (xofers, vigilants, manteniment..., tret d'algun Departament que l'utilitza per a tasques tècniques).

Per acabar, cal resumir que un veritable compliment de la Llei implica que els contractats administratius que hi ha heretats del període de vigència de la llei anterior, de l'any 1981, derogada per la LFPGC, és a dir, del període 1981-1985, siguin transformats en integrants d'un col·lectiu format per funcionaris i contractats laborals. Això sí, el percentatge d'uns o altres, ambdós components del model dual d'ocupació pública, dependrà de la voluntat que existeixi d'acudir i fer ús de la contractació laboral.



III. **L'Administració de la Generalitat de Catalunya: una anàlisi gràfica del tipus de personal al seu servei**

L'anàlisi gràfica de les dades³¹ referents al tipus de personal³² al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya s'ha fet a dos nivells:

a) Evolució del tipus de personal al servei de l'Administració catalana, sense especificació dels departaments, al llarg dels darrers vuit anys. (Estudi gràfic fet tant en percentatges com en xifres).

b) Evolució del tipus de personal al servei de cada departament (Estudi gràfic mitjançant barres: primer, de tot el tipus de personal al servei de cada departament i, a continuació, de cada tipus de personal per separat). Aquest estudi també s'ha fet dins el paràmetre temporal dels darrers vuit anys.

Amb posterioritat es farà un comentari a ambdós nivells i això ens permetrà arribar a les conclusions sobre el sistema d'ocupació pública que ha adoptat la Generalitat de Catalunya des de l'entrada en vigor de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (LFPGC).

1.

Percentatges i xifres globalitzades del període 1986-1993 d'empleats totals: funcionaris públics, contractats en règim laboral, contractats en règim administratiu i altre tipus de personal

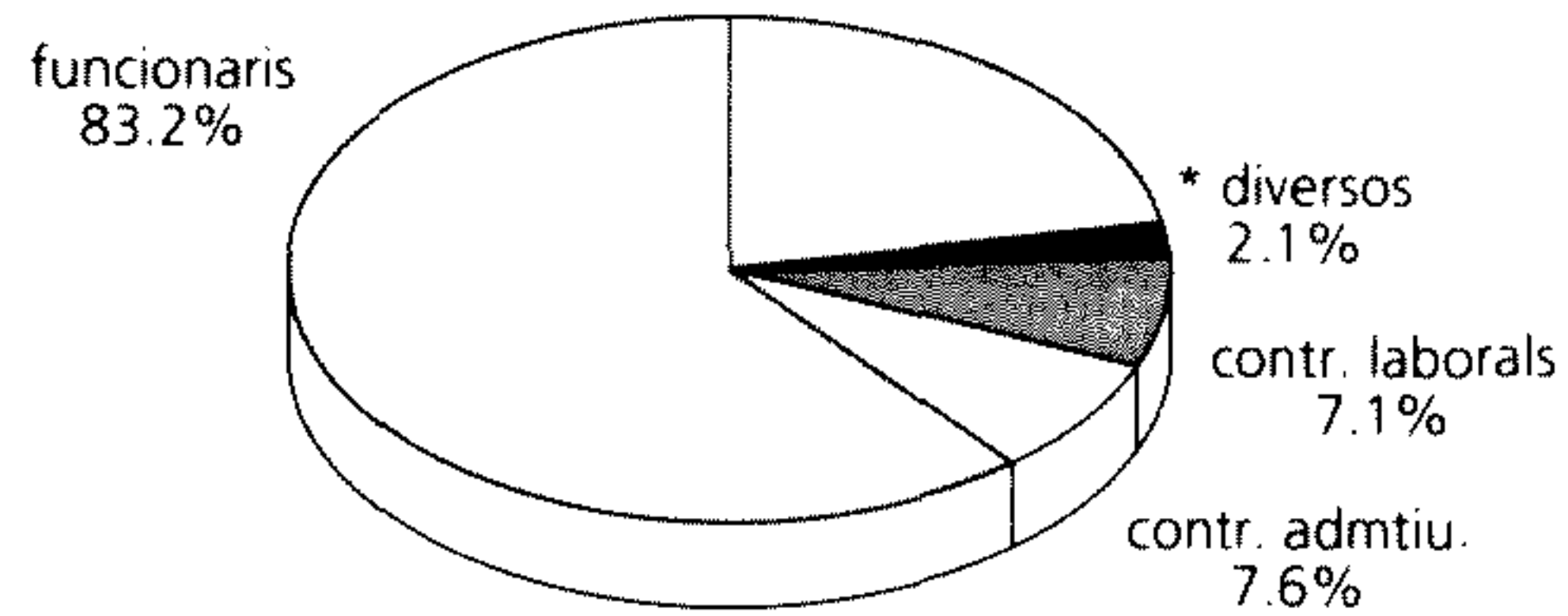
1.1.

Gràfics

31. Dades obtingudes a partir de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la Seguretat Social –anys 1986 a 1993–.

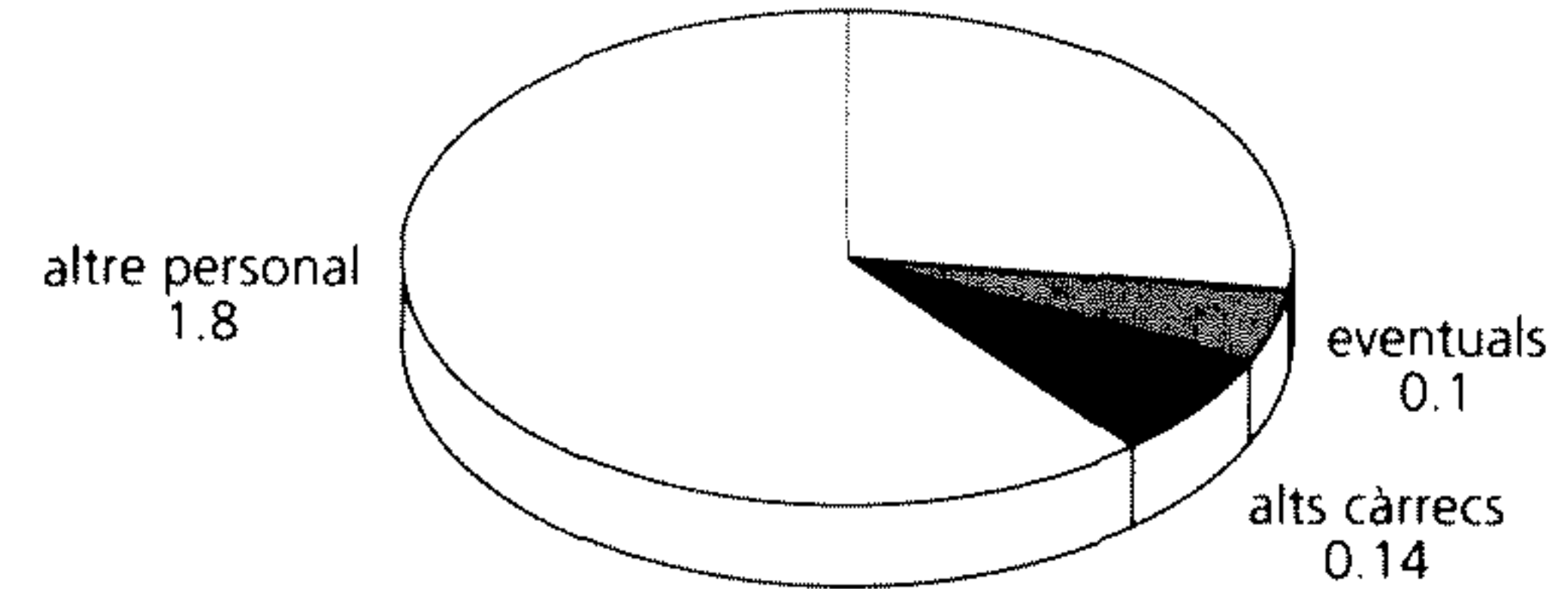
32. Sempre que es doni una informació numèrica corresponent al col·lectiu de funcionaris, haurem de considerar-hi inclòs el funcionari «interí», del qual desconeixem la xifra, ja que no s'ha pogut gaudir d'aquesta informació per a l'elaboració d'aquest treball. La nostra referència a l'efecte de places haurà d'ésser la de places dotades pressupostàriament, encara que es desconexi la proporció que ocupen funcionaris de carrera i funcionaris interins, i, en conseqüència, s'ignori el nombre de places pendents de formar part de l'oferta pública d'ocupació per poder ser cobertes de forma definitiva.

Gràfic 1
1986: percentatges
totals

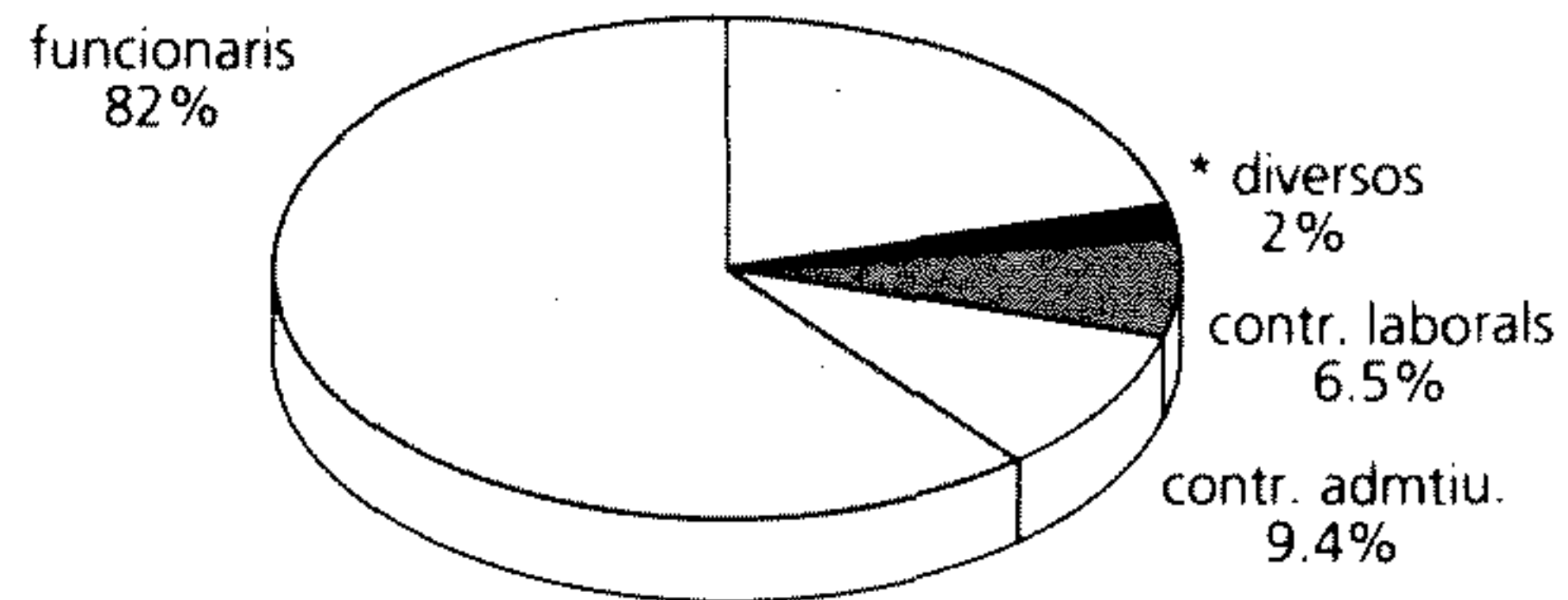


* vegeu el quadre: "1986: percentatges totals: diversos"

Gràfic 2
1986: percentatges
totals: diversos

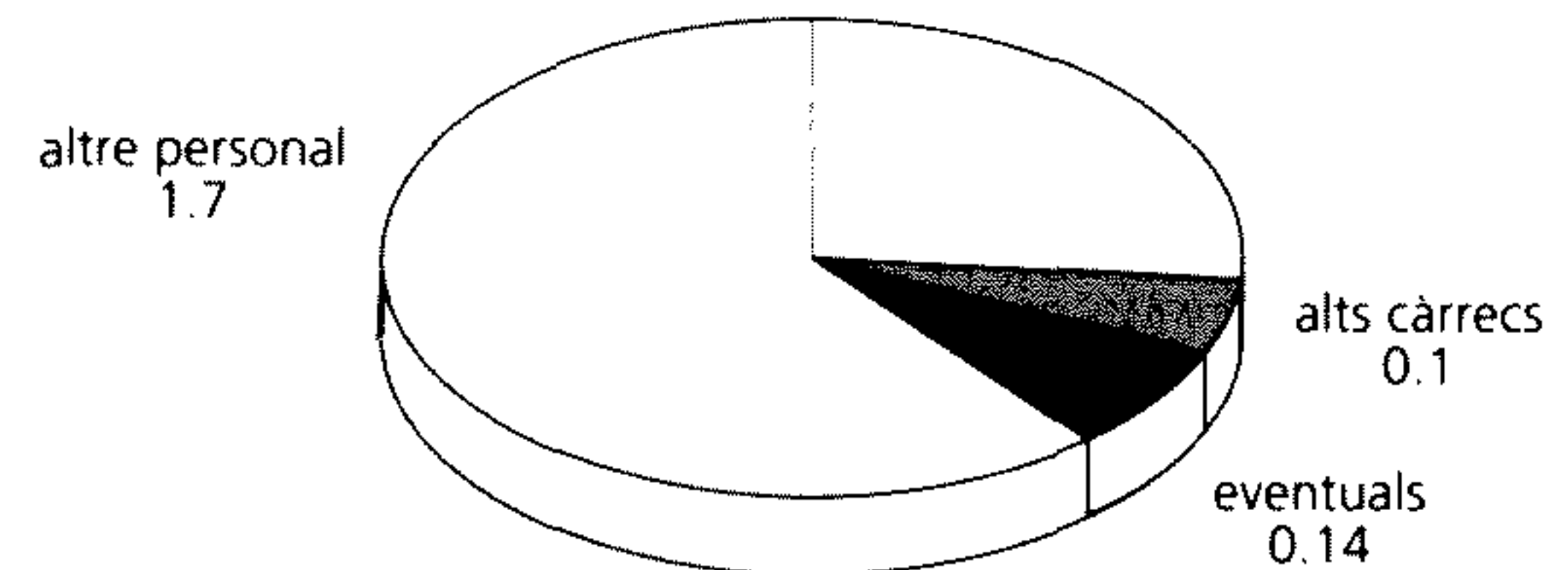


Gràfic 3
1987: percentatges
totals

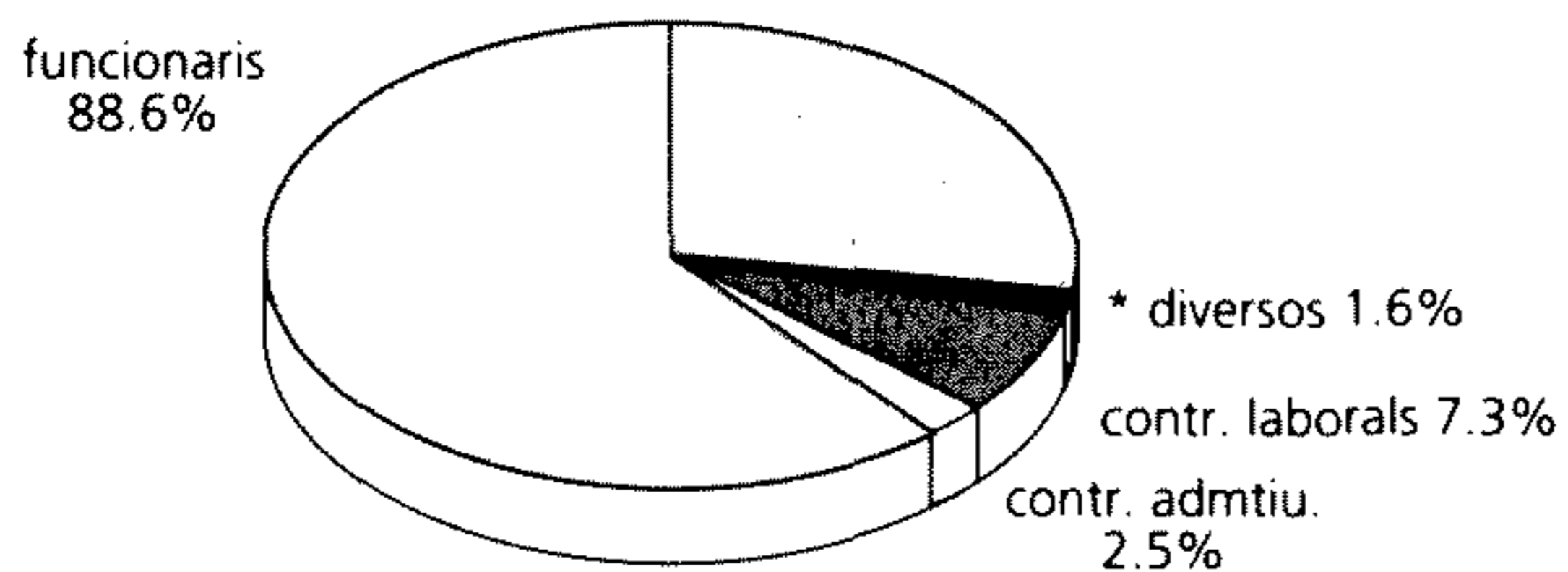


* vegeu quadre: "1987: percentatges totals: diversos"

Gràfic 4
1987: percentatges
totals: diversos

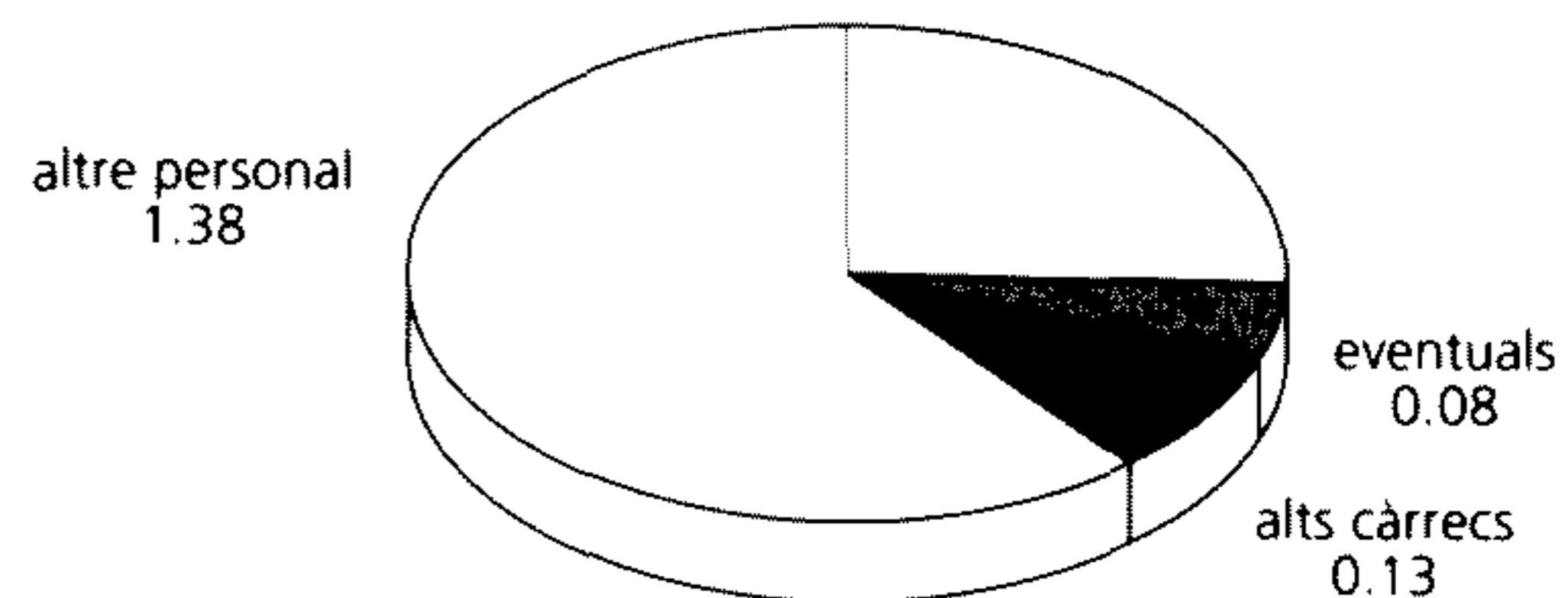


Gràfic 5
1988: percentatges
totals

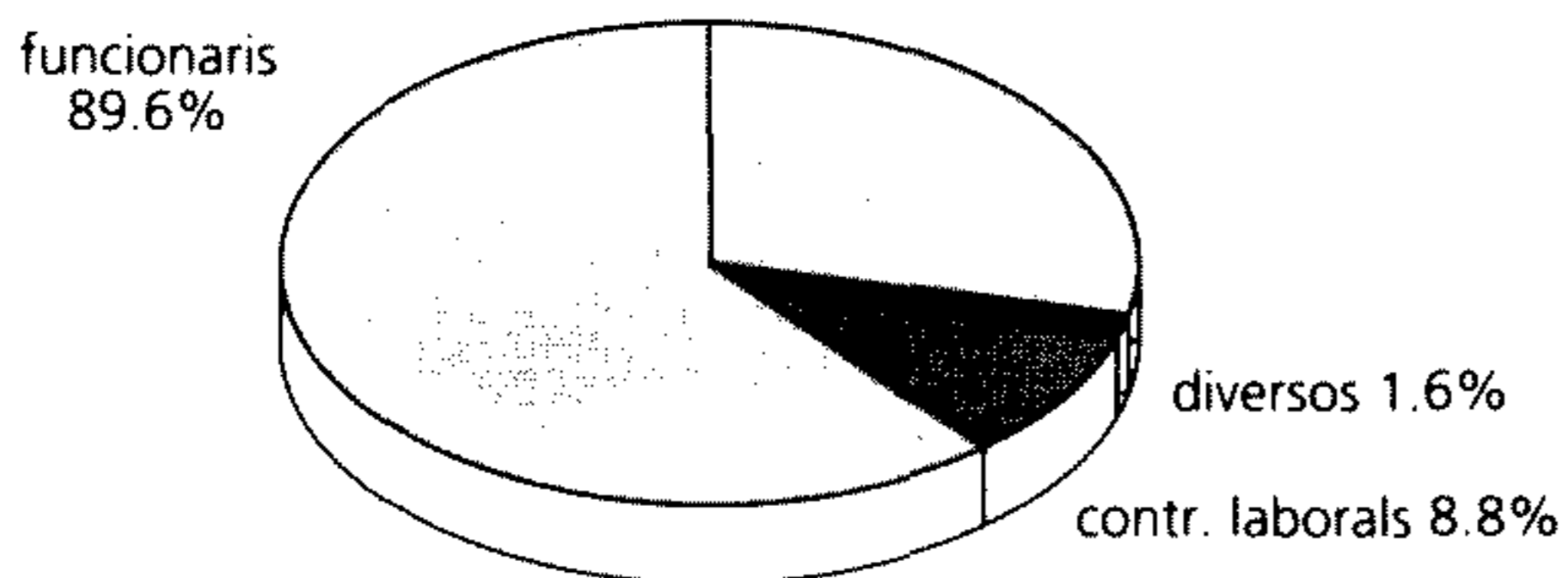


* vegeu el quadre: "1988: percentatges totals: diversos"

Gràfic 6
1988: percentatges
totals: diversos

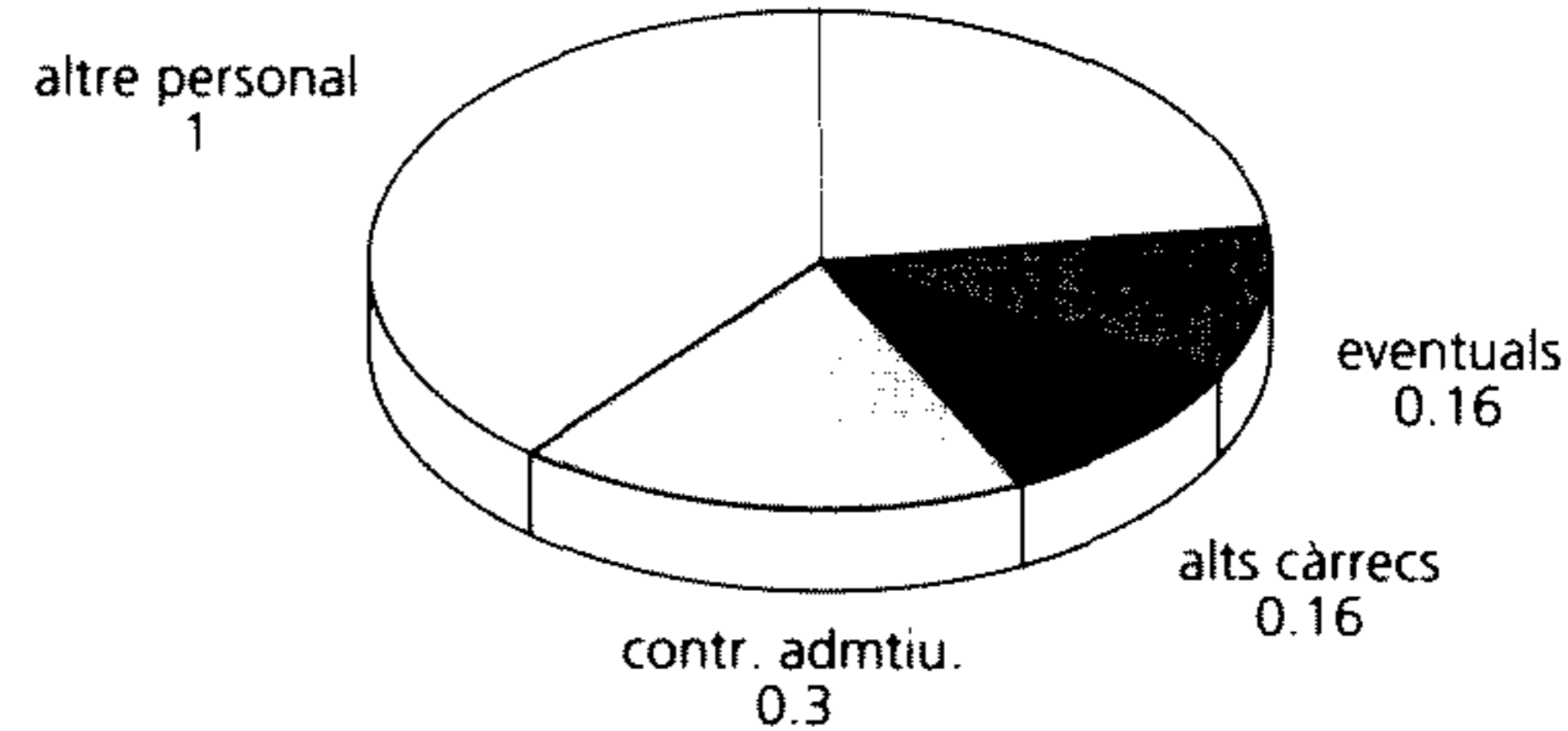


Gràfic 7
1989: percentatges
totals

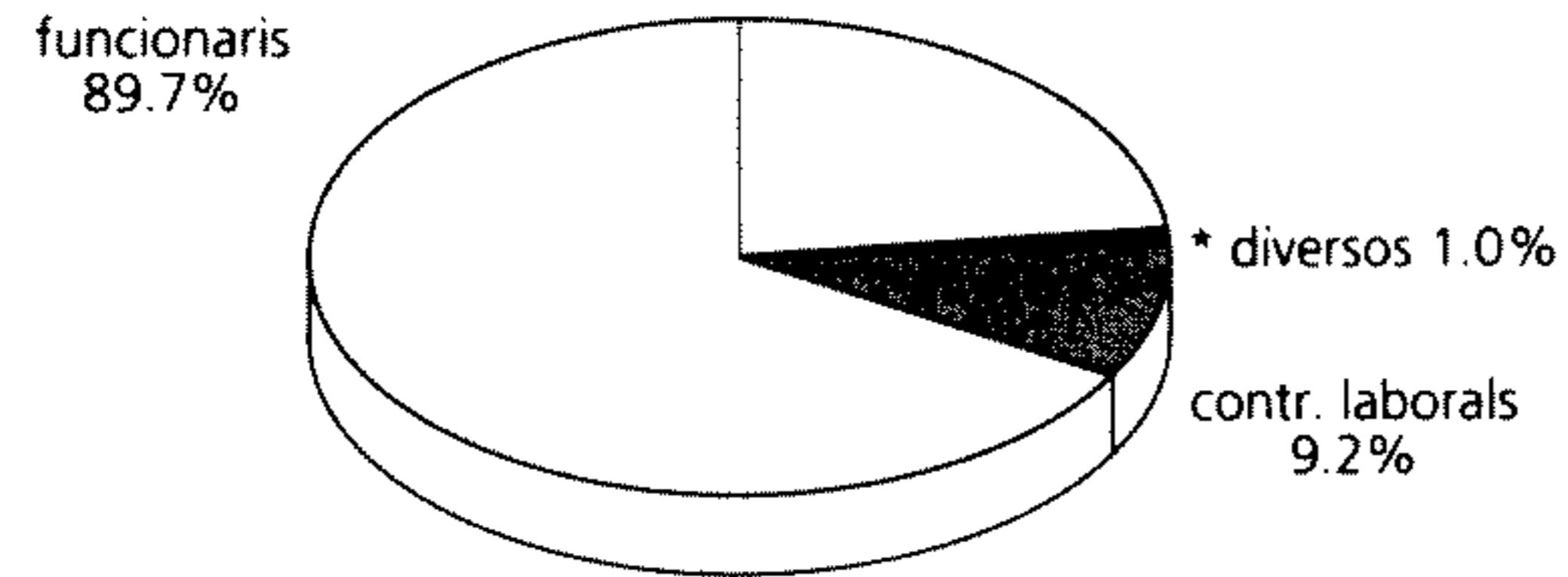


* vegeu quadre: "1989: percentatges totals: diversos"

Gràfic 8
1989: percentatges
totals: diversos

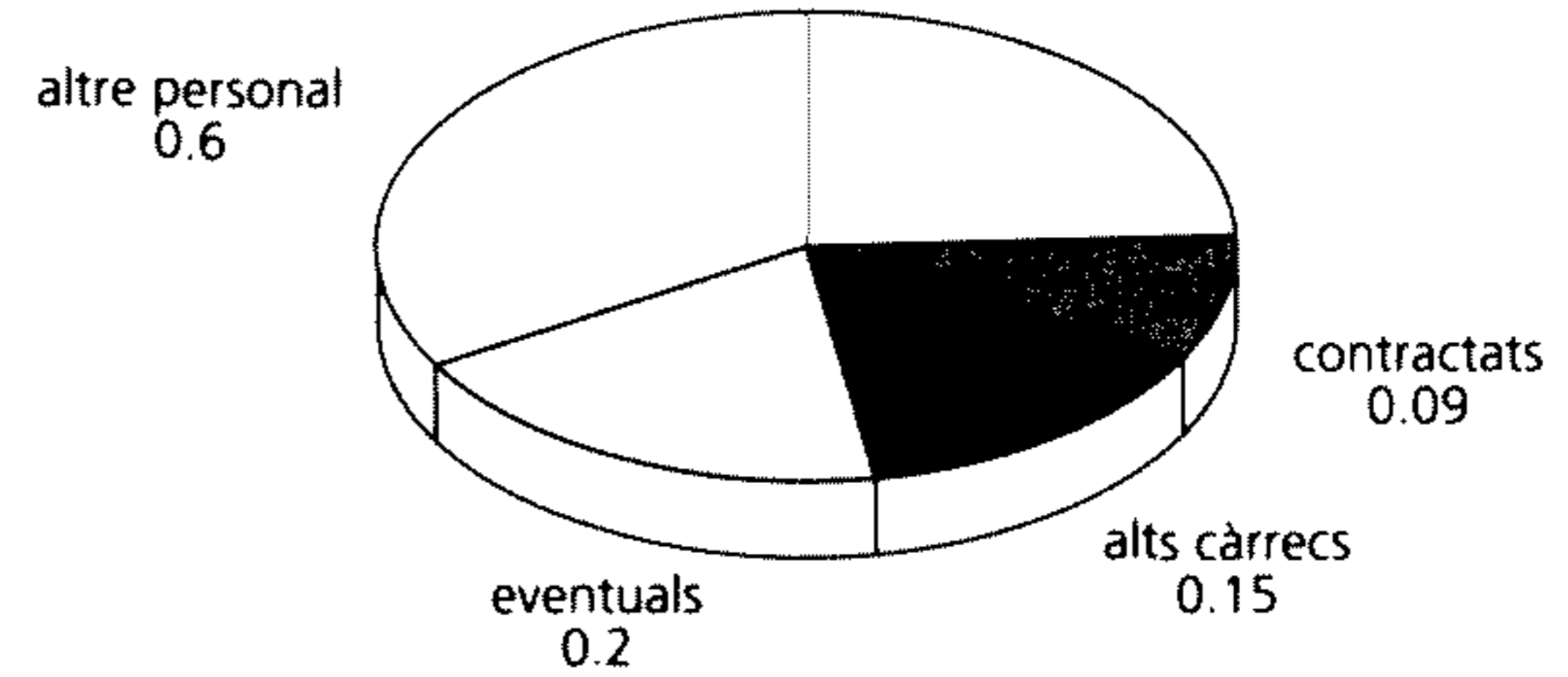


Gràfic 9
1990: percentatges
totals

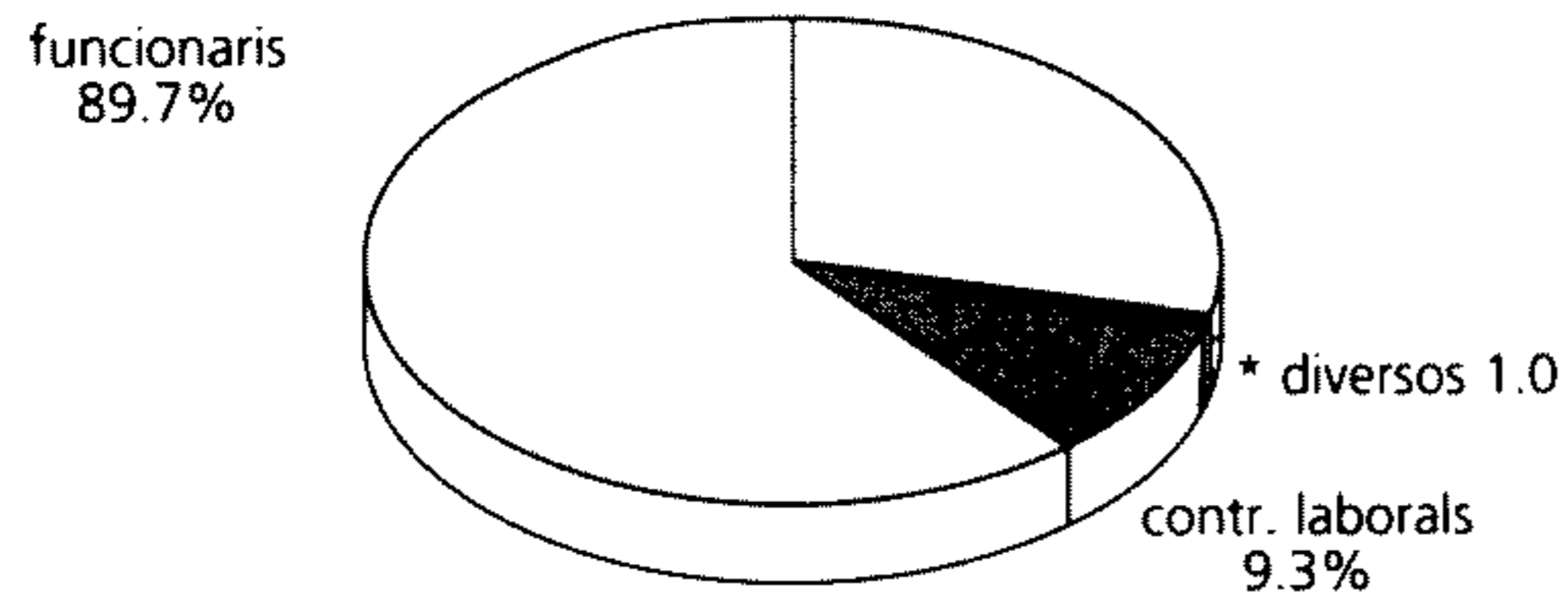


* vegeu el quadre: * 1990: percentatges totals: diversos *

Gràfic 10
1990: percentatges
totals: diversos

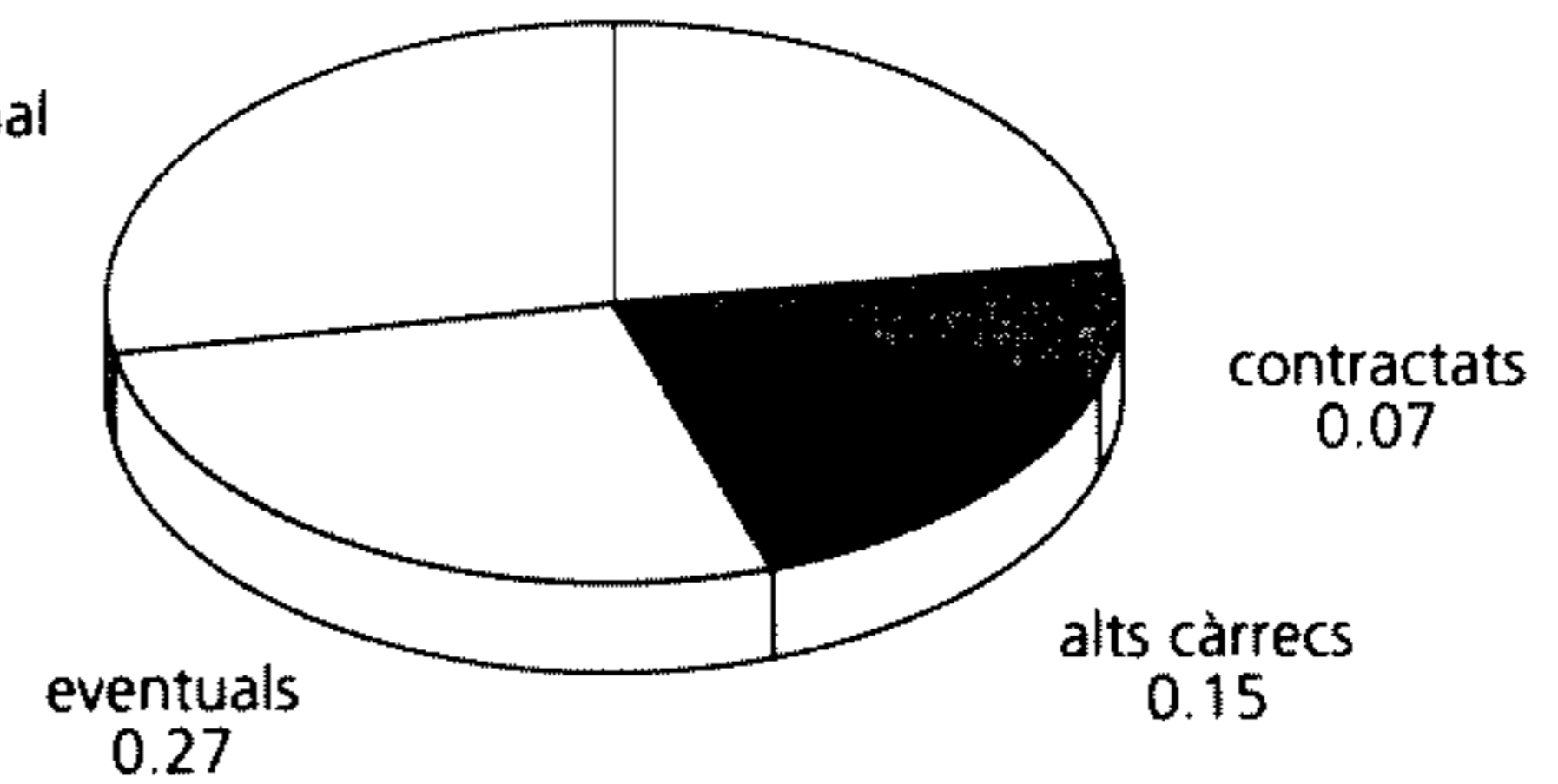


Gràfic 11
1991: percentatges
totals

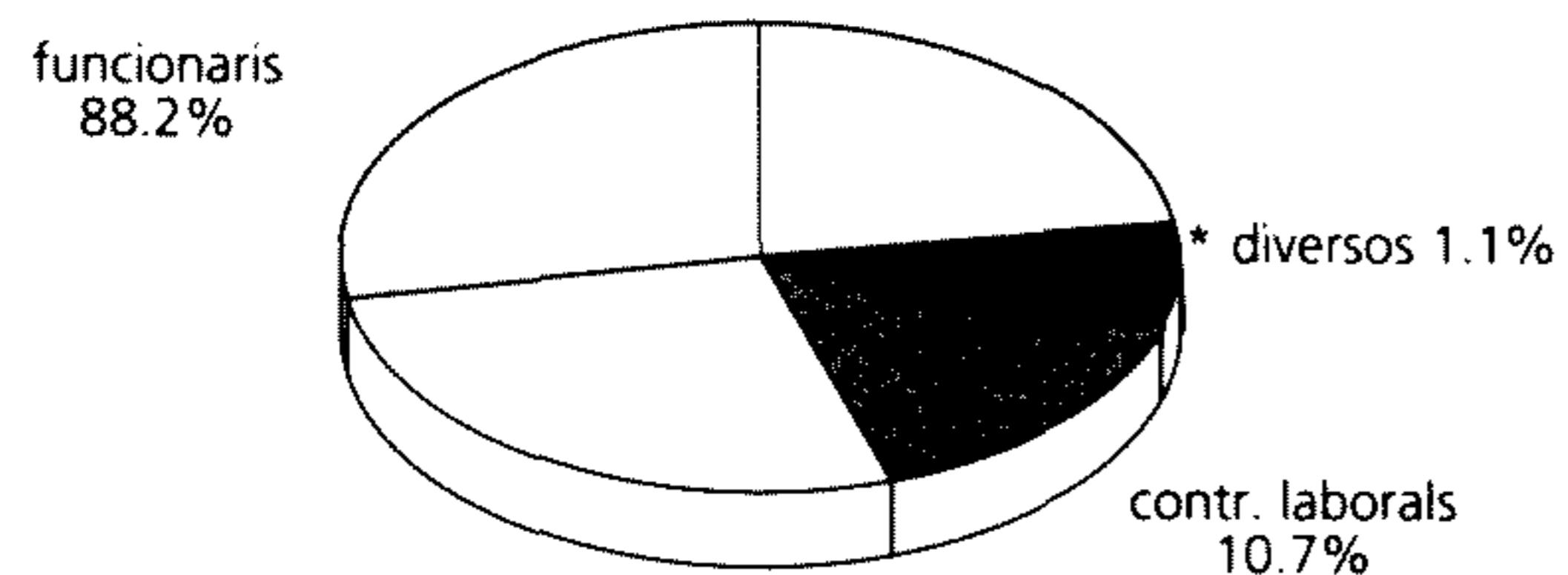


* vegeu quadre: * 1991: percentatges totals: diversos *

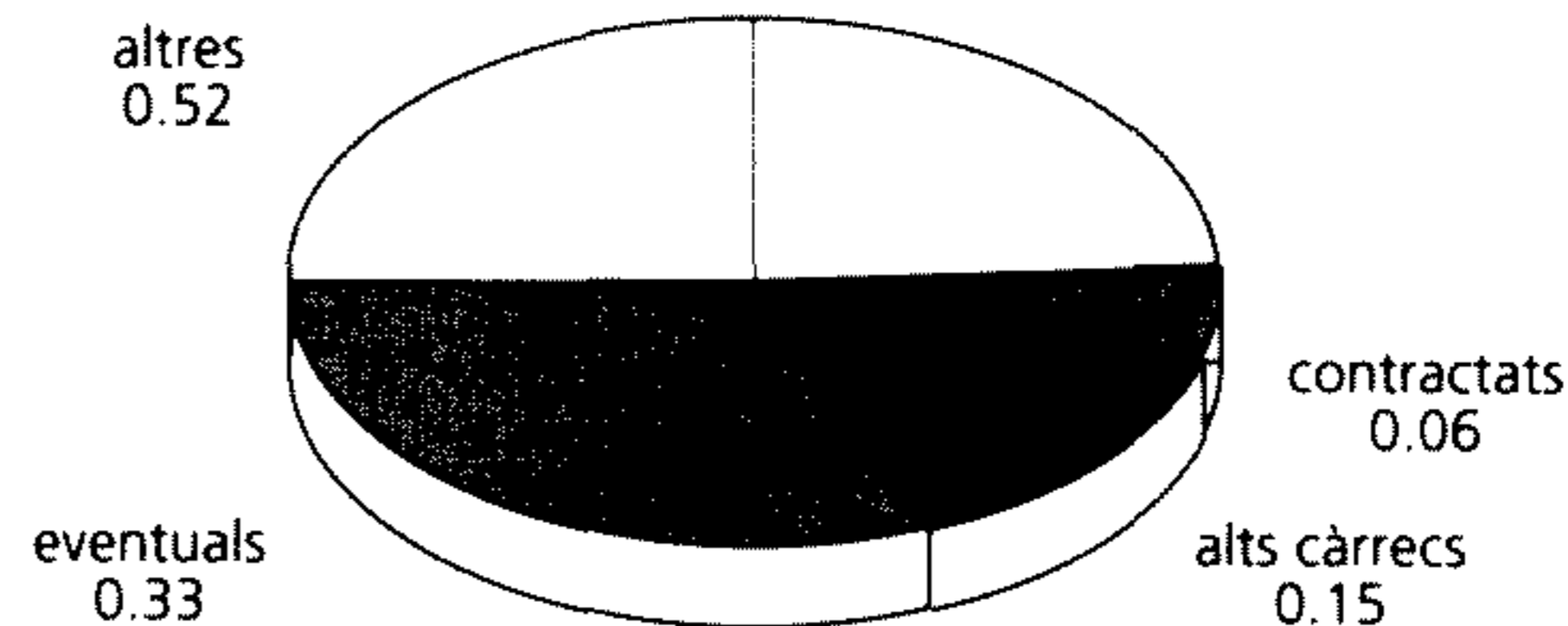
Gràfic 12
1991: percentatges
totals: diversos



Gràfic 13
1992: percentatges
totals

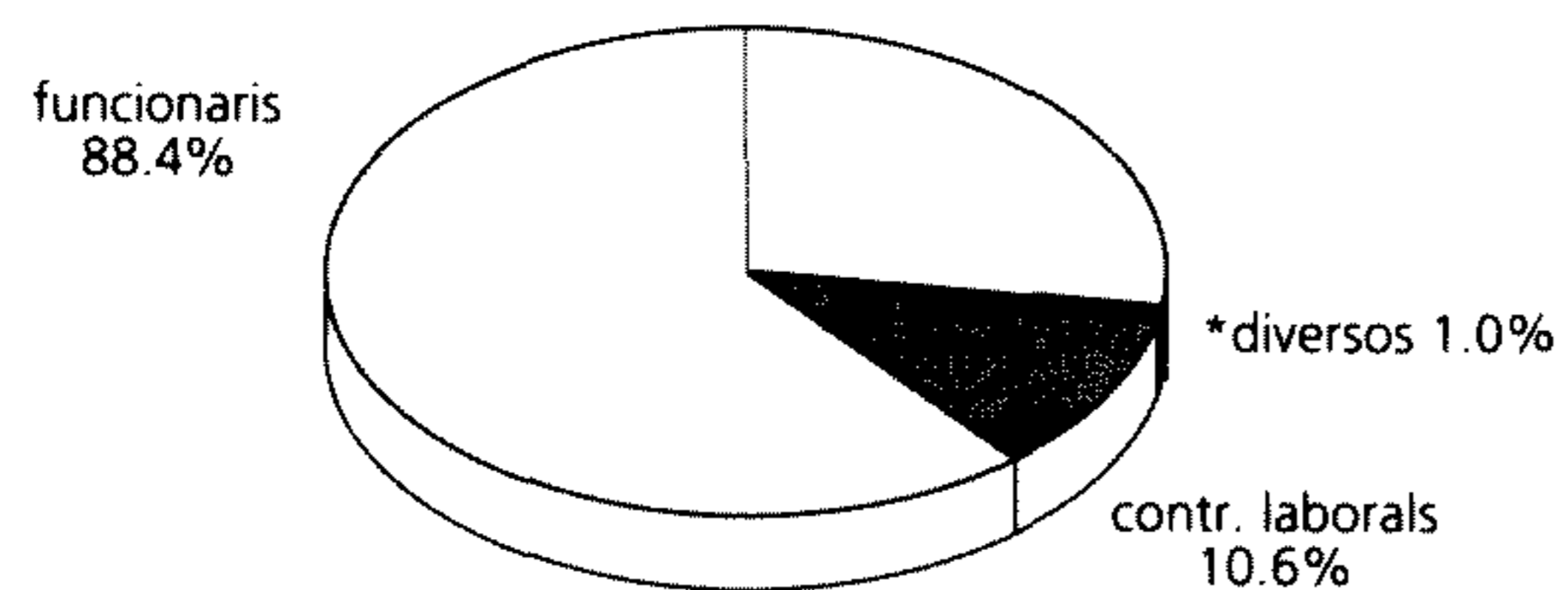


Gràfic 14
1992: percentatges
totals: diversos

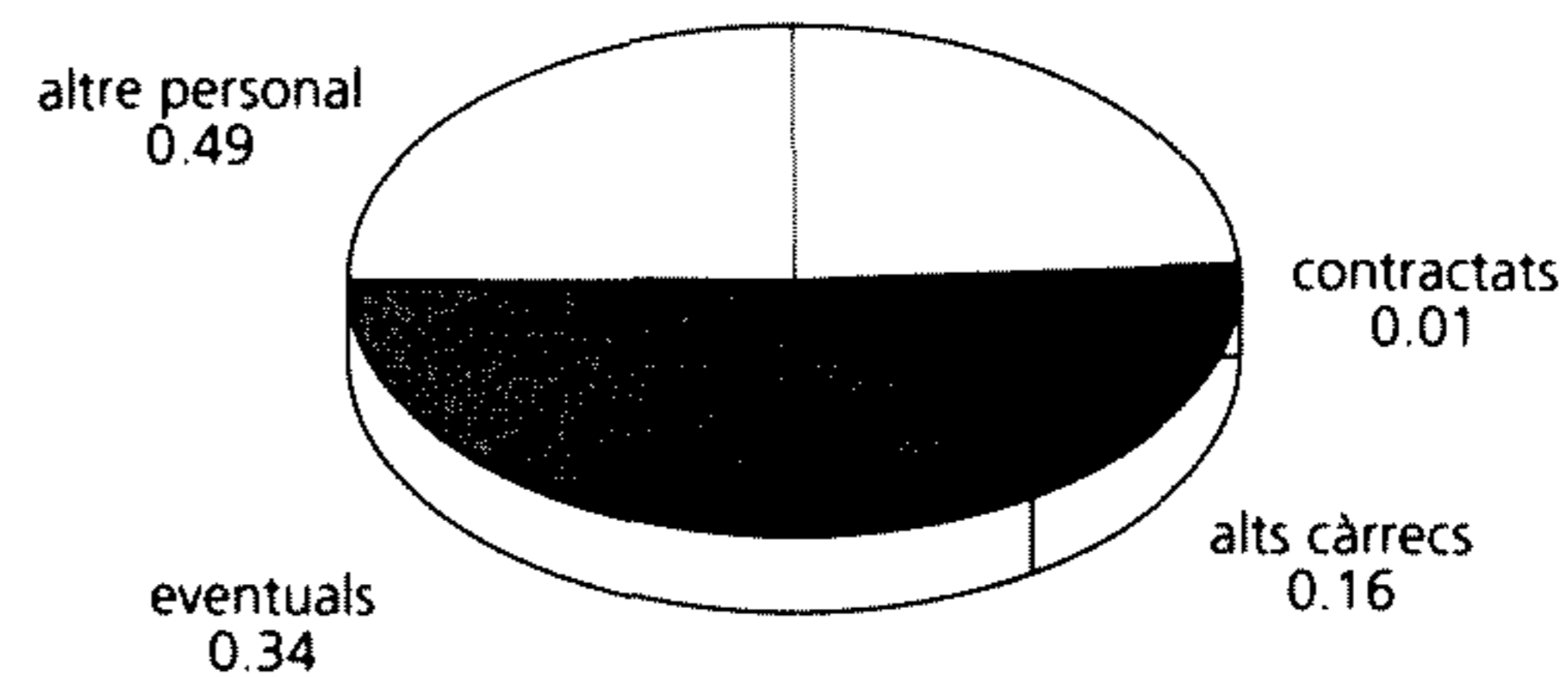


* vegeu el quadre: *1992: percentatges totals: diversos*

Gràfic 15
1993: percentatges
totals

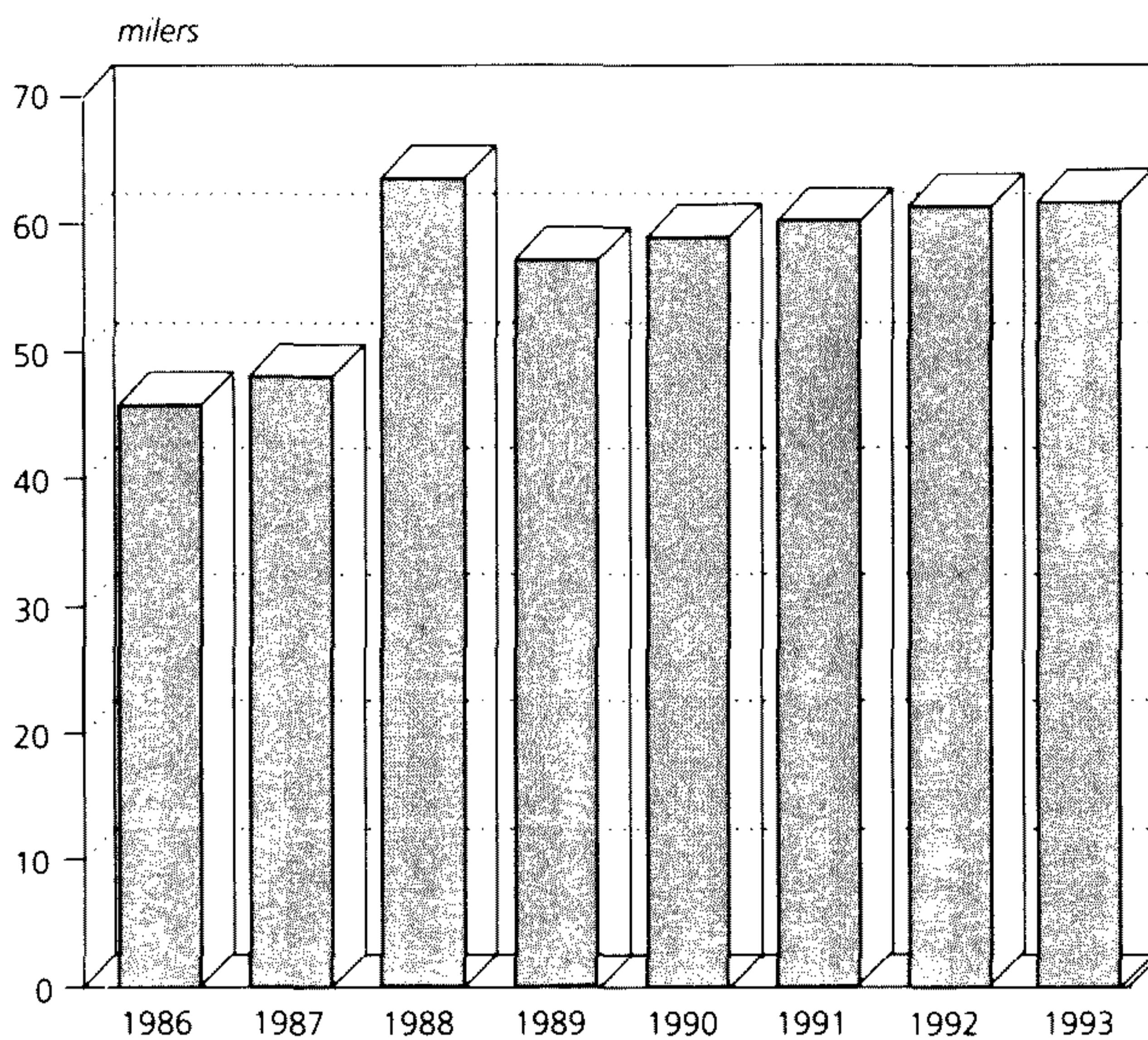


Gràfic 16
1993: percentatges
totals: diversos

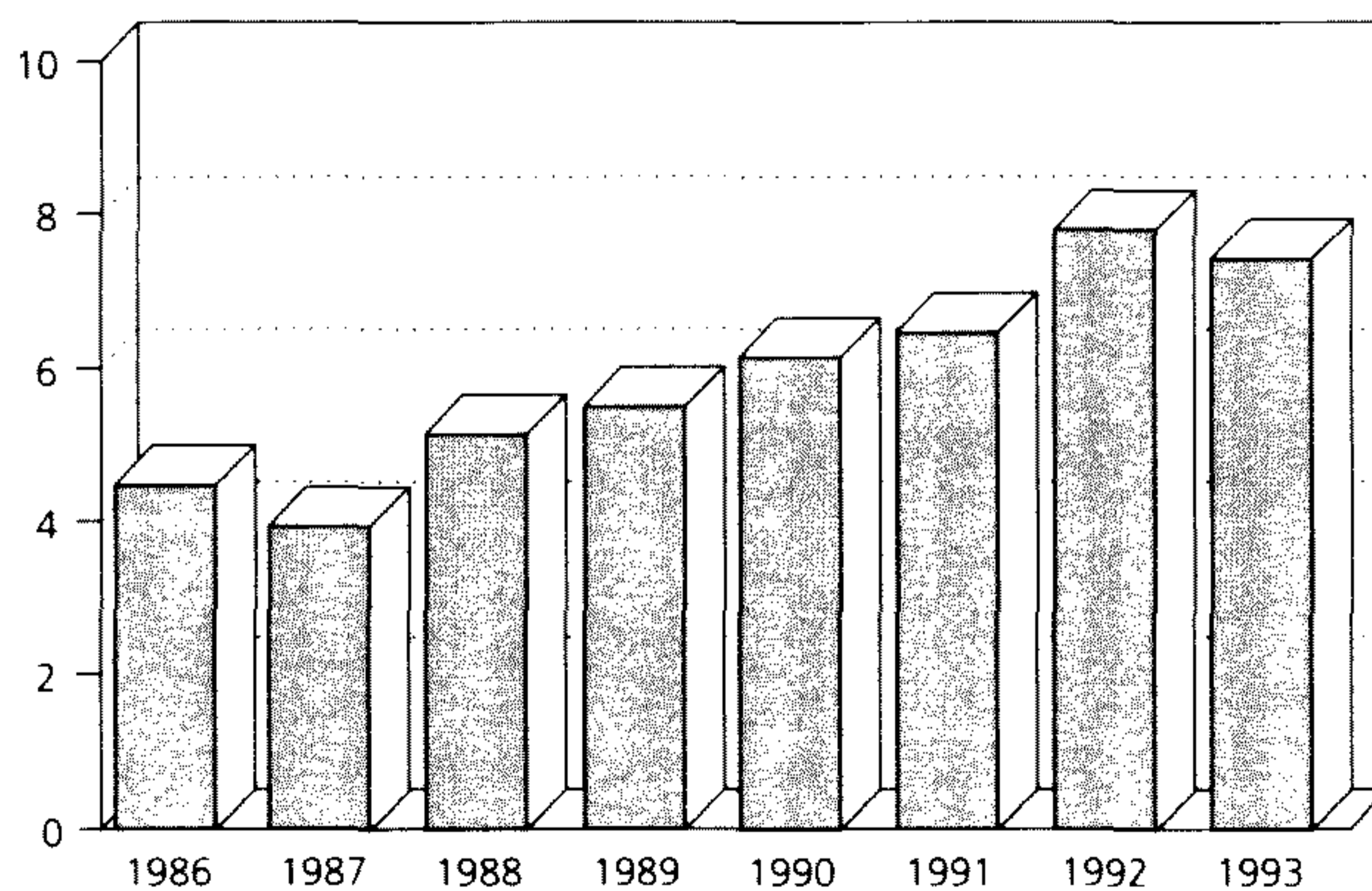


* vegeu quadre: *1993: percentatges totals: diversos*

Gràfic 17
Personal funcionari: evolució 1986-1993

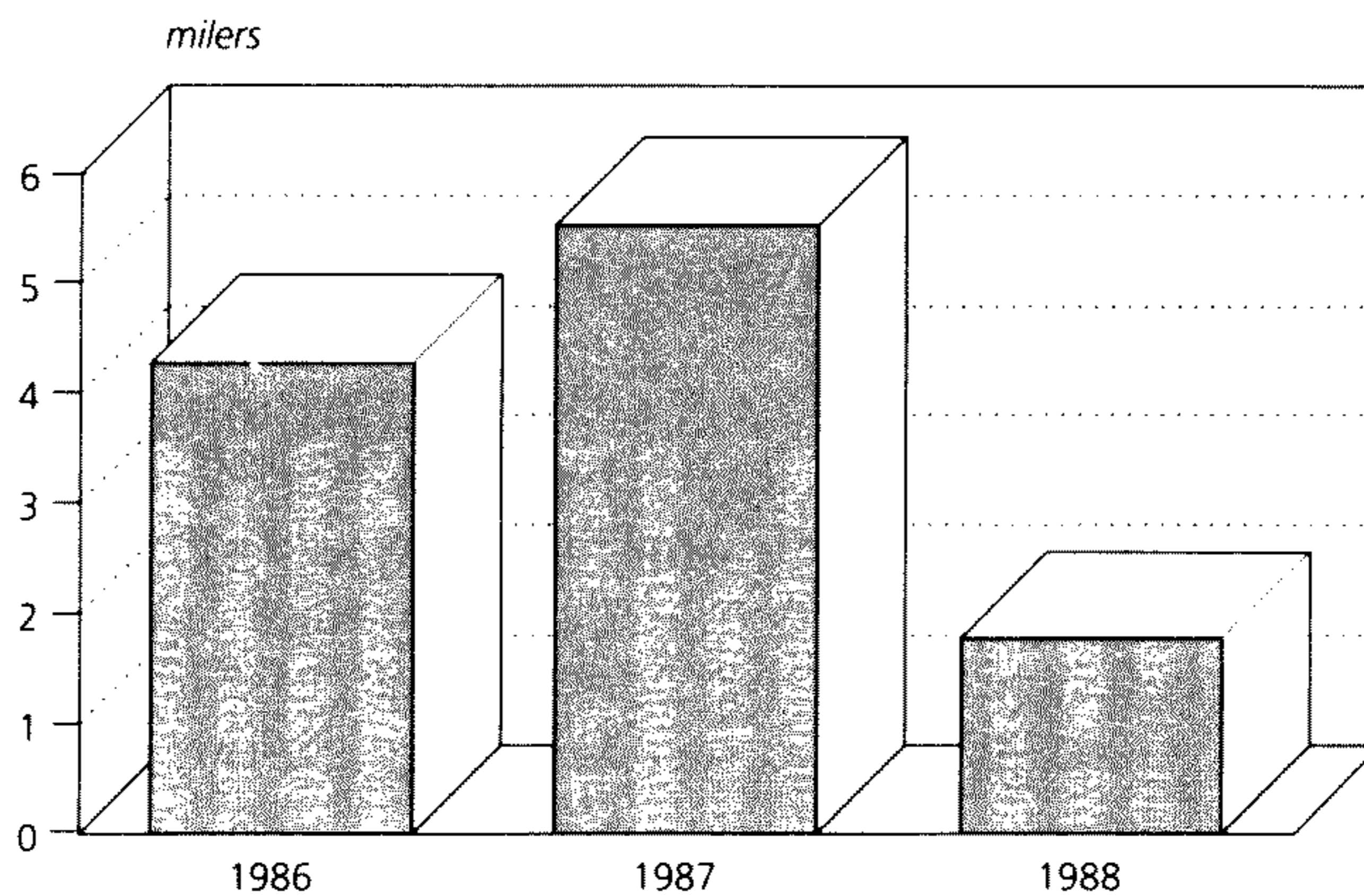


Gràfic 18
Personal contractat administratiu: evolució 1989-1993



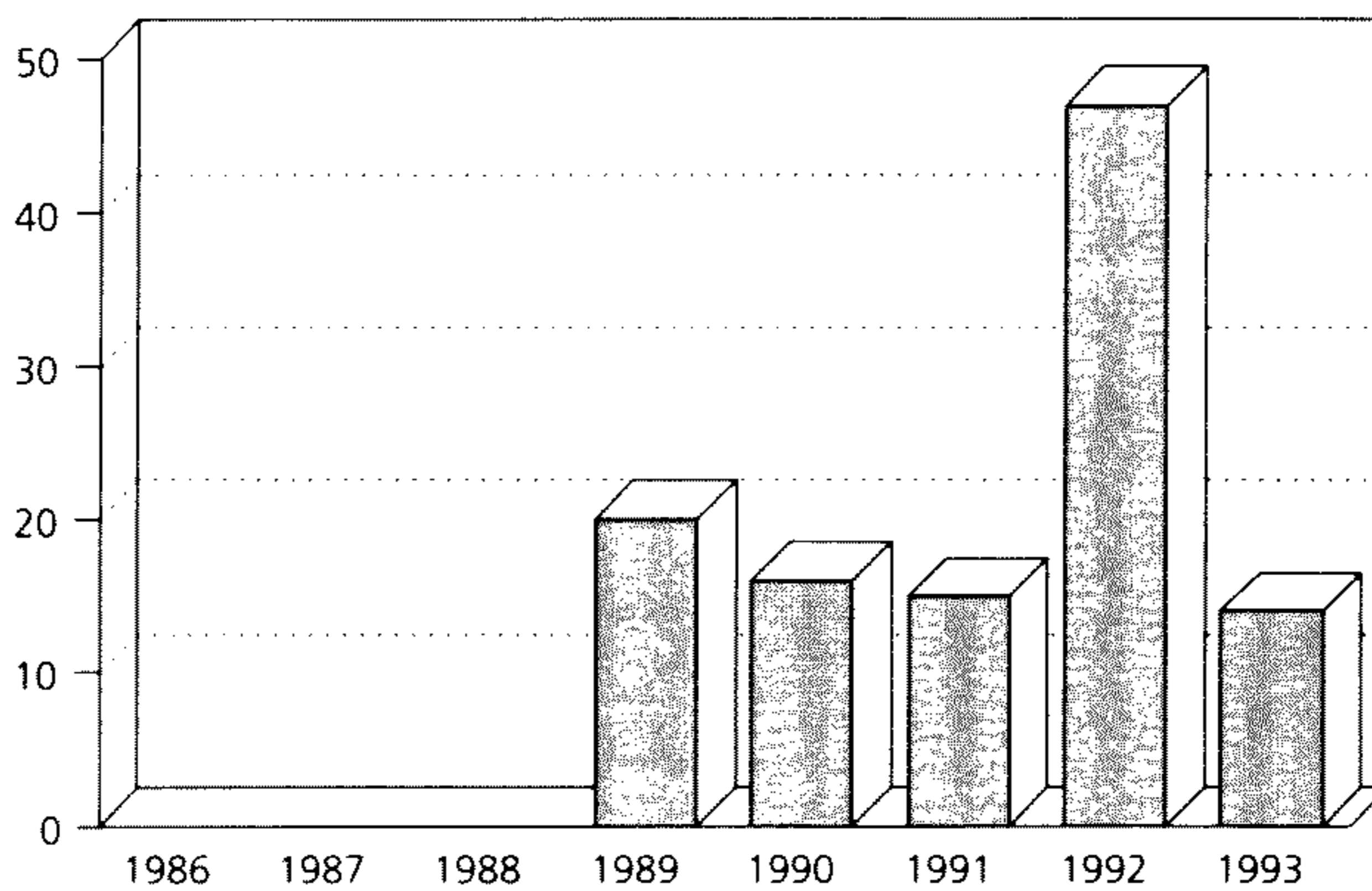
Gràfic 19

Personal contractat administratiu: evolució 1986-1993



Gràfic 20

Personal contractat administratiu: evolució 1989-1993



1.2.

Comentari

1986

Durant aquest any hi ha un clar predomini dels funcionaris enfront de l'espai ocupat pel personal contractat en règim laboral, pel contractat en règim administratiu i l'anomenat altre personal,³³ que queda reduït més o menys a l'espai gràfic de 1/7 part.

La realitat encara és lluny d'ésser adaptada a les previsions legals que van en la línia de la dualitat o bipolaritat de dos col·lectius, funcionaris i contractats en règim laboral. Resten per afrontar situacions d'excepcionalitat per raó de temporalitat, els interins, i per raó de la funció que és considerada de confiança, els eventuals. Així, veiem que els contractats en règim administratiu tan prolífics en el marc de la Llei 4/1981, de mesures urgents per a la funció pública de la Generalitat de Catalunya, període 1981-1985, ara representen tan sols el 7'6% del total del personal.

1987

Pel que fa a l'evolució, d'acord amb el marc i les previsions legals, es produeix un doble fenomen anormal:

- a) Descens del número de funcionaris.
- b) Augment de la xifra de contractats en règim administratiu.

La Llei 9/1986, de cossos de funcionaris de la Generalitat de Catalunya, sembla que, malgrat que és explícita en considerar l'estructura del «cos» com a element d'articulació de la funció pública catalana, els seus efectes es diferiran fins més endavant, atès que aquest any descendeix el nombre de funcionaris.

Aquest fenomen podria ser la conseqüència d'un ajustament d'interins, als quals s'ha fet contractació en règim administratiu.

1988

Al llarg d'aquest any es produeix un augment en el nombre de funcionaris respecte als anys anteriors com a conseqüència de la disminució que es dona en el si dels contractats administra-

33. S'inclou dintre de la denominació «altre personal», tant el personal eventual per a tasques de confiança i assessorament, com els alts càrrecs.

tius. A la vegada, s'observa un augment, encara que lleu, del contractat en règim laboral.

És aquest el primer període en el qual s'apunta cap al sistema dual d'ocupació pública i disminueixen tant els contractats administratius com els considerats «altre personal».

La situació comença a reflectir la nova classificació legal del tipus de personal, per fer anar desapareixent l'heretada del període pre-LFPGC.

1989

El tret rellevant és la quasi desaparició del contractat en règim administratiu. Això té una doble incidència: augment del funcionari (arriba quasi al 90%; exactament representa el 89.6% del total) i augment del personal en règim laboral. També cal destacar un lleuger descens del considerat com a «altre personal».

Ara sí que es consolida la voluntat del legislador, sobretot de la Llei de cossos, segons la qual:

«L'organització de la Funció Pública de la Generalitat de Catalunya –Cossos de funcionaris– es complementa amb la del personal laboral, que ocupa els llocs de treball que tenen aquesta classificació en la relació de llocs de treball [...] de conformitat amb les tendències modernes en matèria de personal al servei de les Administracions Públiques [...] determinades àrees poden ésser ateses per personal laboral [...] model organitzatiu mixt que combina les estructures clàssiques de funció pública regides pel Dret administratiu amb les relacions de llocs de treball, més pròpies de l'àmbit laboral» (*Exposició de motius*).

1990

Aquest període té com a tret diferenciador la quasi desaparició de l'anomenat «altre personal», i ocupen el gràfic ja de forma definitiva els funcionaris i els laborals. Això sí, aquesta dualitat de les formes de vinculació jurídica del personal reflecteix l'elecció del legislador català en potenciar clarament al col·lectiu de funcionaris en una proporció de 9 a 1 enfront dels contractats en règim laboral, que es reserven bàsicament per a tasques no intel·lectuals (xofers, telefonistes, vigilants, manteniment, neteja, motoristes..., entre d'altres).

En l'actualitat, la configuració resta estabilitzada amb una línia dual de predomini funcionarial en l'ocupació pública, que si bé no ignora totalment els avantatges de la contractació laboral, podríem dir que tot i conèixer-los els menysprea per a un col·lectiu molt reduït, cosa que impedeix una major flexibilitat en matèria de personal a l'Administració pública. Les dades ho reflecteixen perfectament, atès que són el paràmetre més objectiu:

- Funcionaris: entorn del 88.4%.
- Contractats en règim laboral: entorn del 10%.

Per tant, el model queda clarament establert, essent un model d'ocupació pública «*dual o bipolar*», que té una proporció de 8.8 funcionaris enfront d'1 contractat en règim laboral.

Als tres gràfics de coordenades que mostren l'evolució dels funcionaris, els contractats en règim laboral i els contractats administratius observem:

a) Funcionaris: al voltant dels 65.000; destaca que l'increment més ràpid es produeix l'any 1987, i que en global des de l'any 1986 hi ha hagut un increment entorn dels 20.000 funcionaris.

b) Contractats en règim laboral: al voltant dels 7.500; en una evolució d'augment esglaonat, exceptuant la disminució que es produeix a l'any 1987, com també l'accentuat augment durant 1991.

c) Contractats en règim administratiu: Al 1986 són aproximadament 4.200 i arriben al punt màxim al 1987, amb 5.700 aproximadament. És a partir de l'any 1989 quan la seva disminució fa que el col·lectiu arribi a convertir-se en insignificant.³⁴

2.

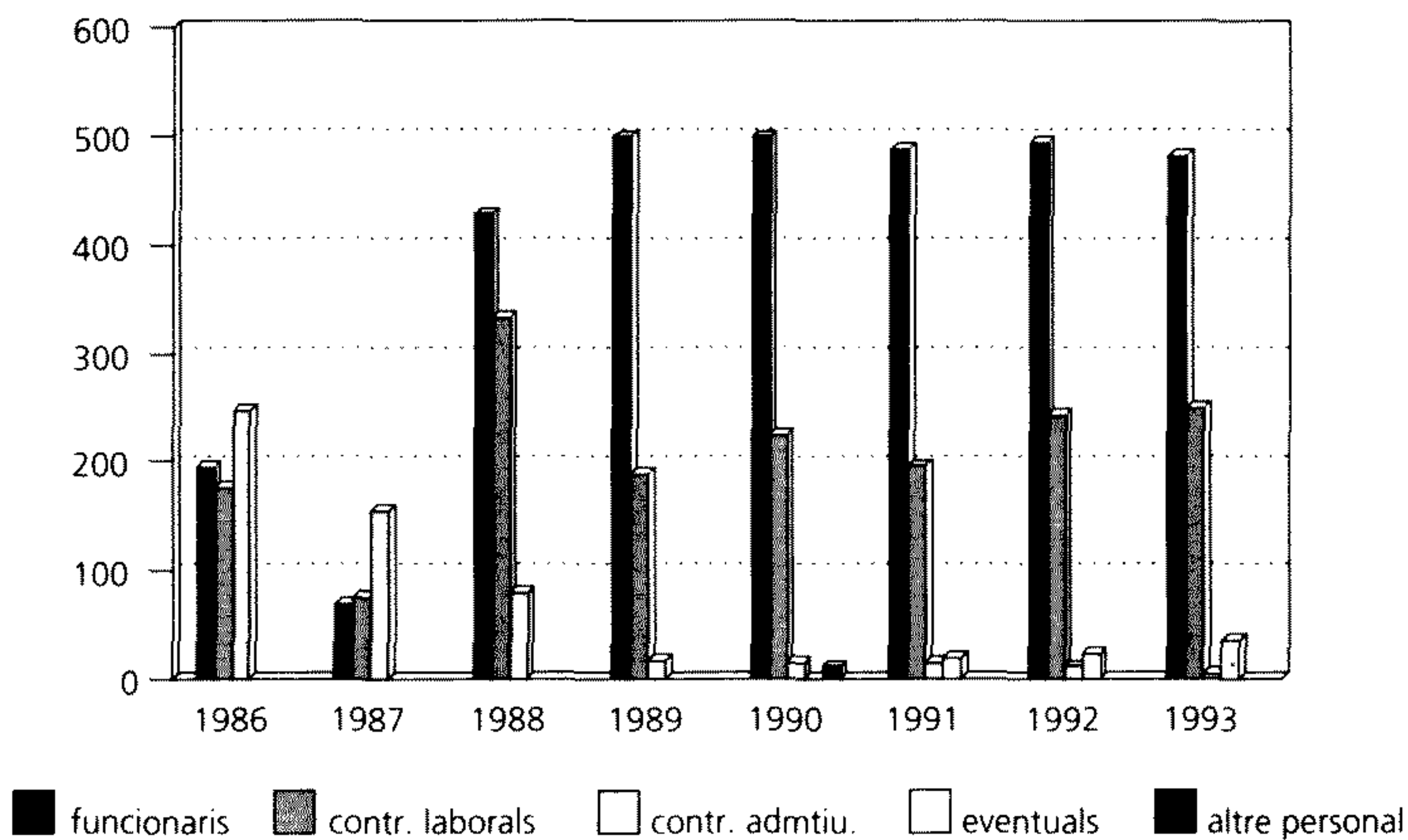
Xifres per departaments del període 1986-1993 d'empleats totals: funcionaris públics, contractats en règim laboral, contractats en règim administratiu i altre tipus de personal

2.1.

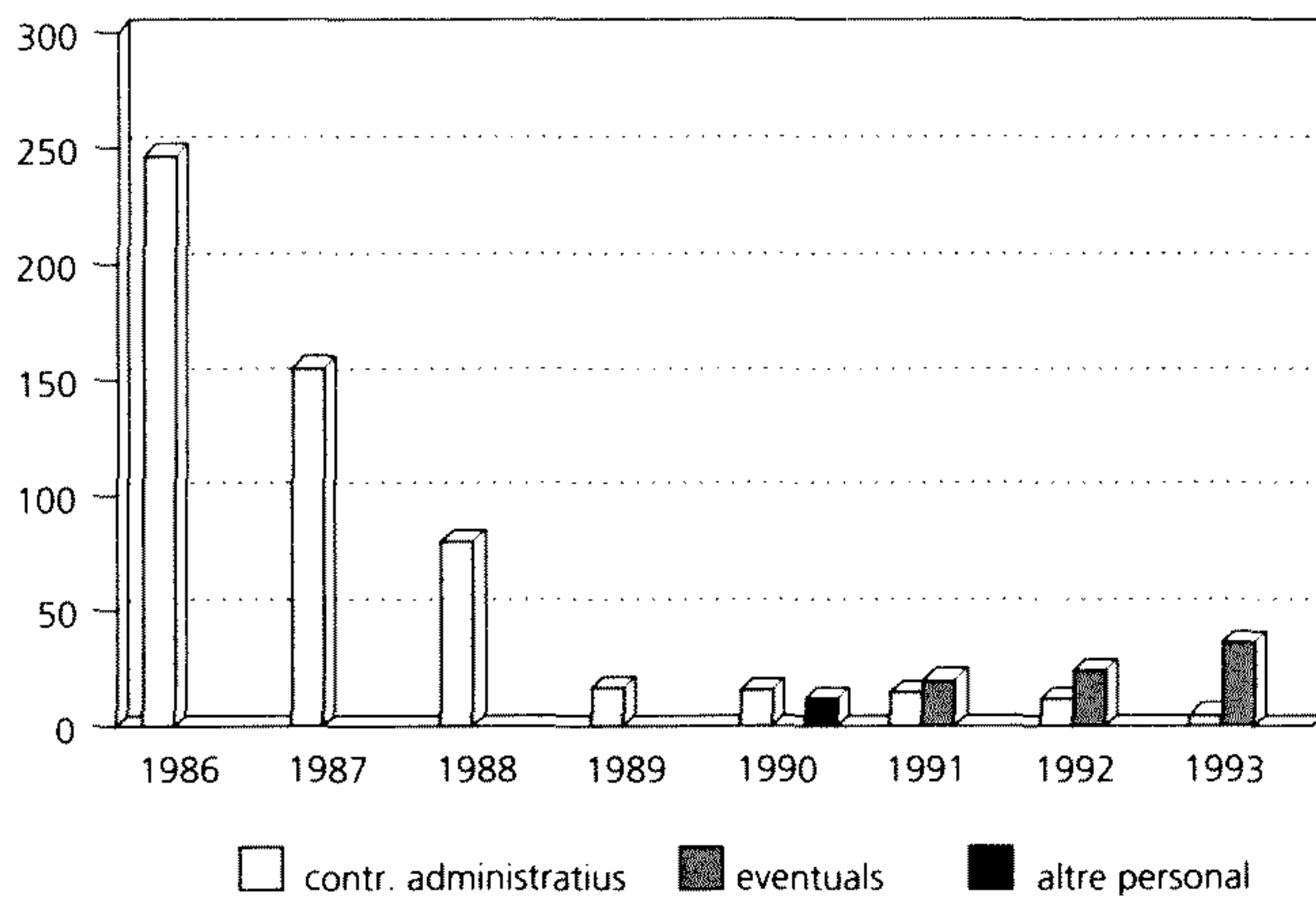
Gràfics

34. Totes les taules generals encapçalades per «empleats», n'apareix una segona amb la mateixa denominació, la finalitat de la qual és reflectir més exactament el nombre que integra el col·lectiu de contractats administratius, cosa impossible en la primera taula a causa del nombre tan baix que representen en comparació amb els altres dos col·lectius (funcionaris i contractats laborals).

Gràfic 21
Dept. de la Presidència: empleats

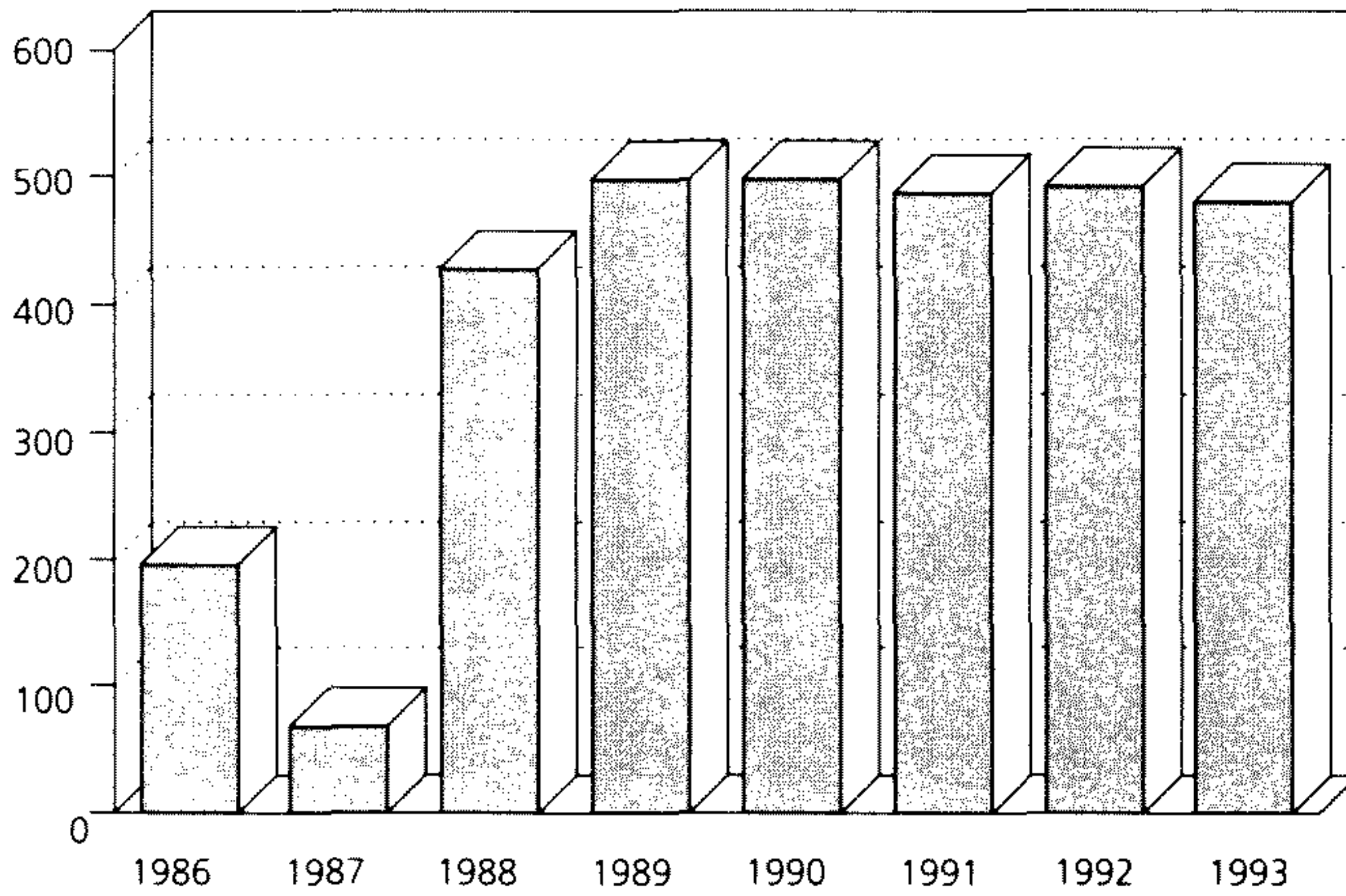


Gràfic 22
Dept. de la Presidència: contractats administratius, eventuais i altre personal



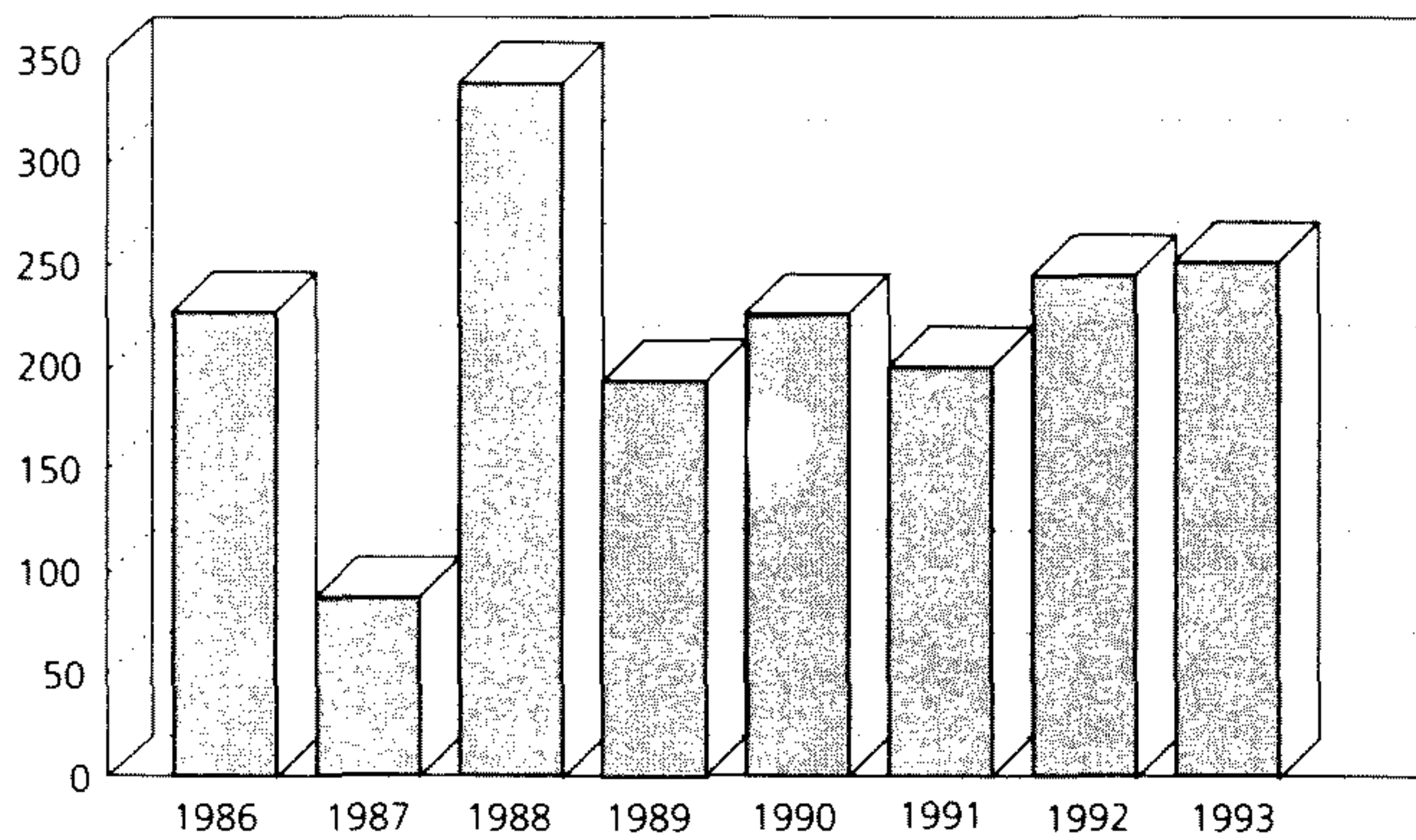
Gràfic 23

Dept. de la Presidència: funcionaris



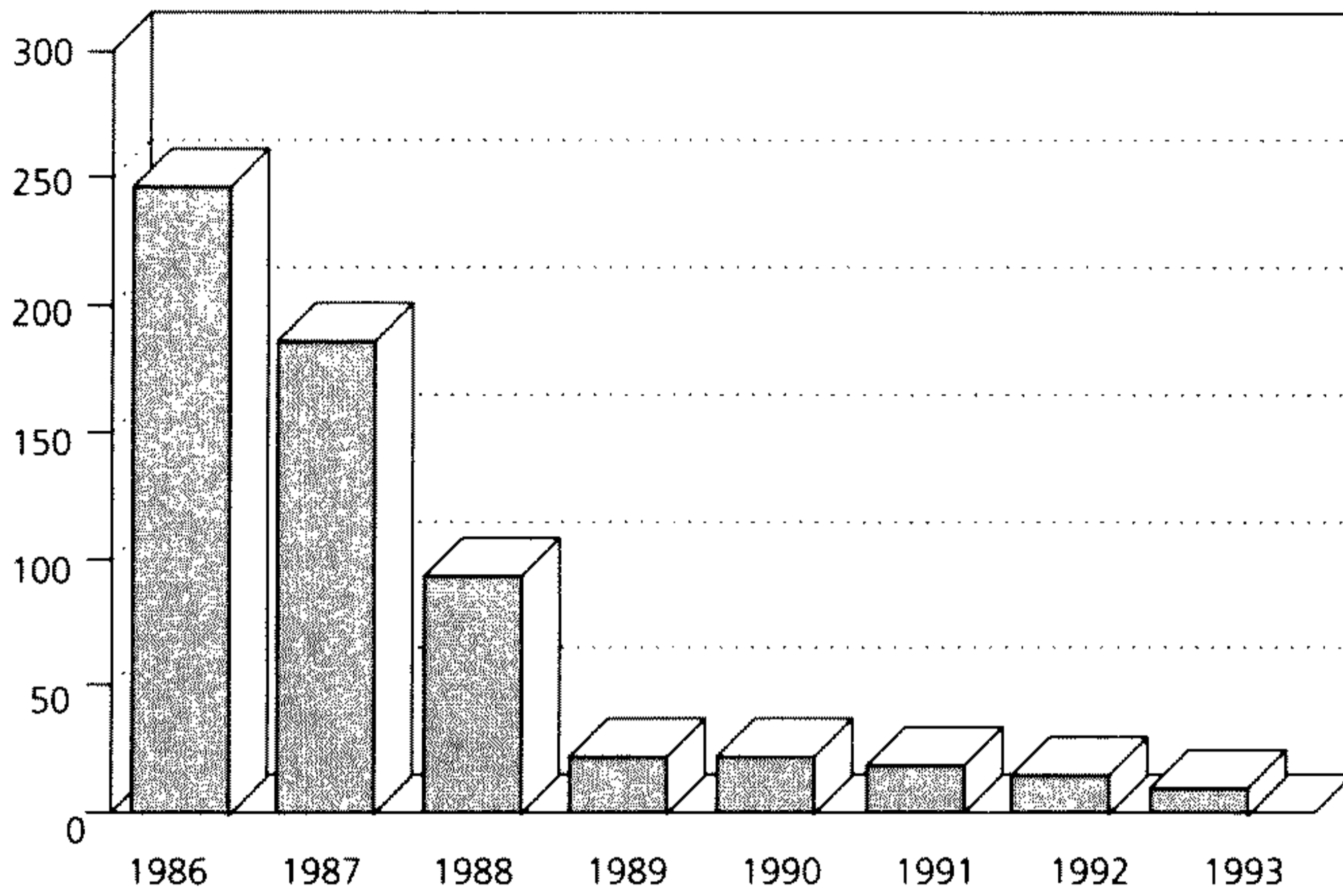
Gràfic 24

Dept. de la Presidència: contractats laborals



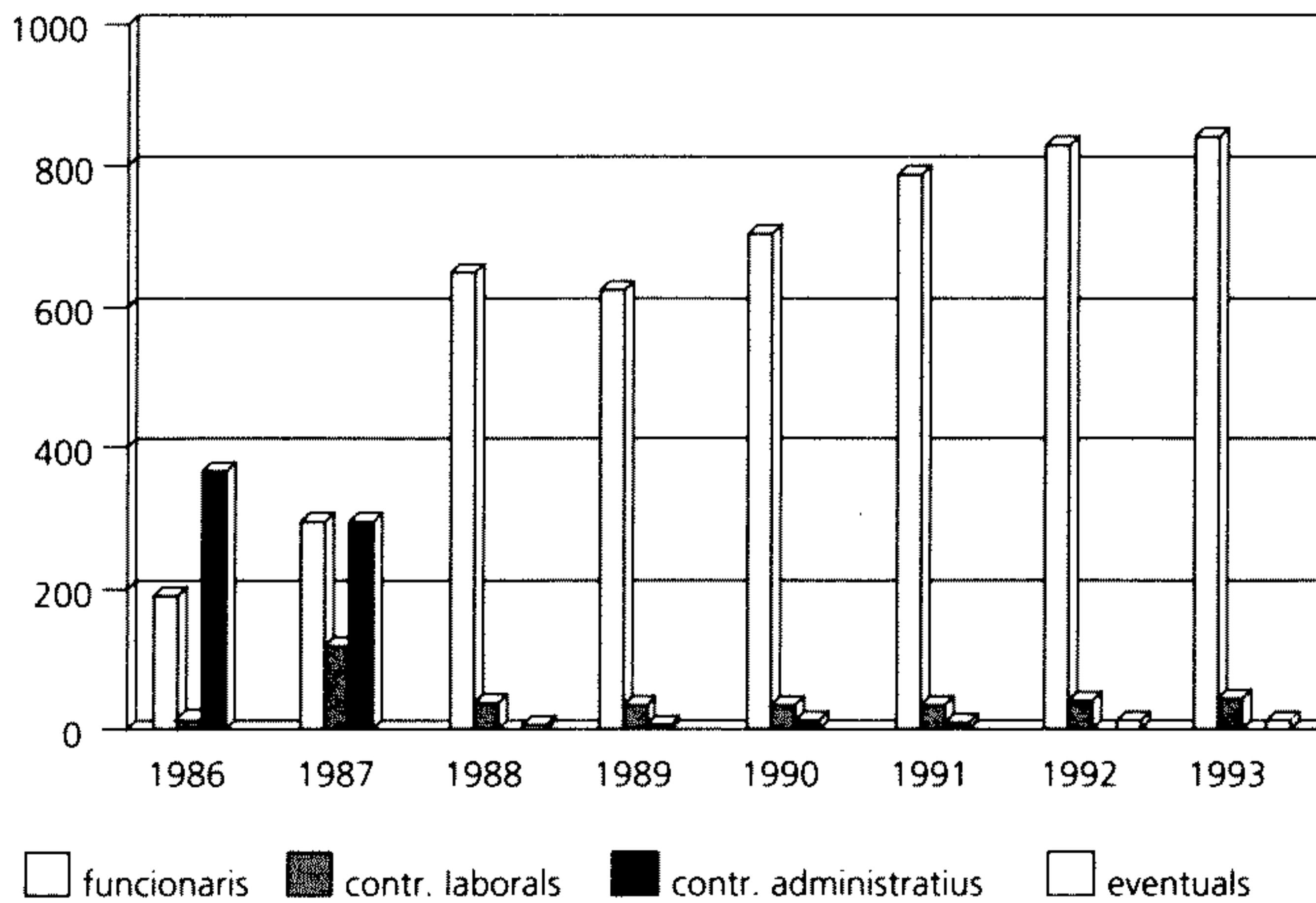
Gràfic 25

Dept. de la Presidència: contractats administratius



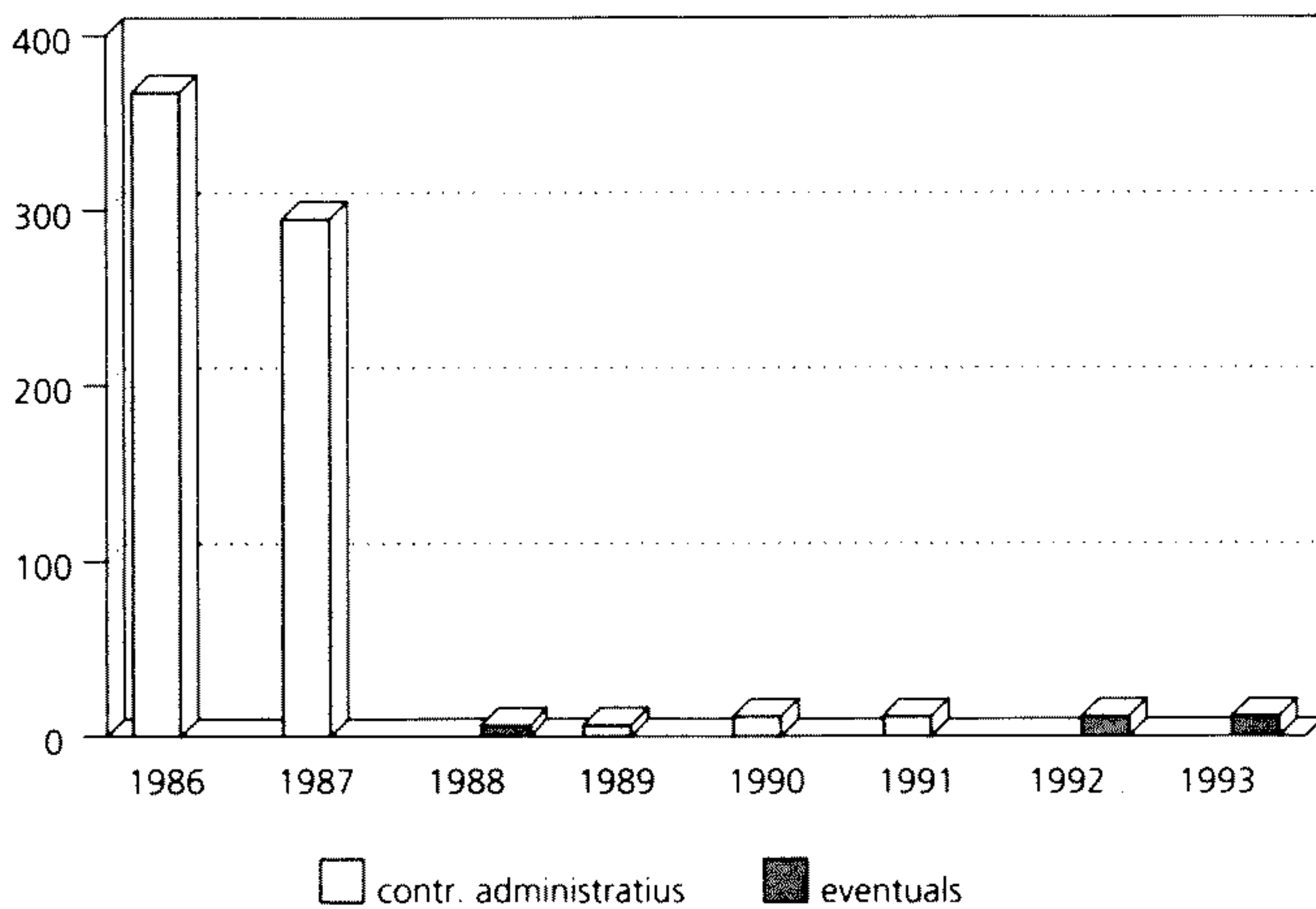
Gràfic 26

Dept. d'Economia i Finances: empleats



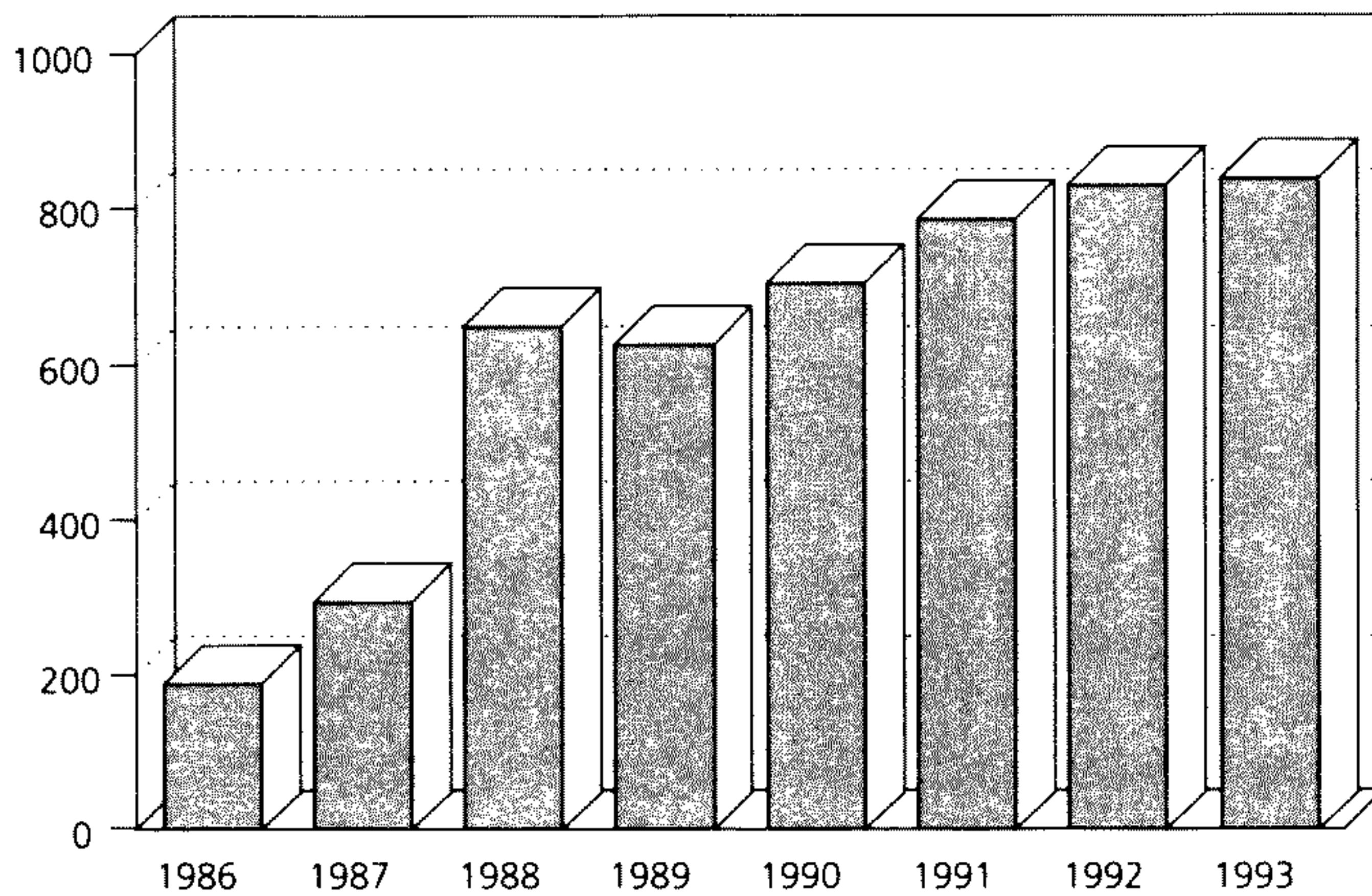
Gràfic 27

Dept. d'Economia i Finances: contractats administratius i eventuais

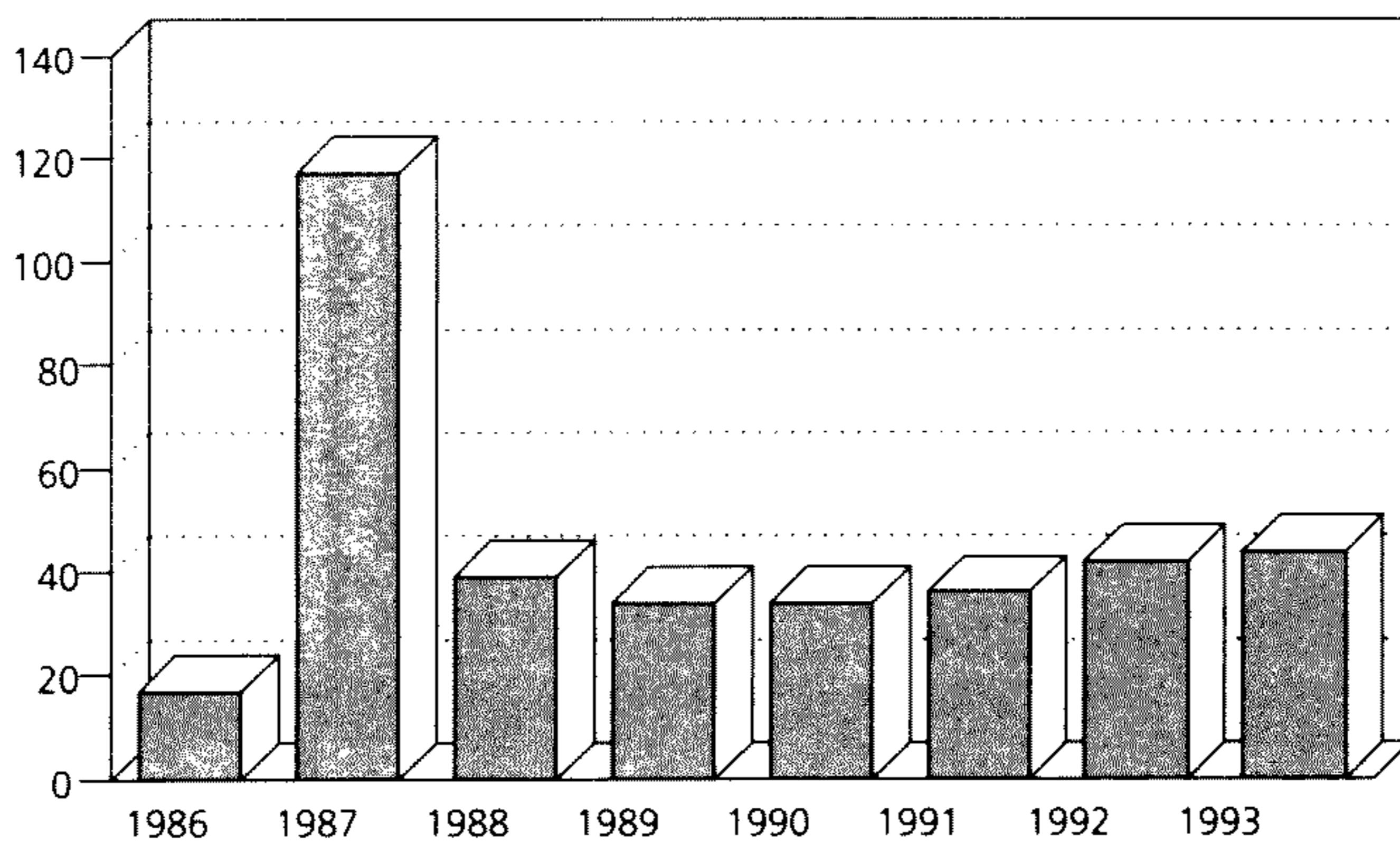


Gràfic 28

Dept. d'Economia i Finances: funcionaris

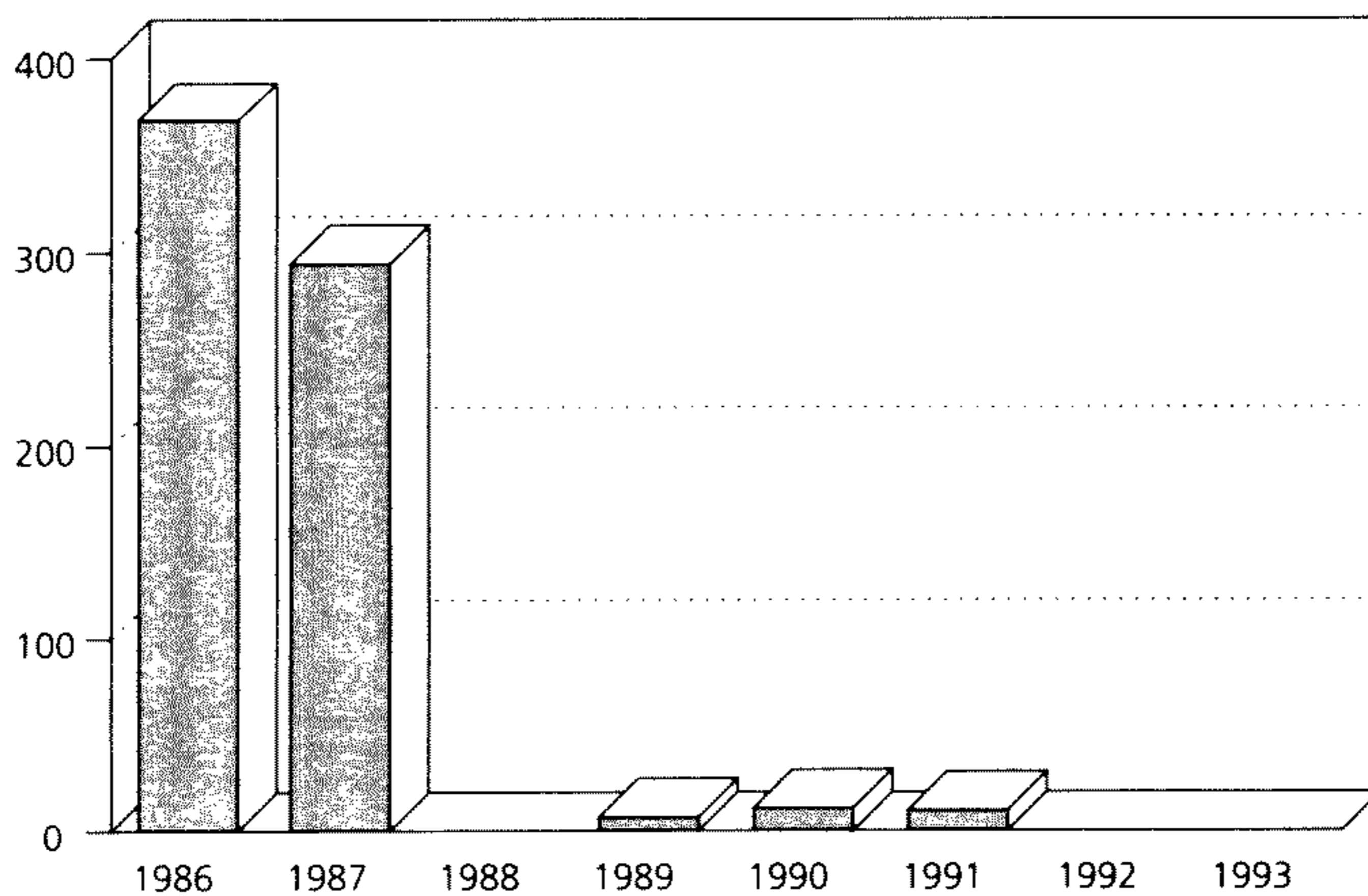


Gràfic 29
Dept. d'Economia i Finances: contractats laborals

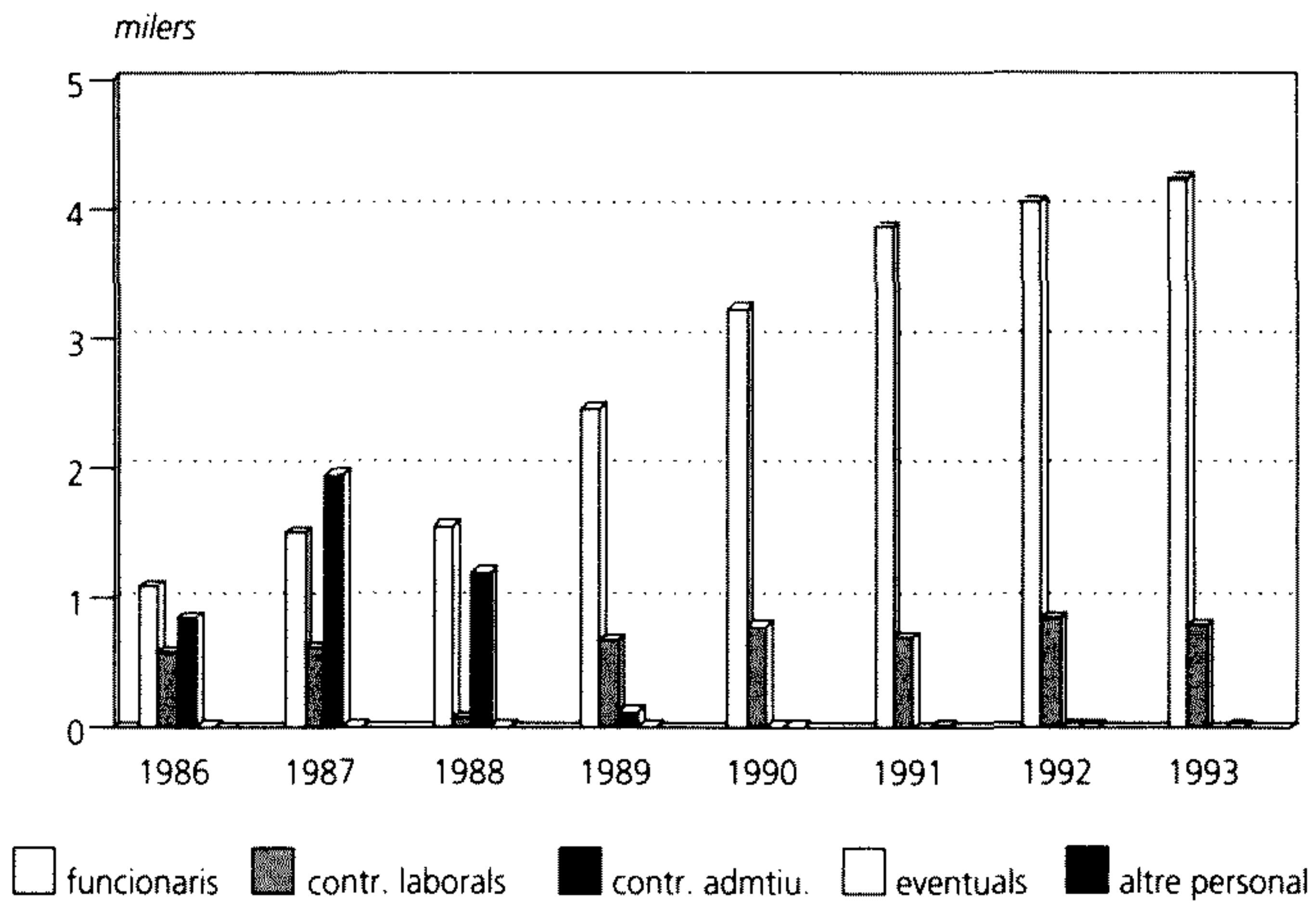


* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 24 / 1993: 24

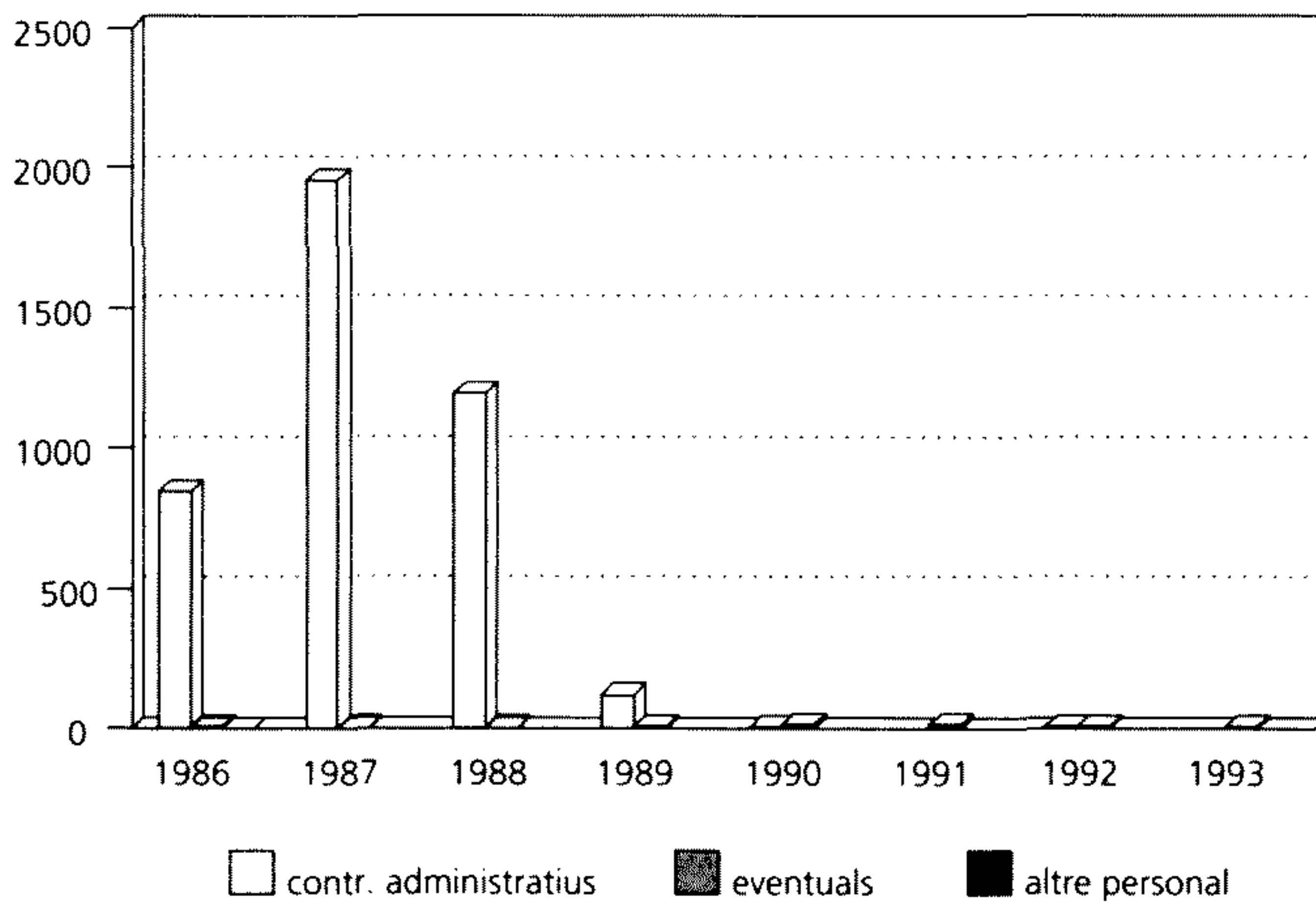
Gràfic 30
Dept. d'Economia i Finances: contractats administratius



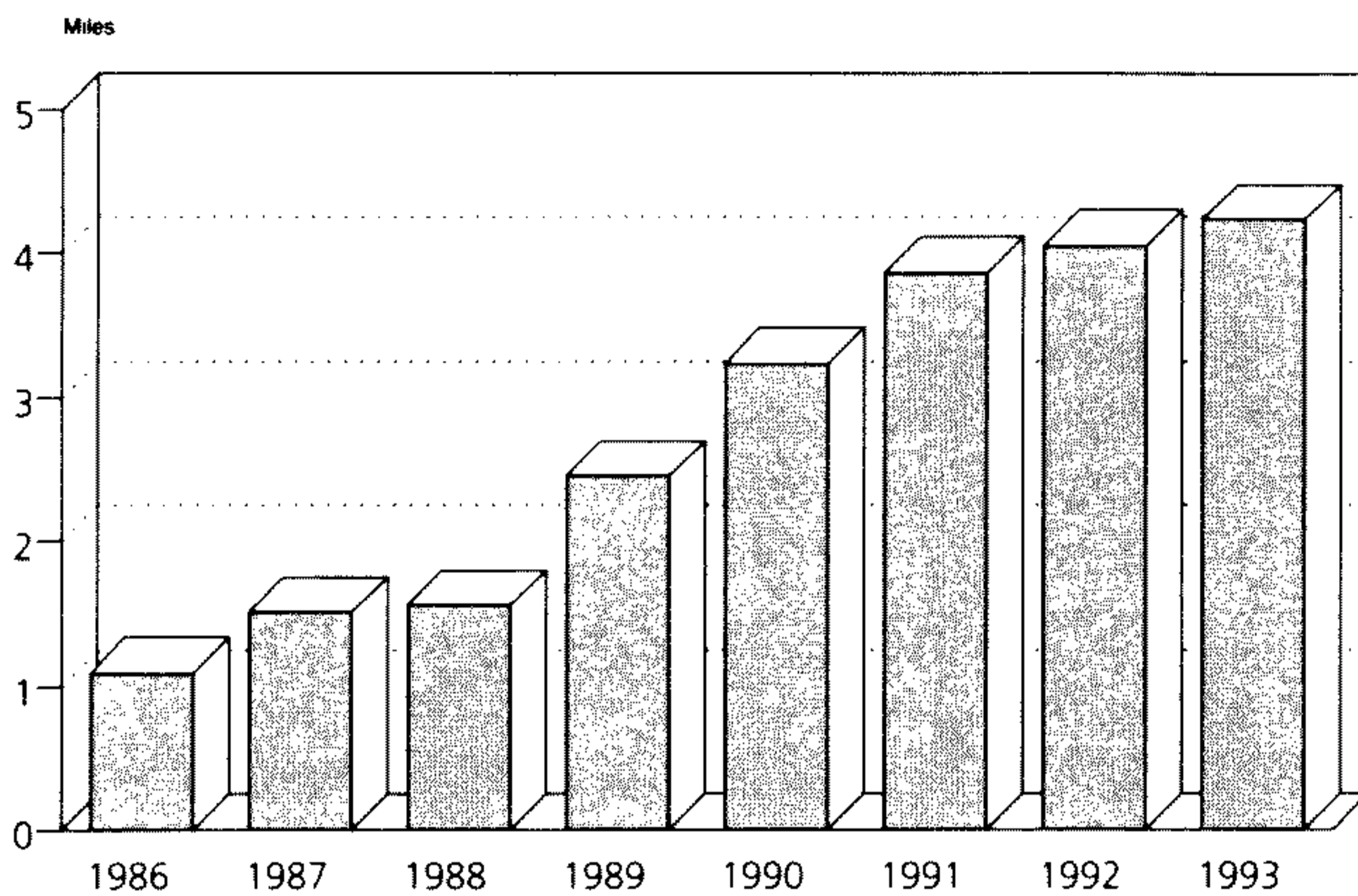
Gràfic 31
 Dept. de Governació: empleats



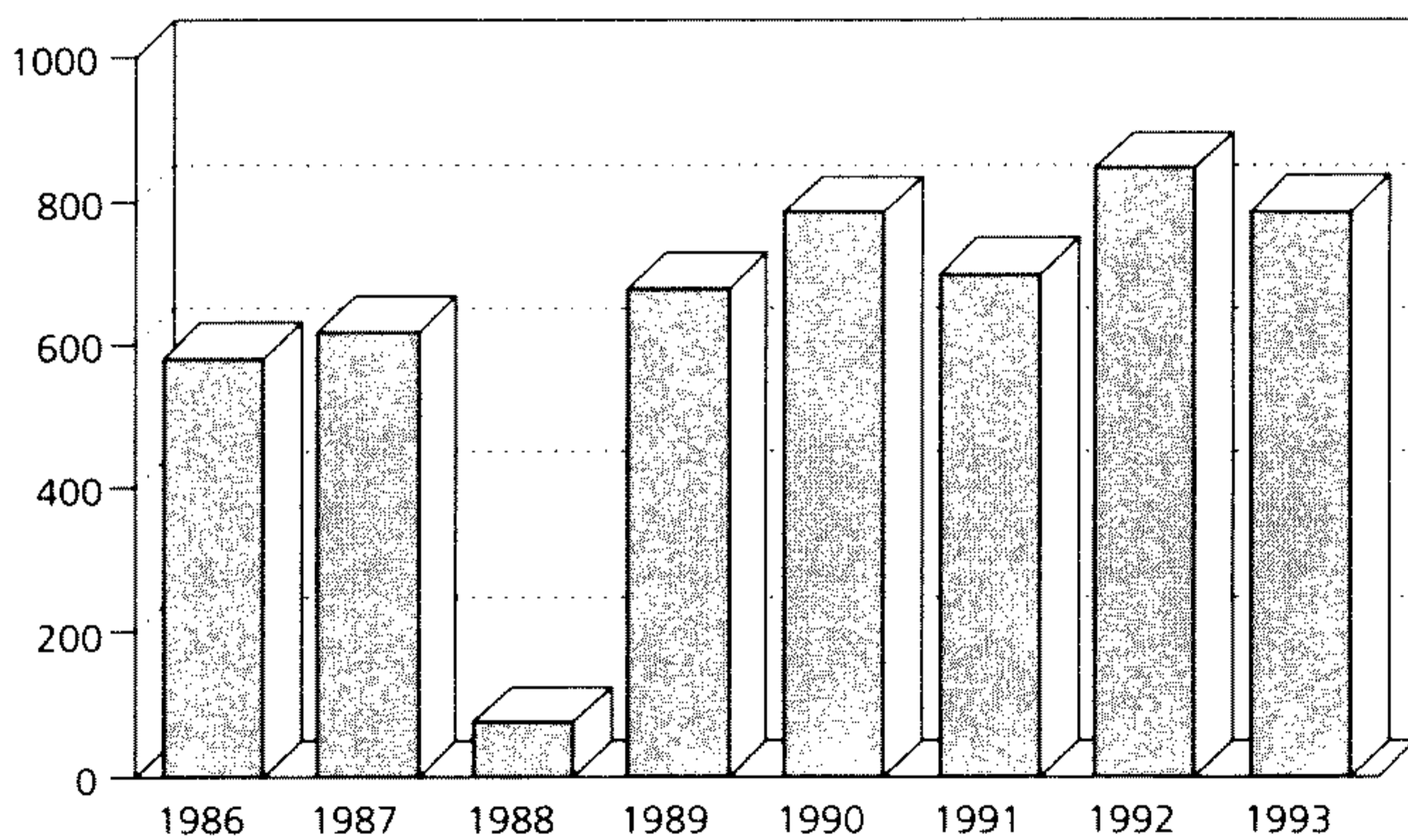
Gràfic 32
 Dept. de Governació: contractats administratius, eventuais i altre personal



Gràfic 33
Dept. de Governació: funcionaris



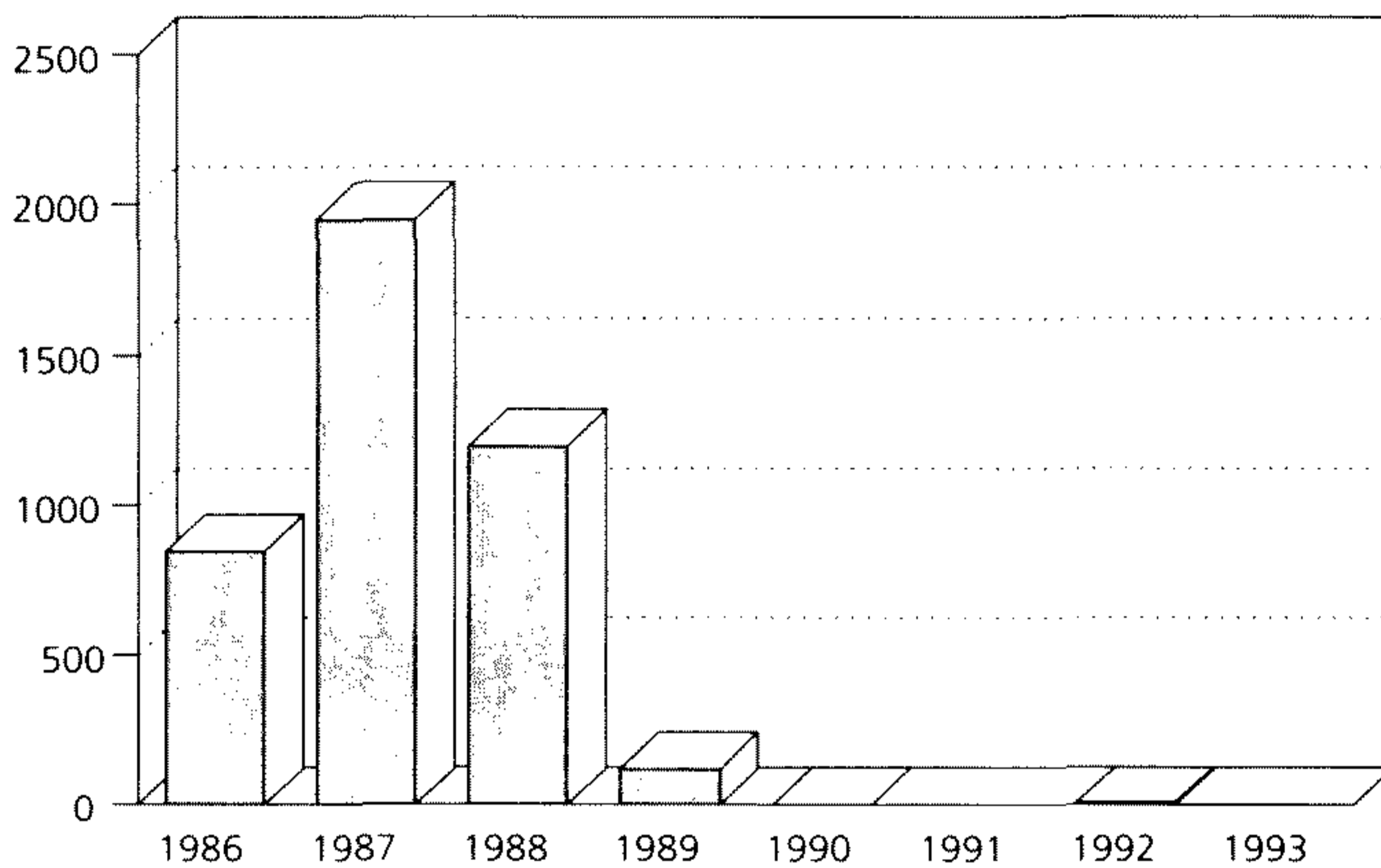
Gràfic 33
Dept. de Governació: contractats laborals



* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 65 / 1993: 196

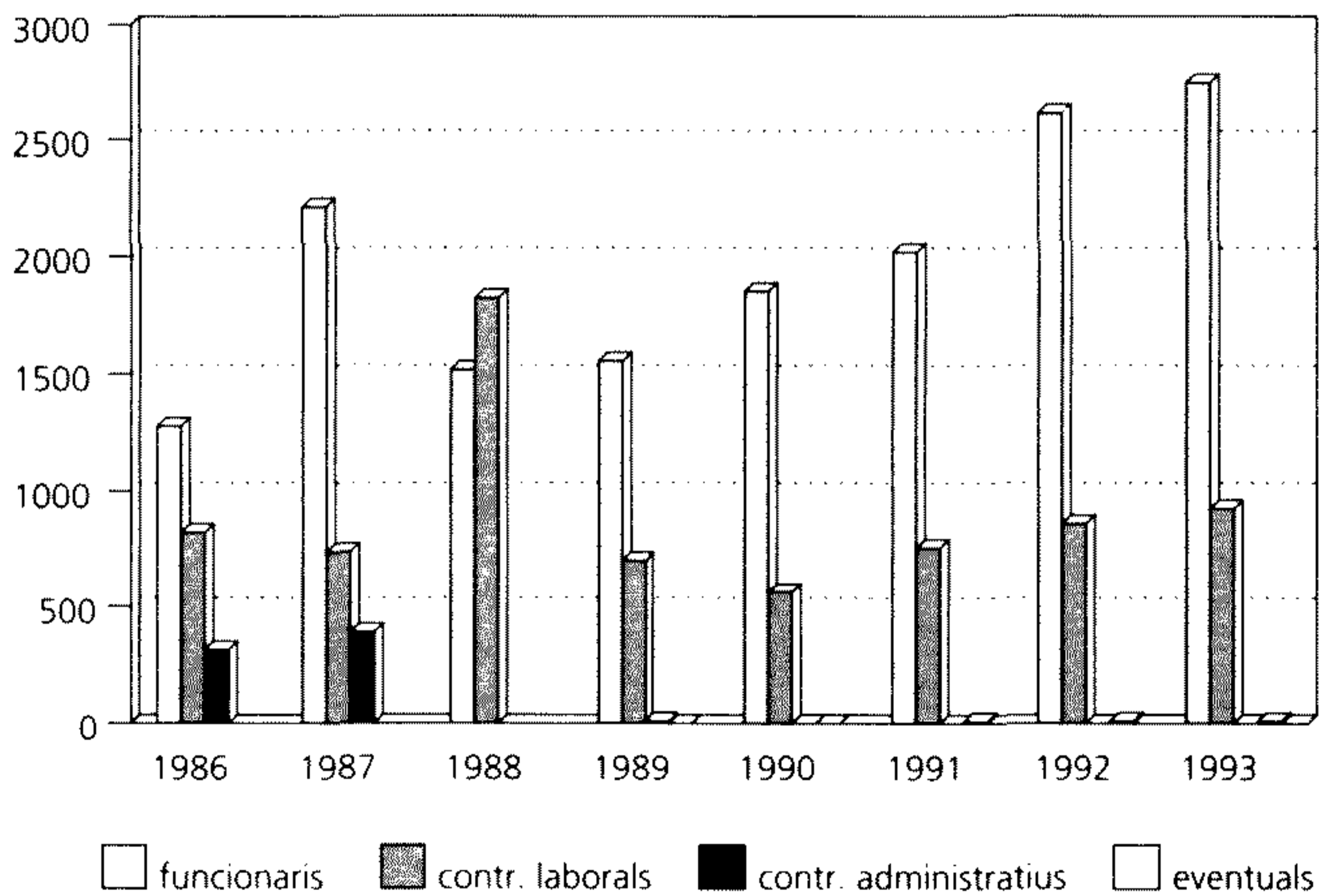
Gràfic 35

Dept. de Governació: contractats administratius



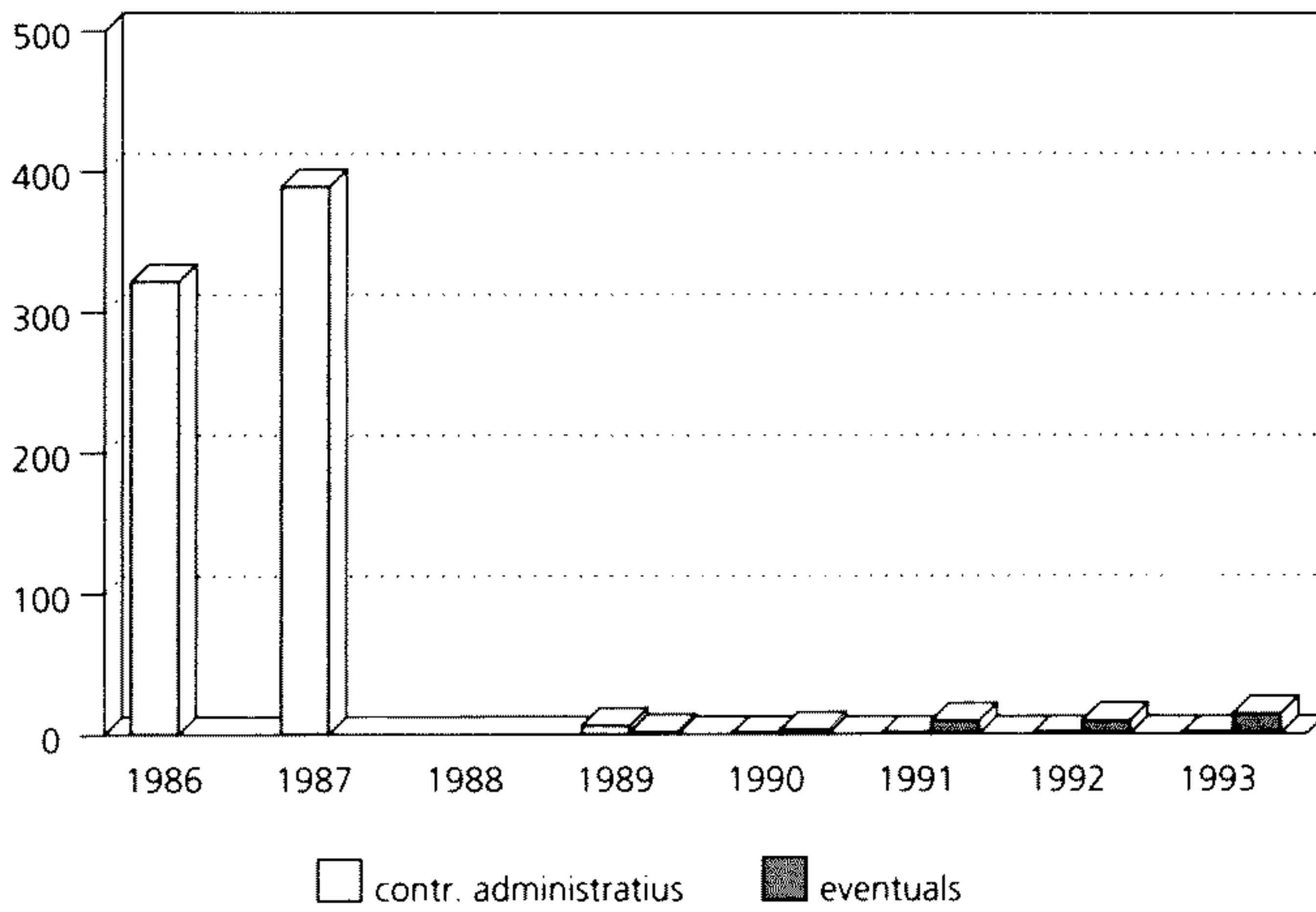
Gràfic 36

Dept. de Justícia: empleats



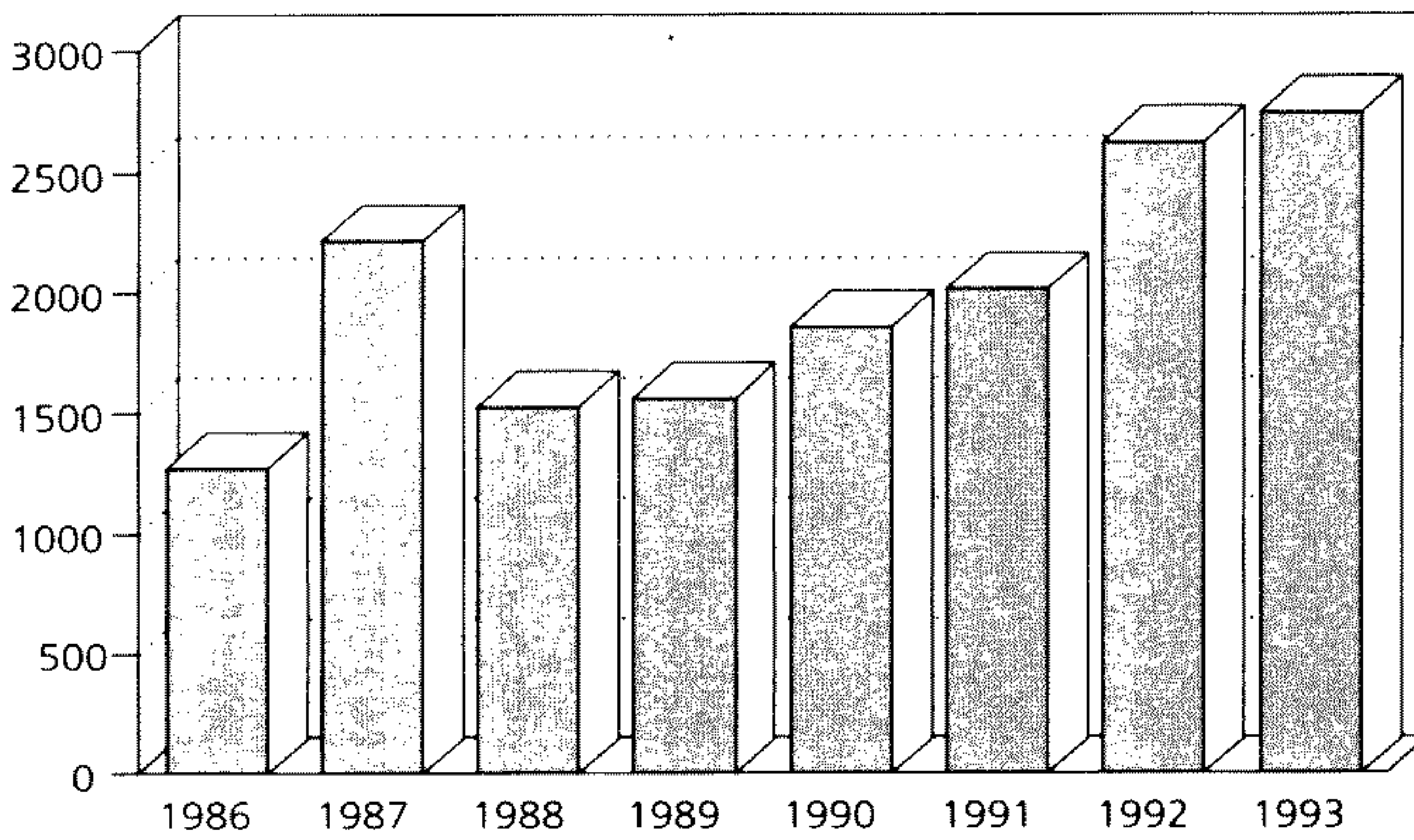
Gràfic 37

Dept. de Justícia: contractats administratius i eventuais

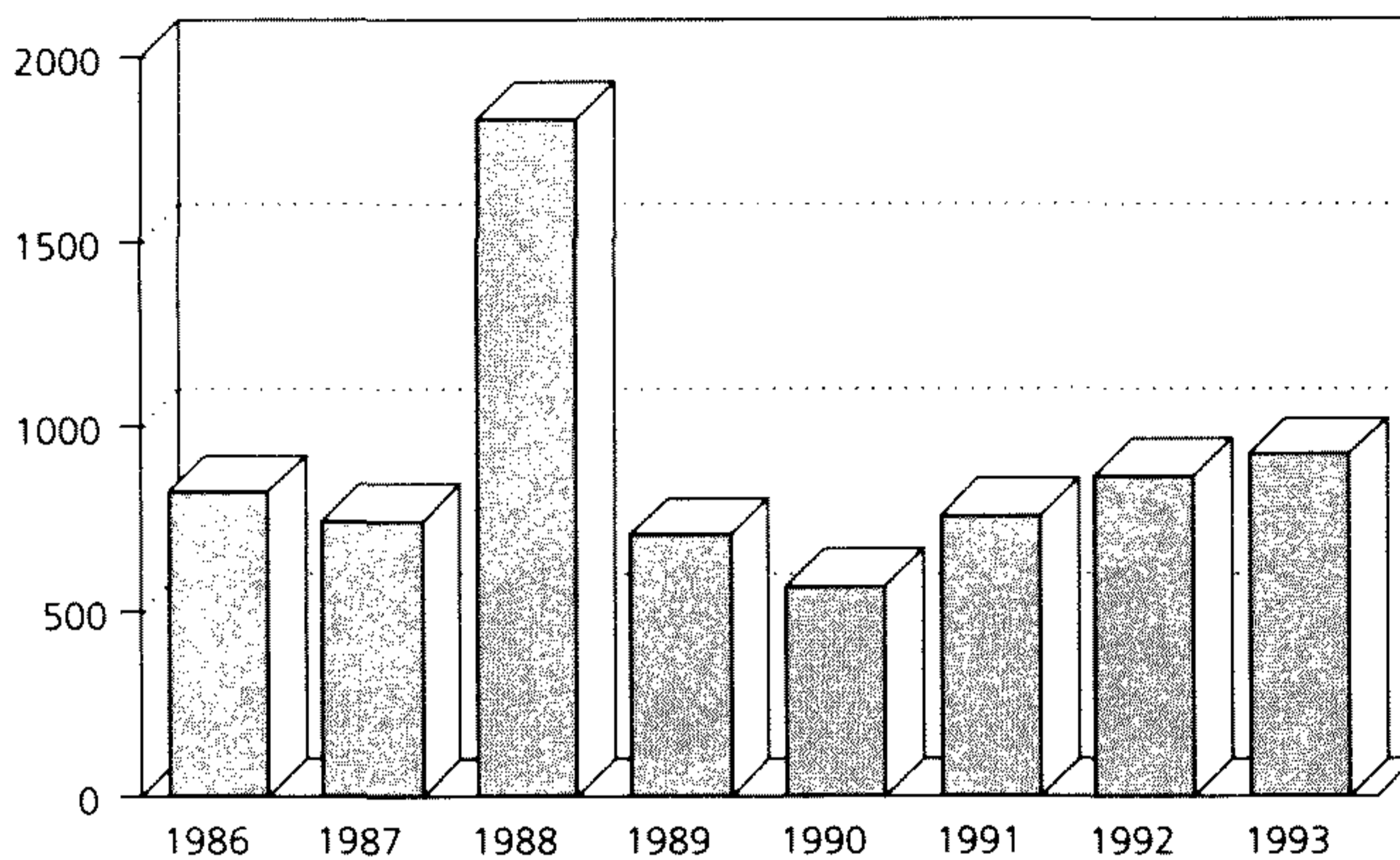


Gràfic 38

Dept. de Justícia: funcionaris

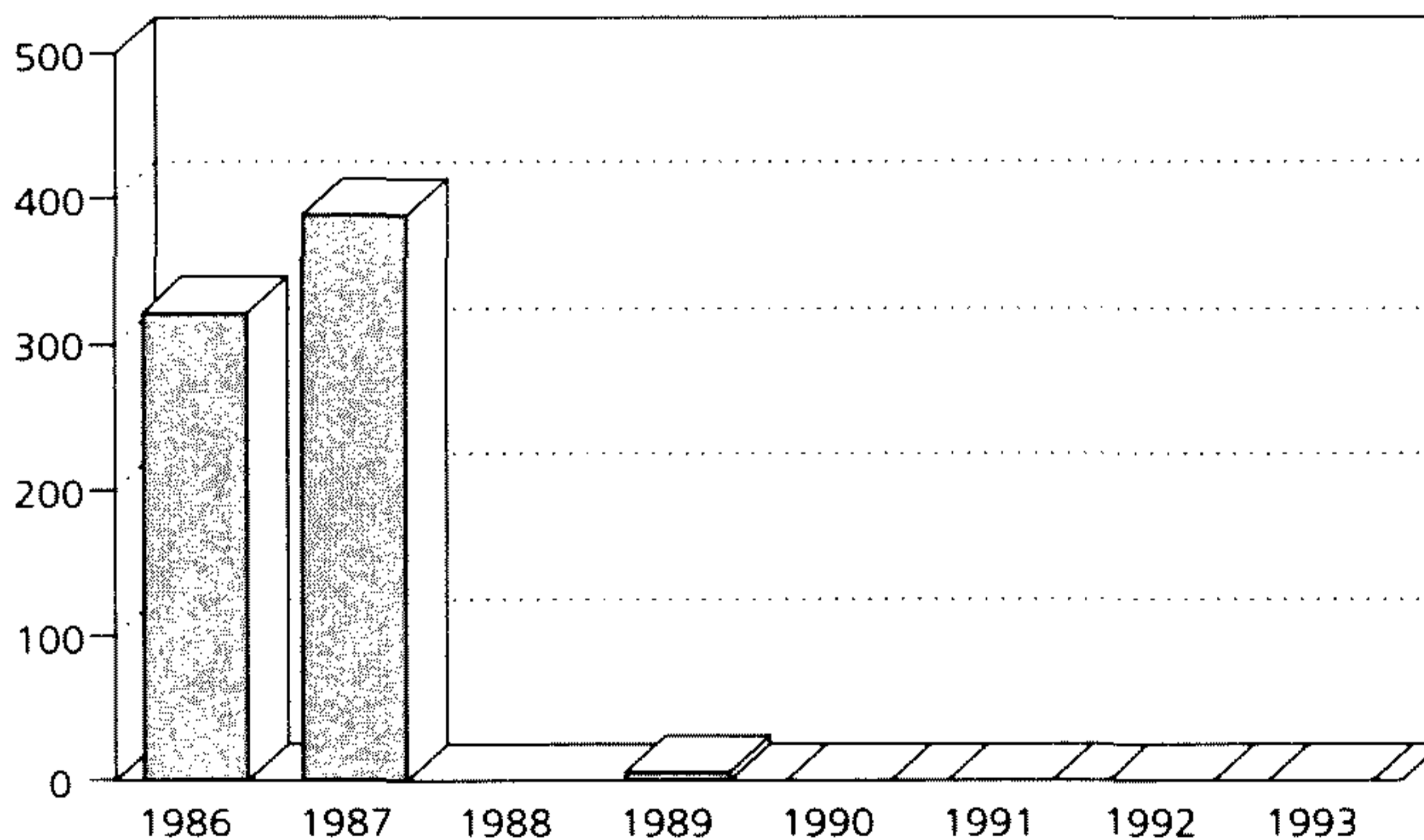


Gràfic 39
Dept. de Justícia: contractats laborals

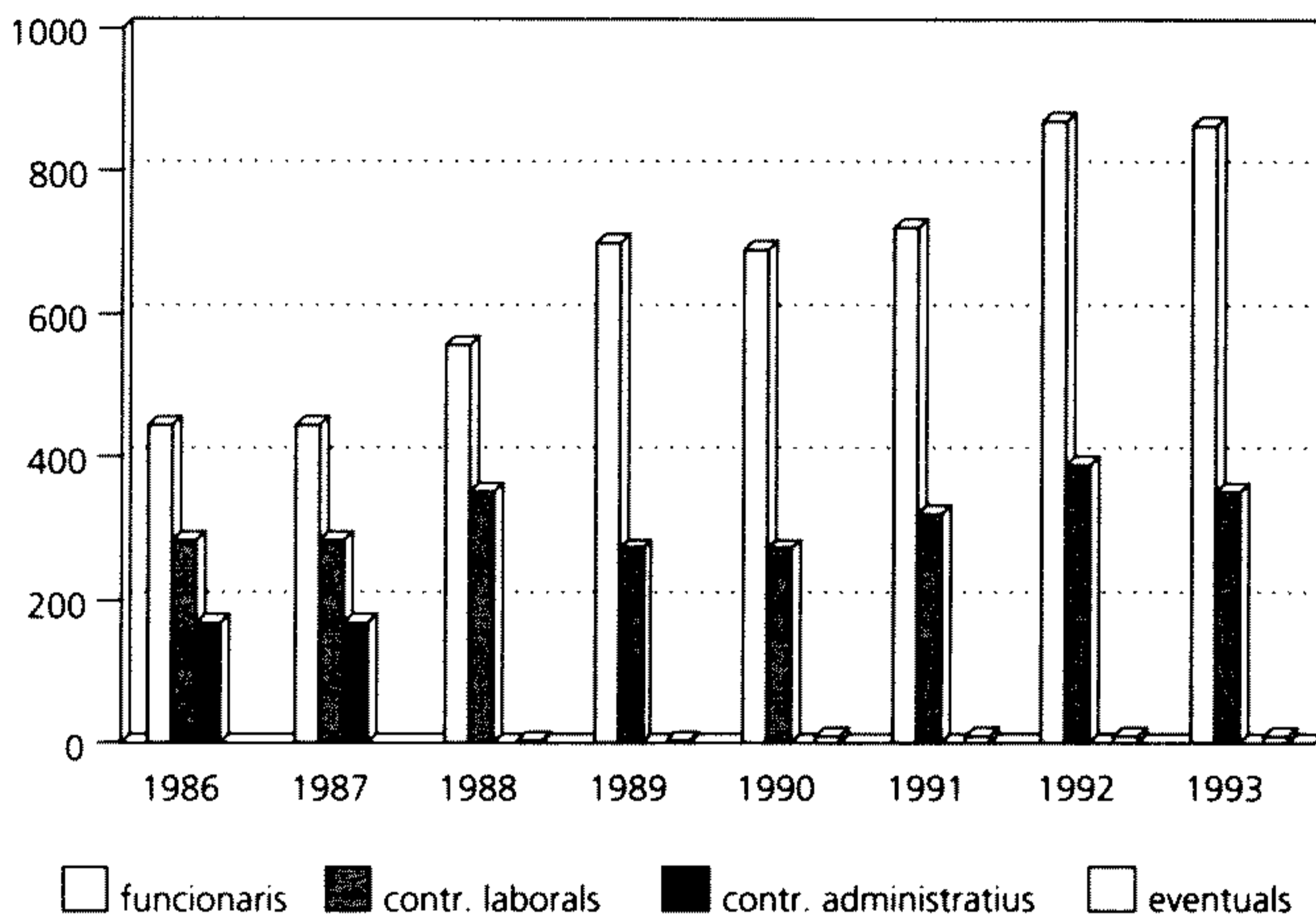


Personal contractat laboral indefinit: 1992: 730/ 1993: 811

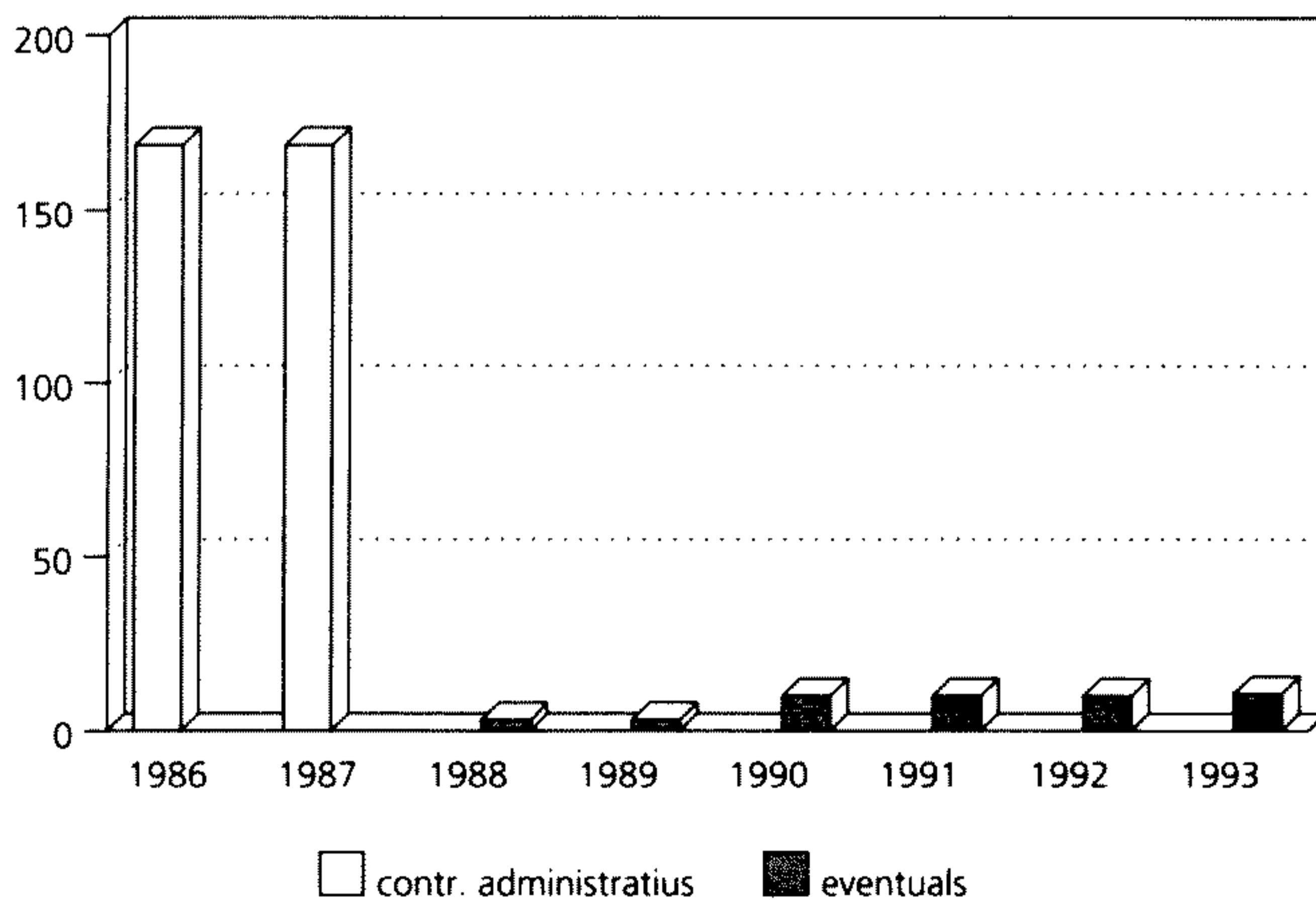
Gràfic 40
Dept. de Justícia: contractats administratius



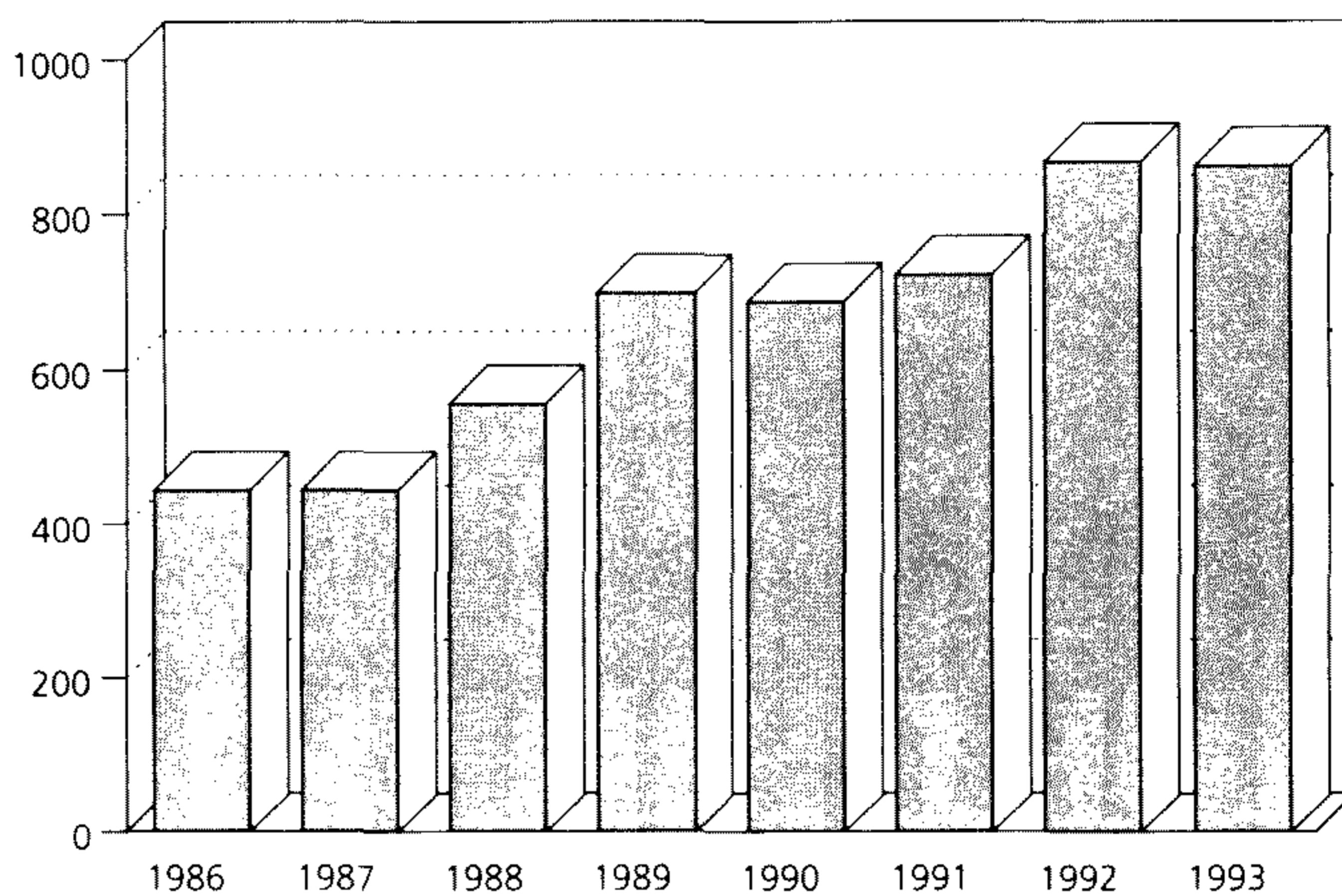
Gràfic 41
Dept. de Treball: empleats



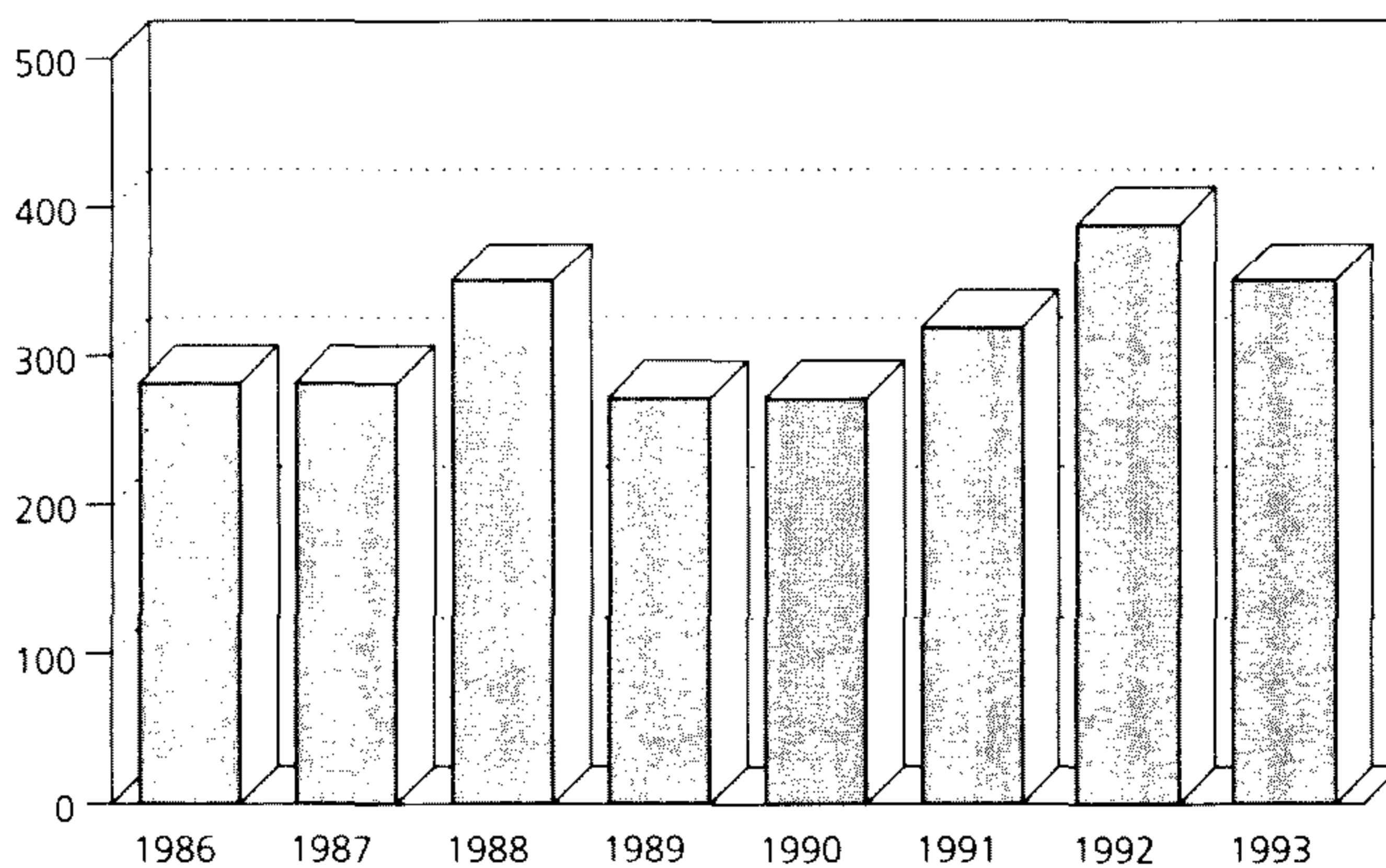
Gràfic 42
Dept. de Treball: contractats administratius i eventuais



Gràfic 43
Dept. de Treball: funcionaris

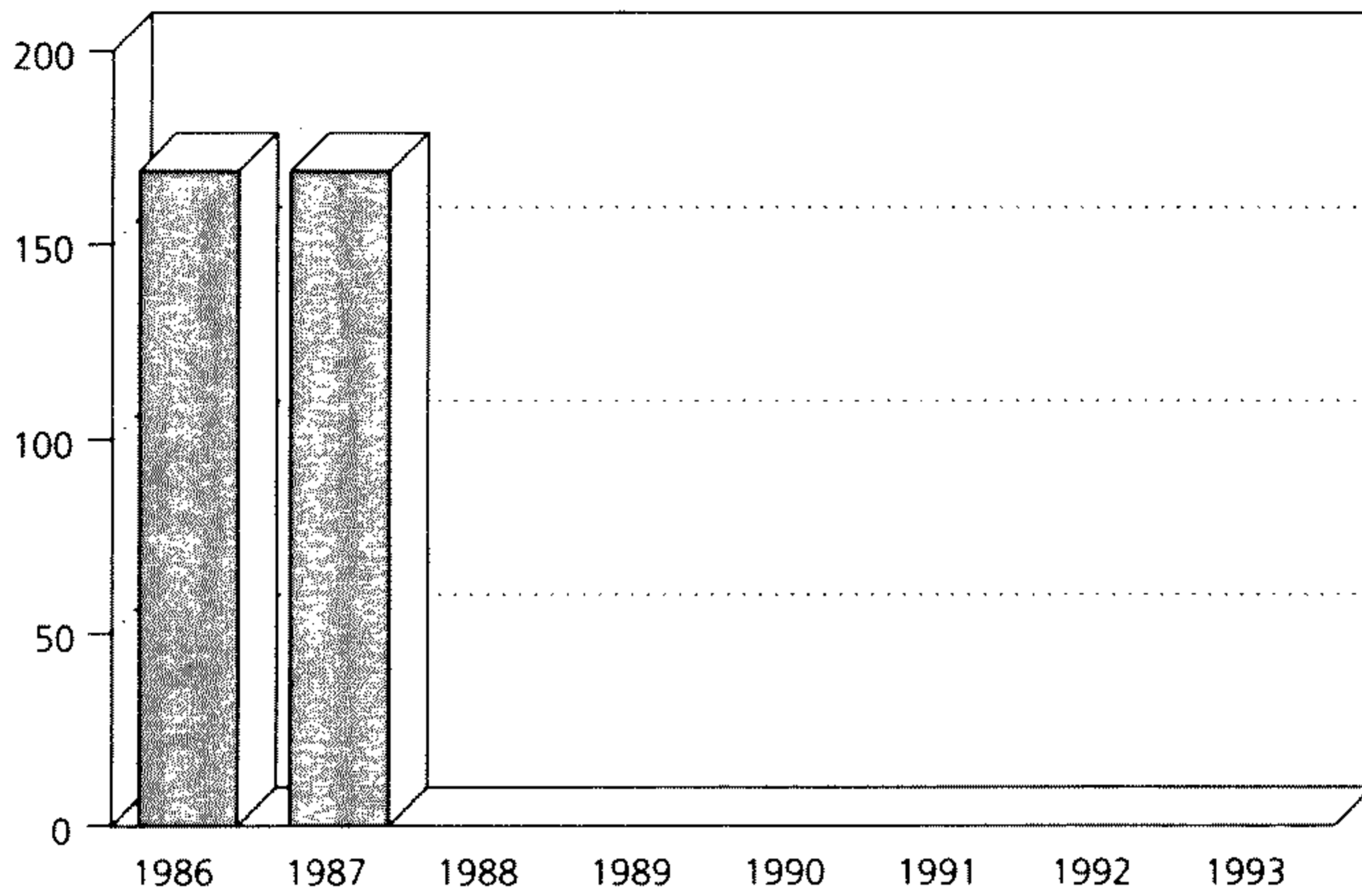


Gràfic 44
Dept. de Treball: contractats laborals

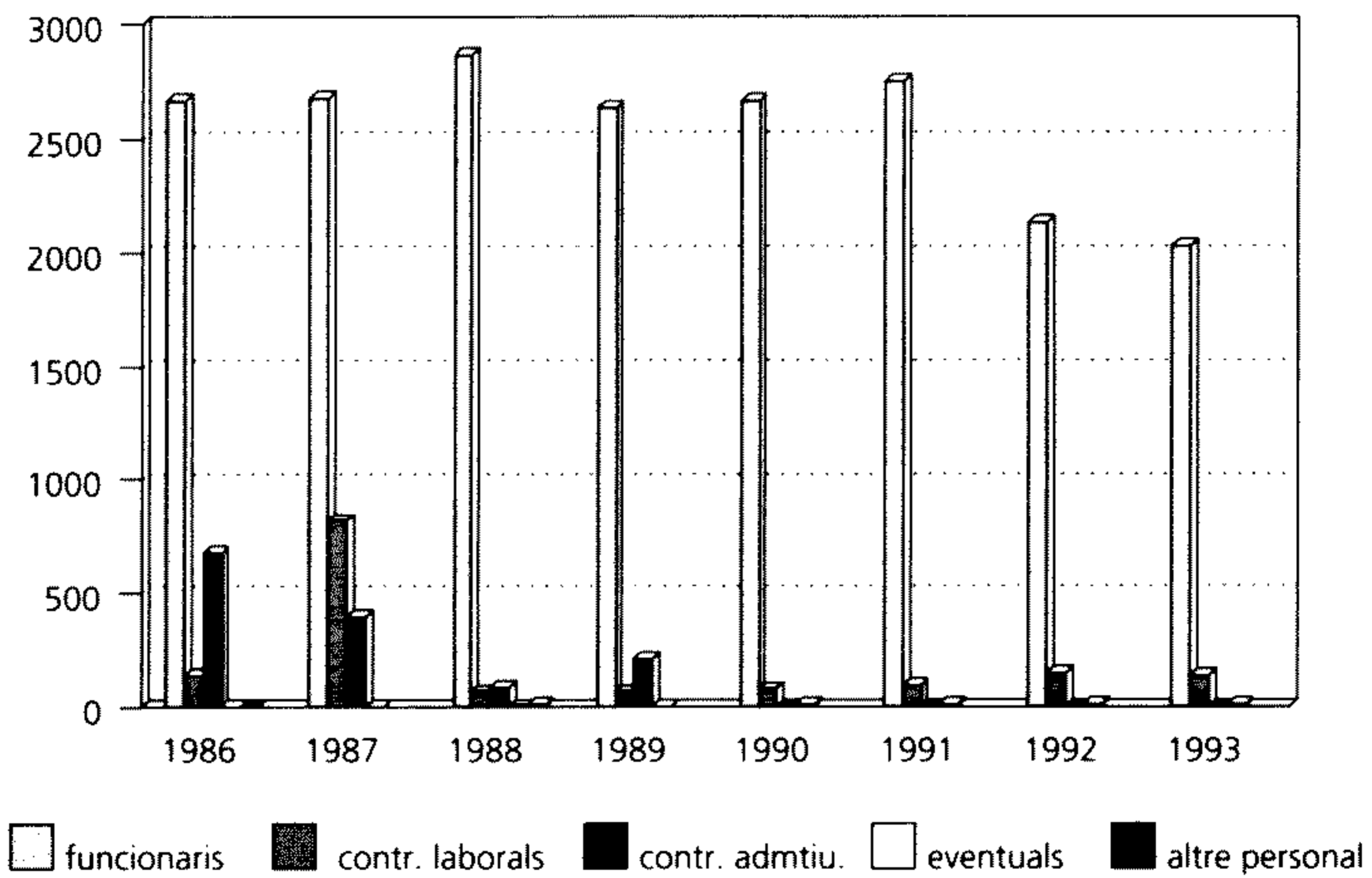


* Personal contractat laboral indefinit. 1992. 294 / 1993. 289

Gràfic 45
Dept. de Treball: contractats administratius

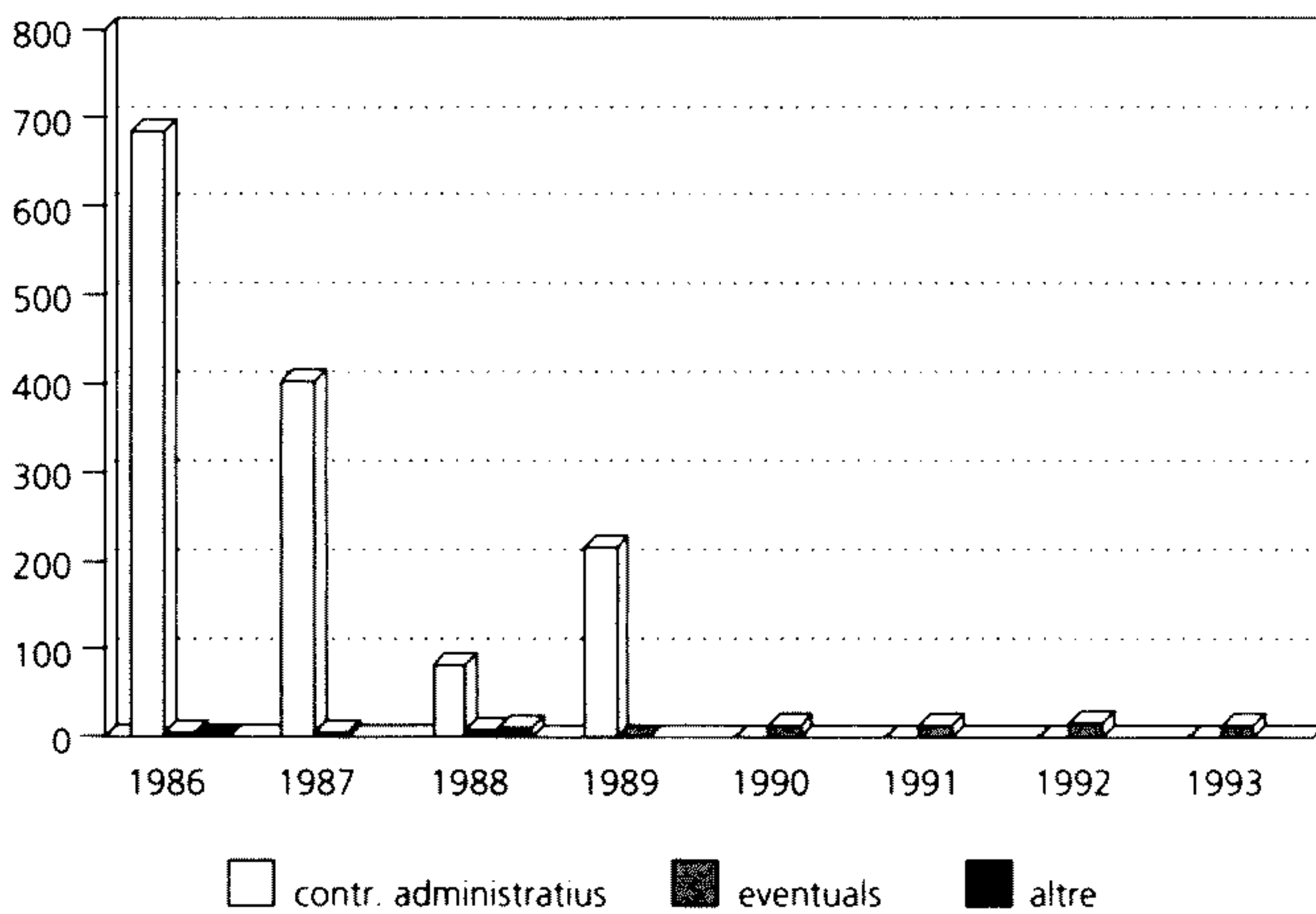


Gràfic 46
Dept. de Sanitat i Seguretat Social: empleats



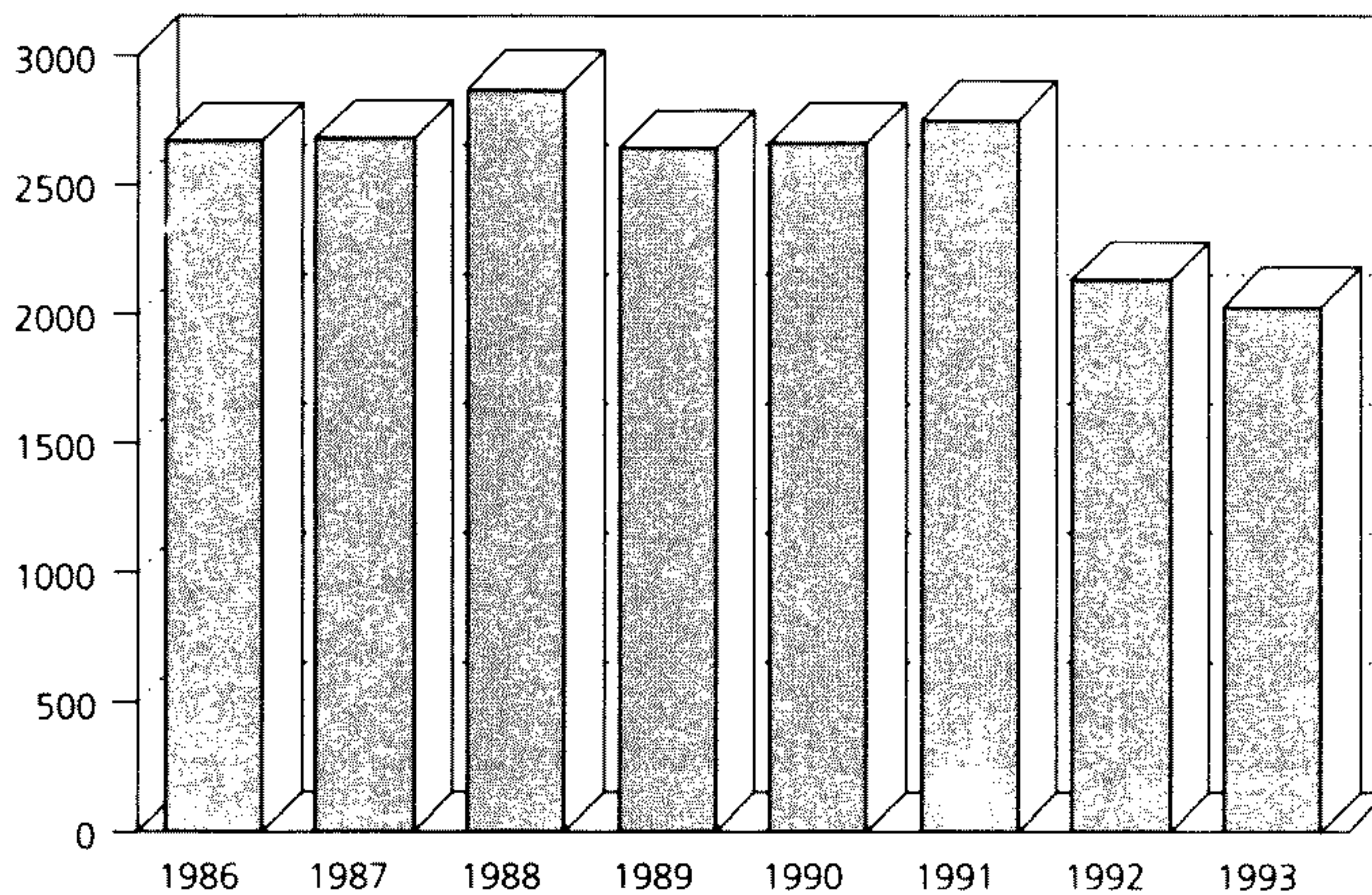
Gràfic 47

Dept. de Sanitat i Seguretat Social: contractats administratius, eventuals i altre personal

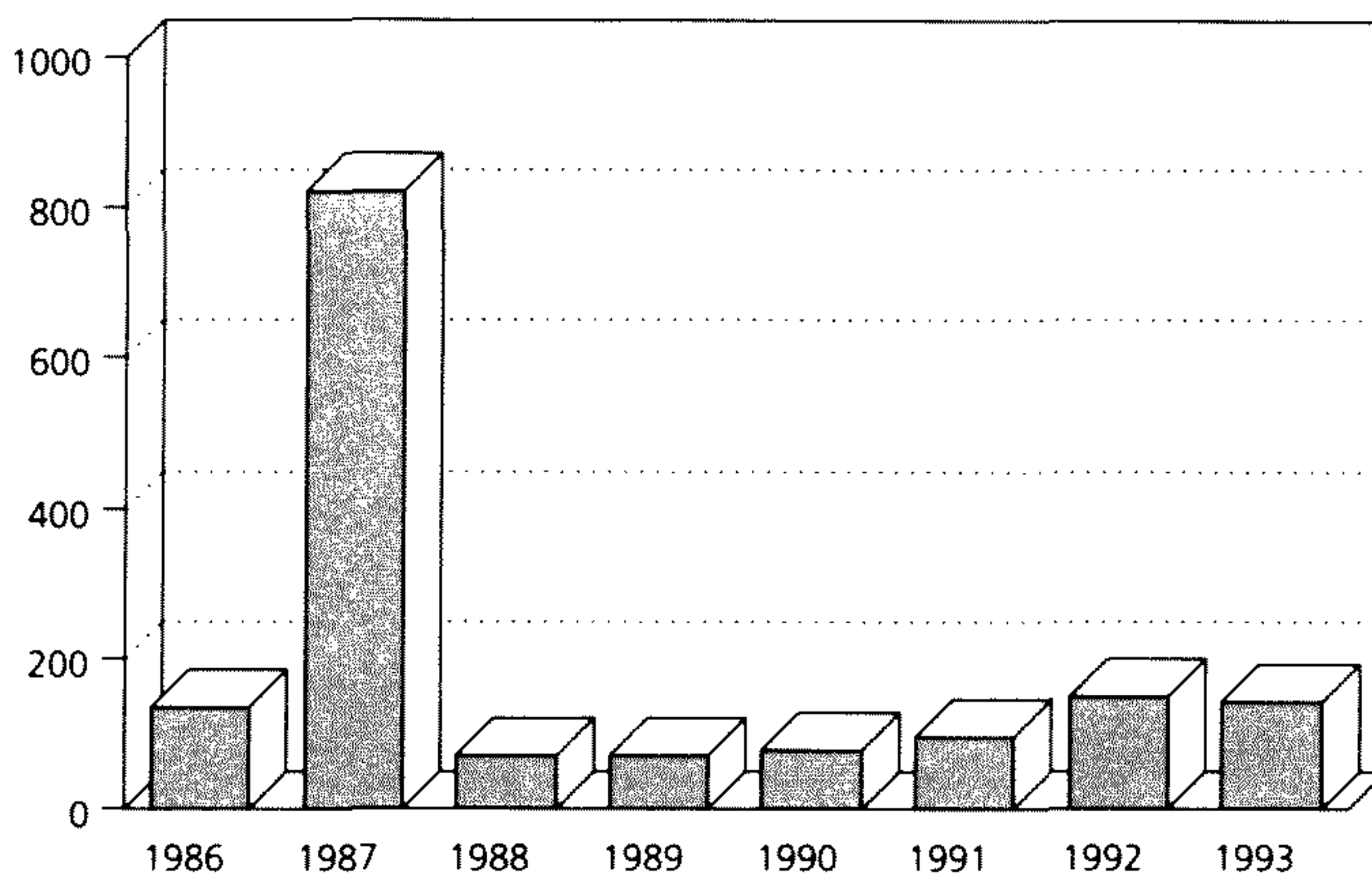


Gràfic 48

Dept. de Sanitat i Seguretat Social: funcionaris

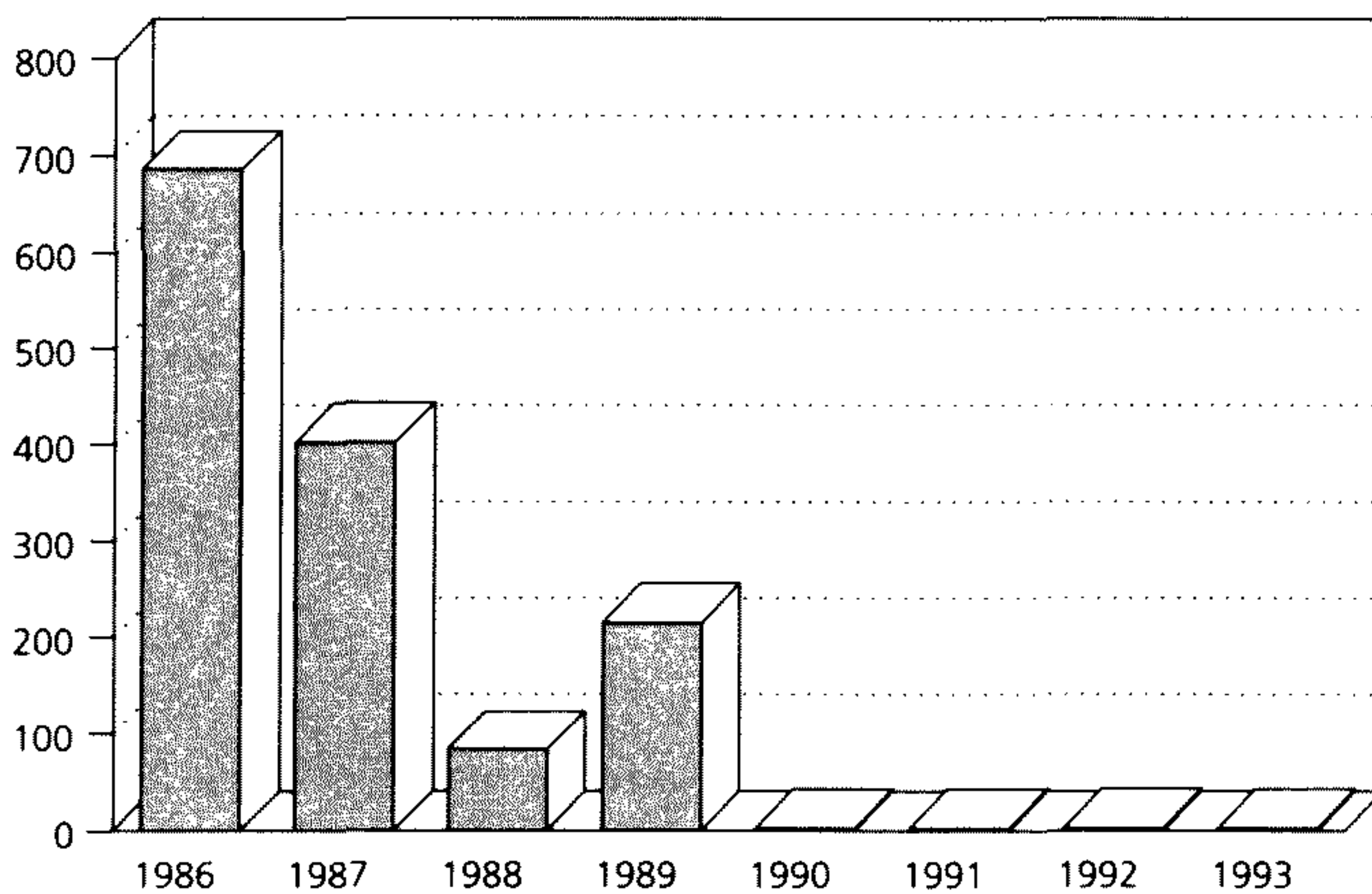


Gràfic 49
Dept. de Sanitat i Seguretat Social: laborals

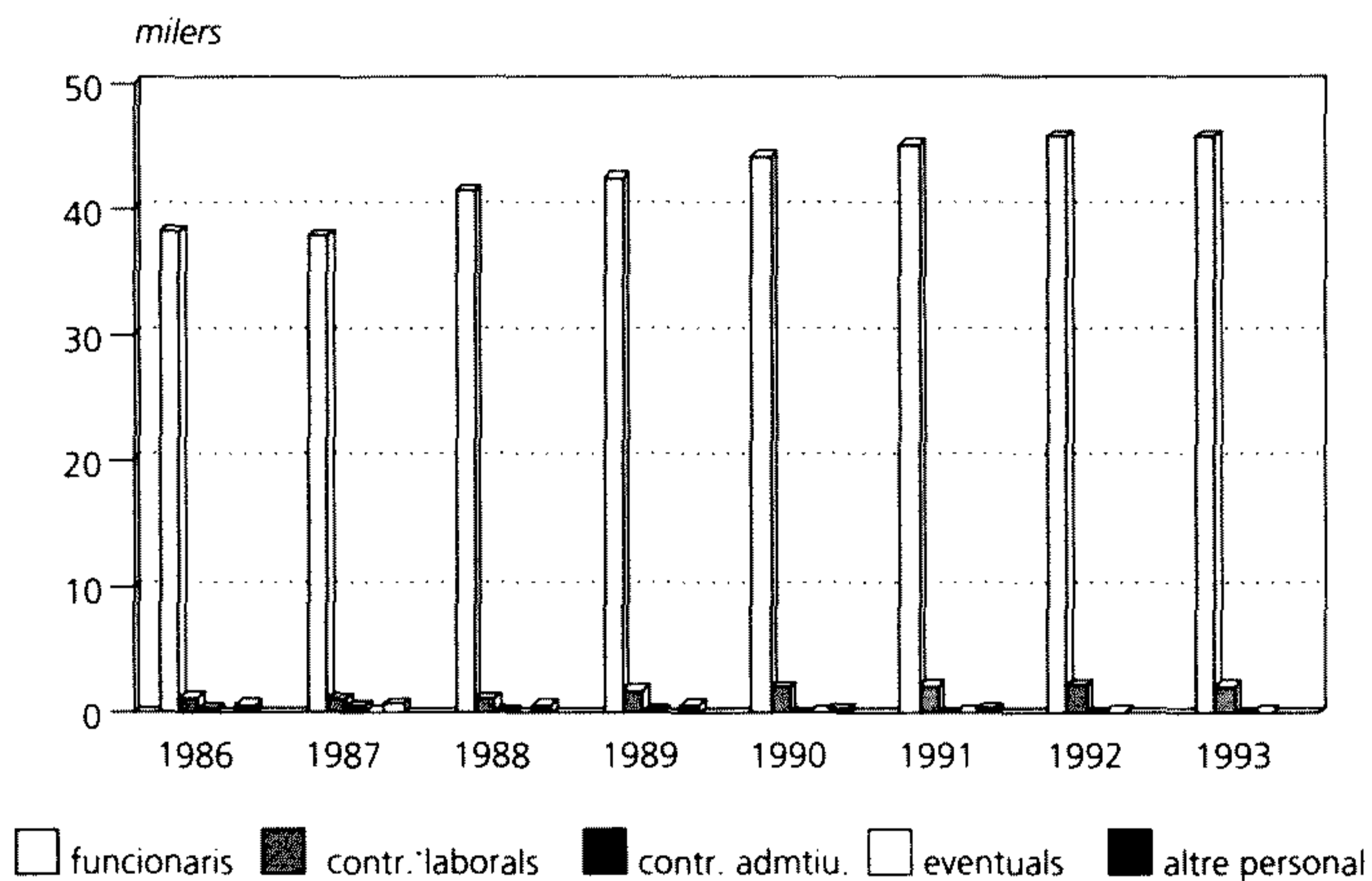


* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 104 / 1993: 87

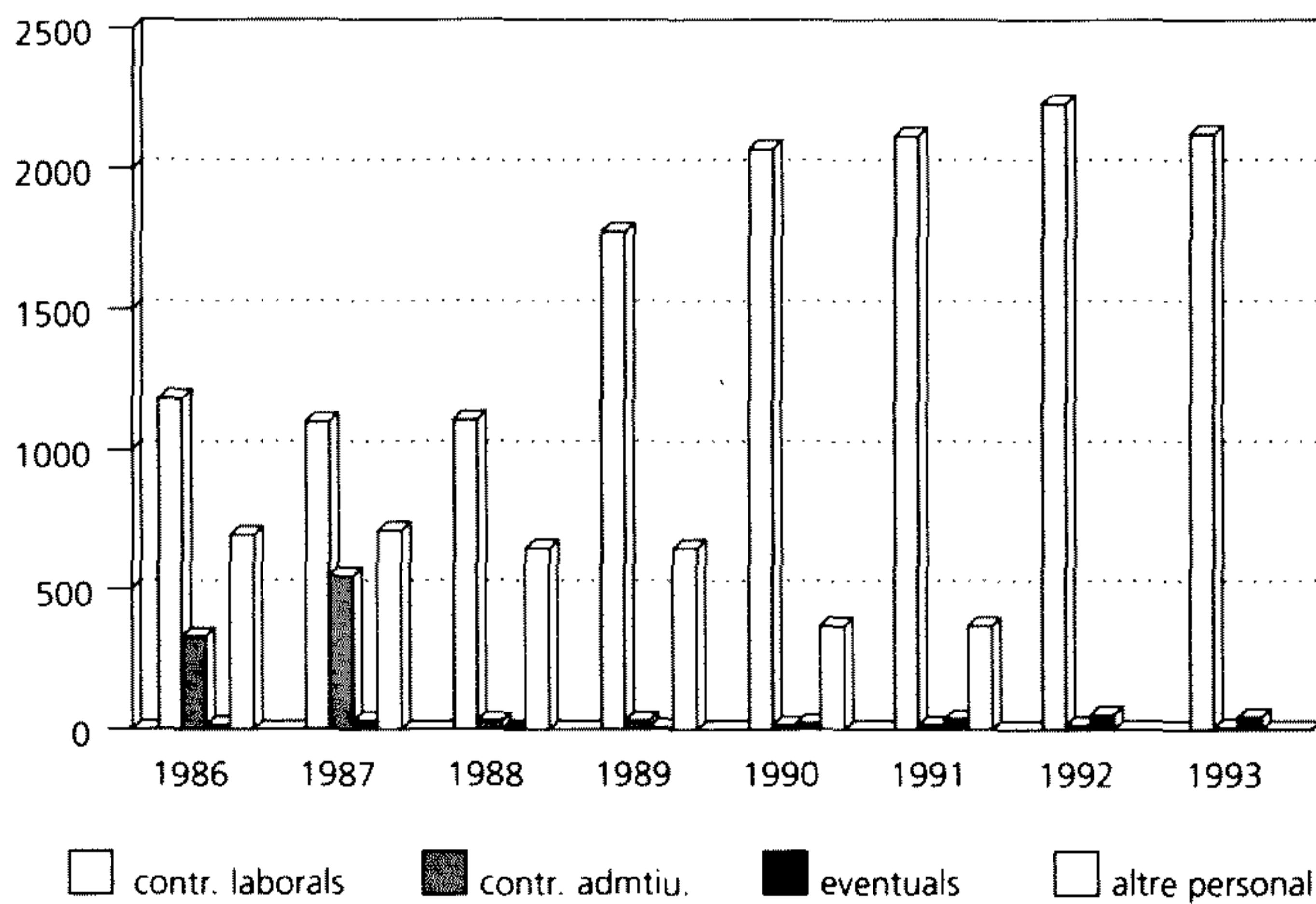
Gràfic 50
Dept. de Sanitat i Seguretat Social: contractats administratius



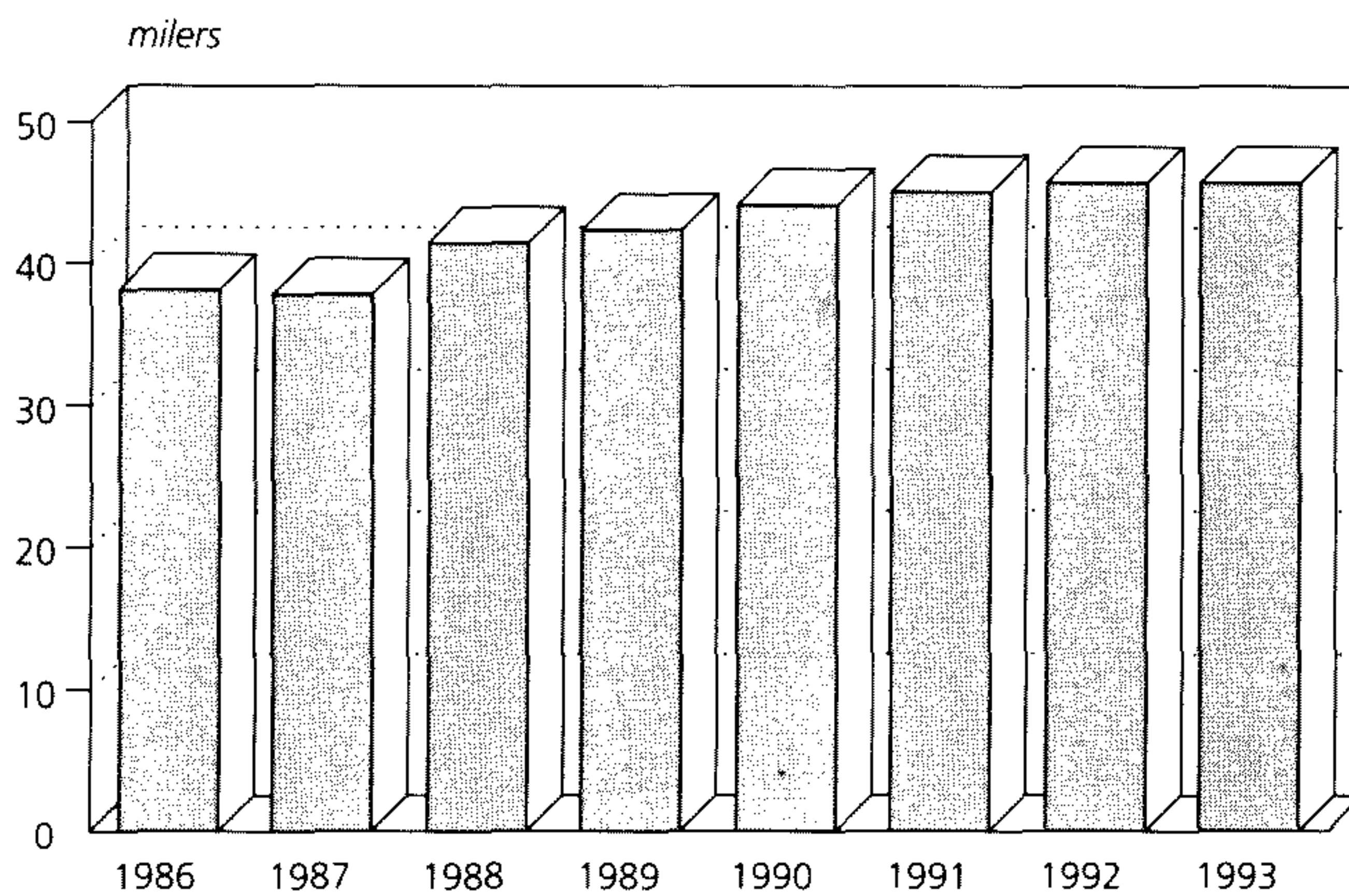
Gràfic 51
 Dept. d'Ensenyament: empleats



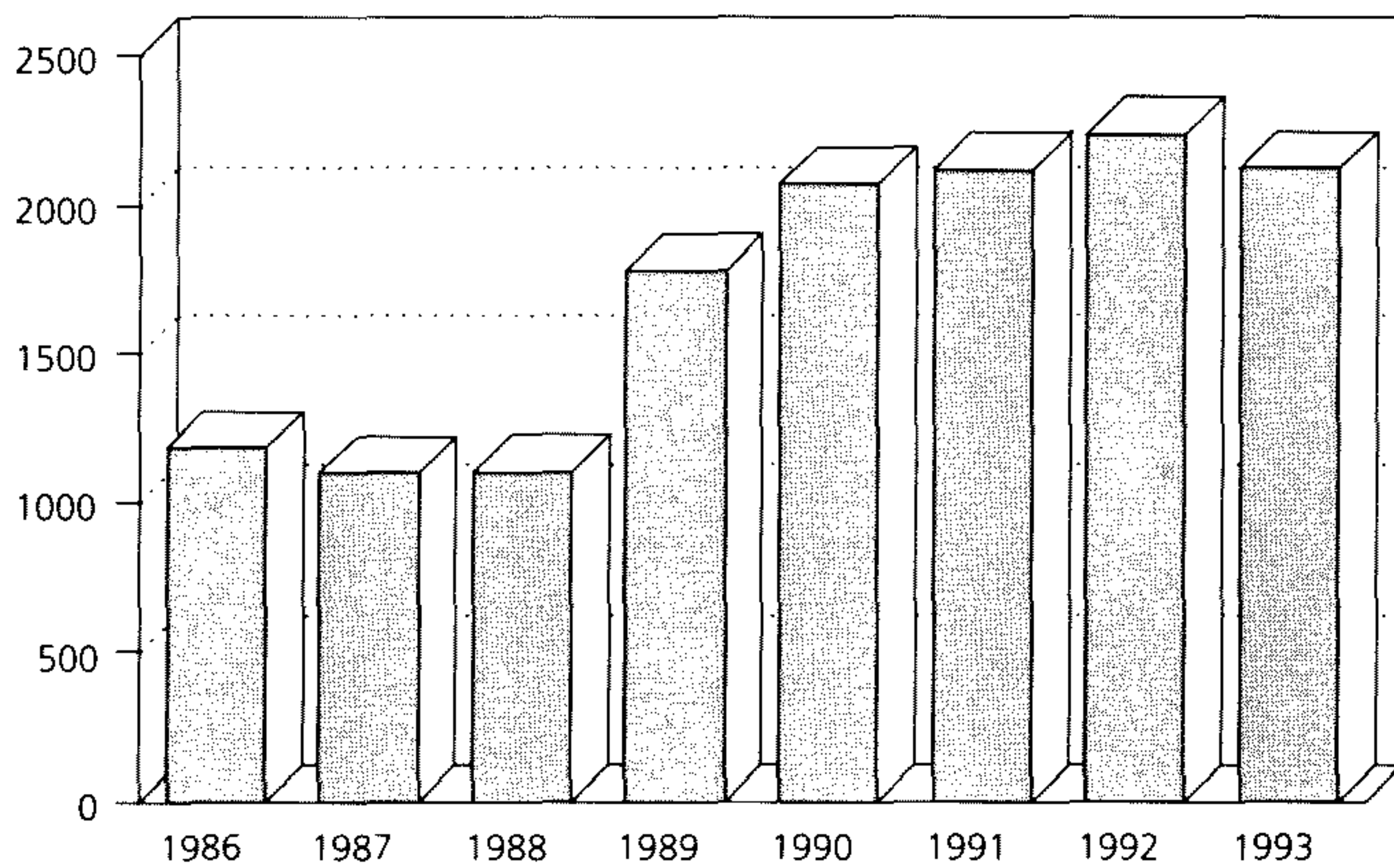
Gràfic 52
 Dept. d'Ensenyament: contractats laborals, administratius, eventuais i altre personal



Gràfic 53
Dept. d'Ensenyament: funcionaris

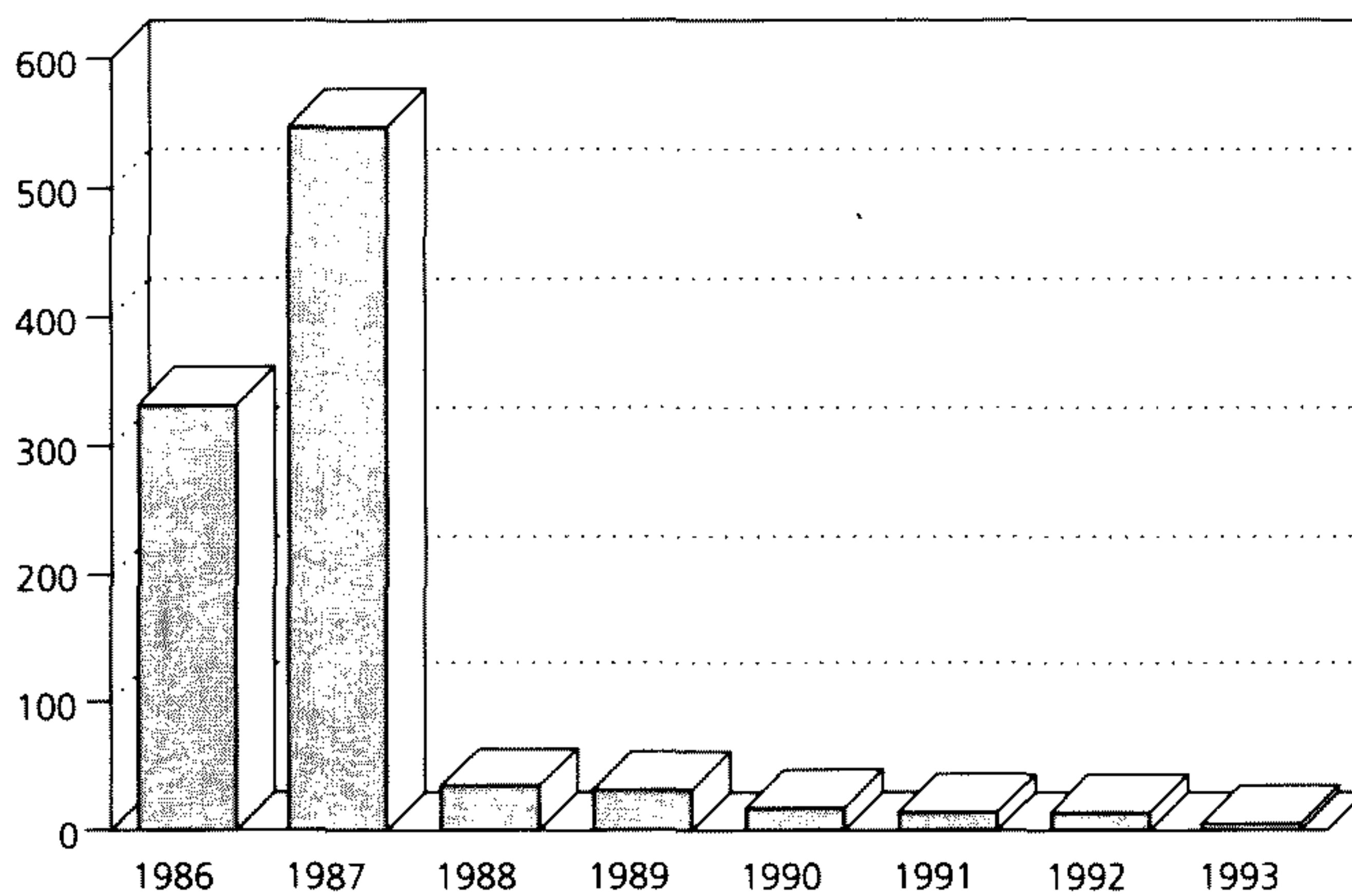


Gràfic 54
Dept. d'Ensenyament: contractats laborals

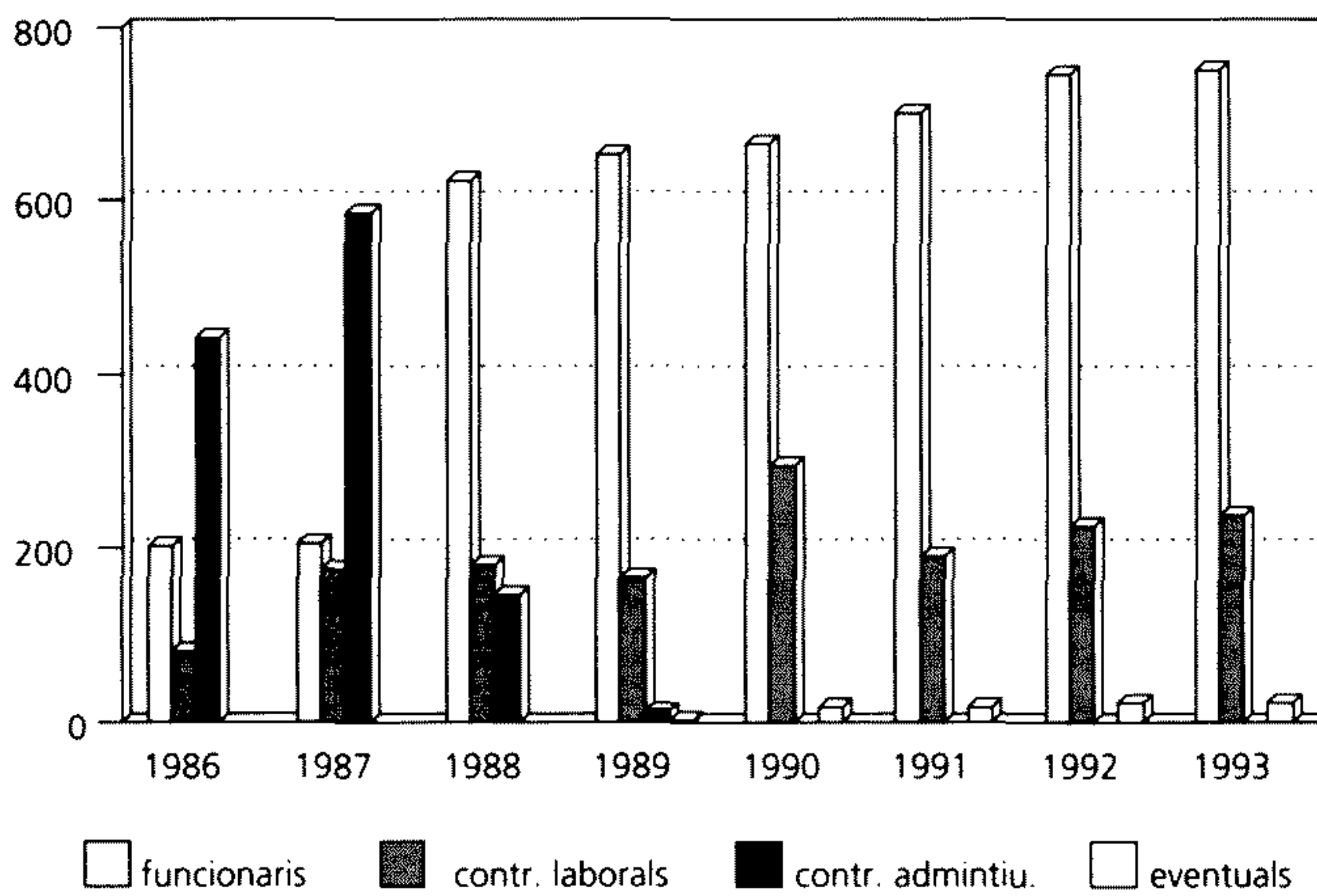


* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 1.984 / 1993: 2.021

Gràfic 55
Dept. d'Ensenyament: contractats administratius

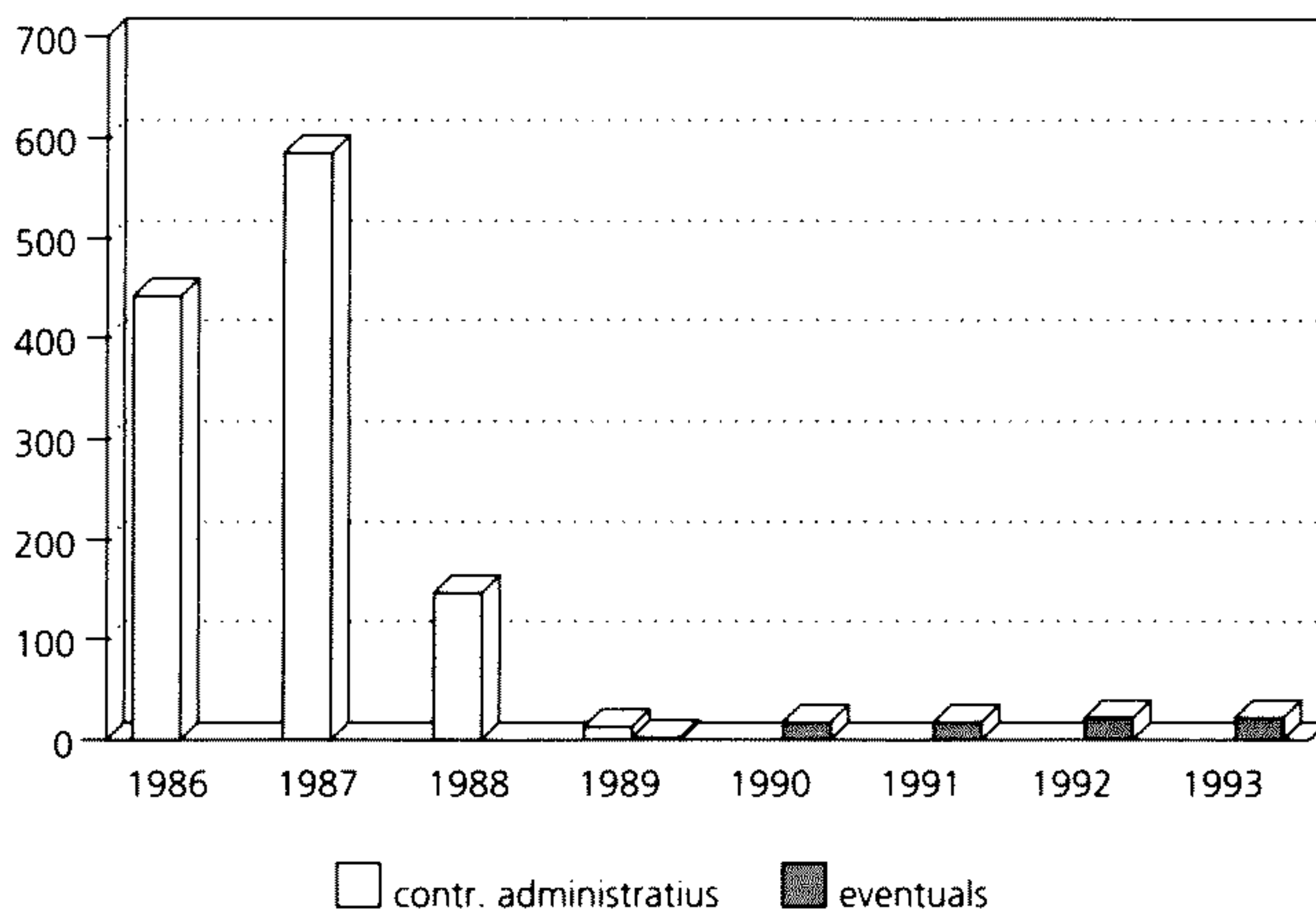


Gràfic 56
Dept. de Cultura: empleats



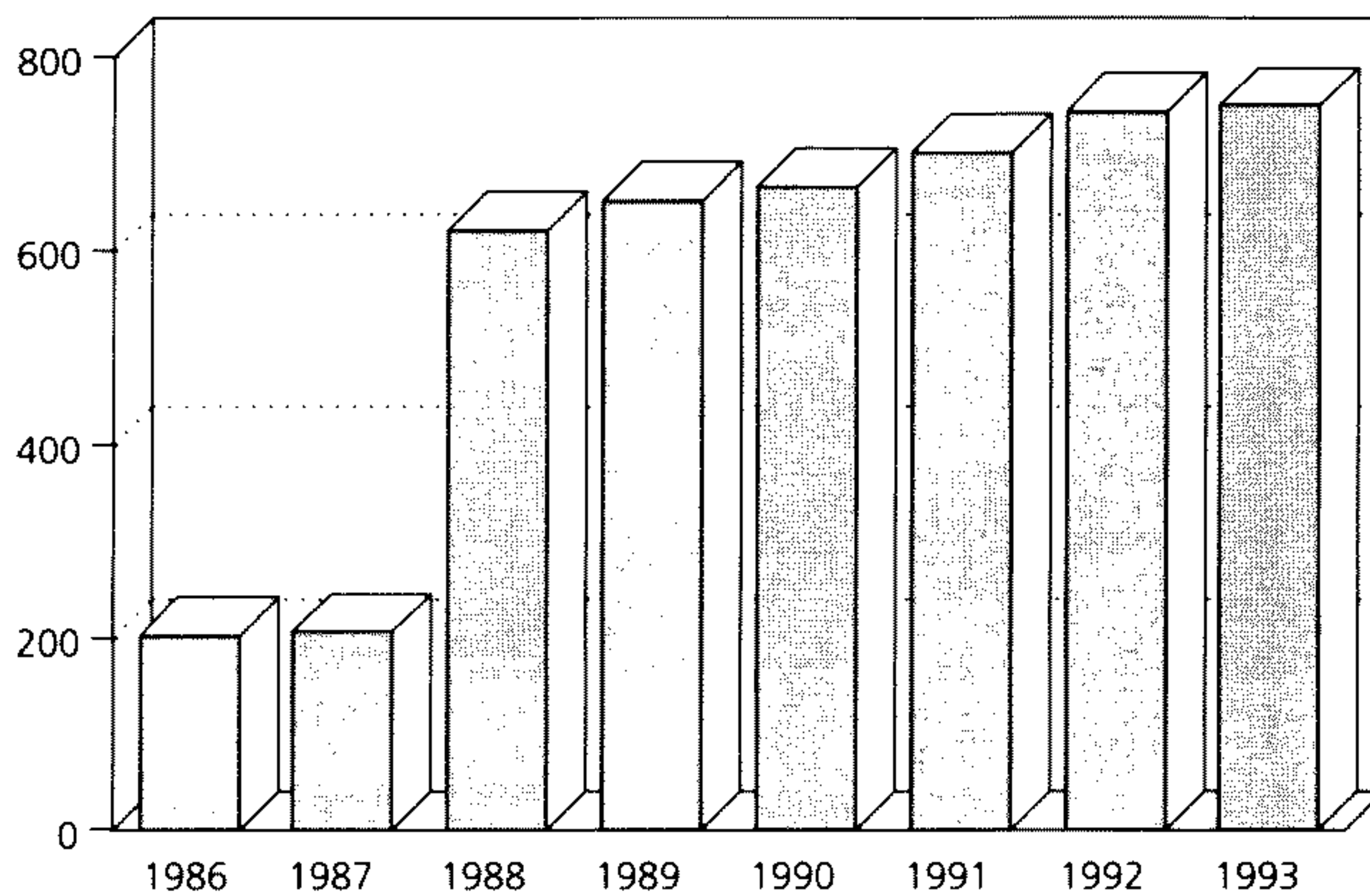
Gràfic 57

Departament de Cultura: contractats administratius i eventuals



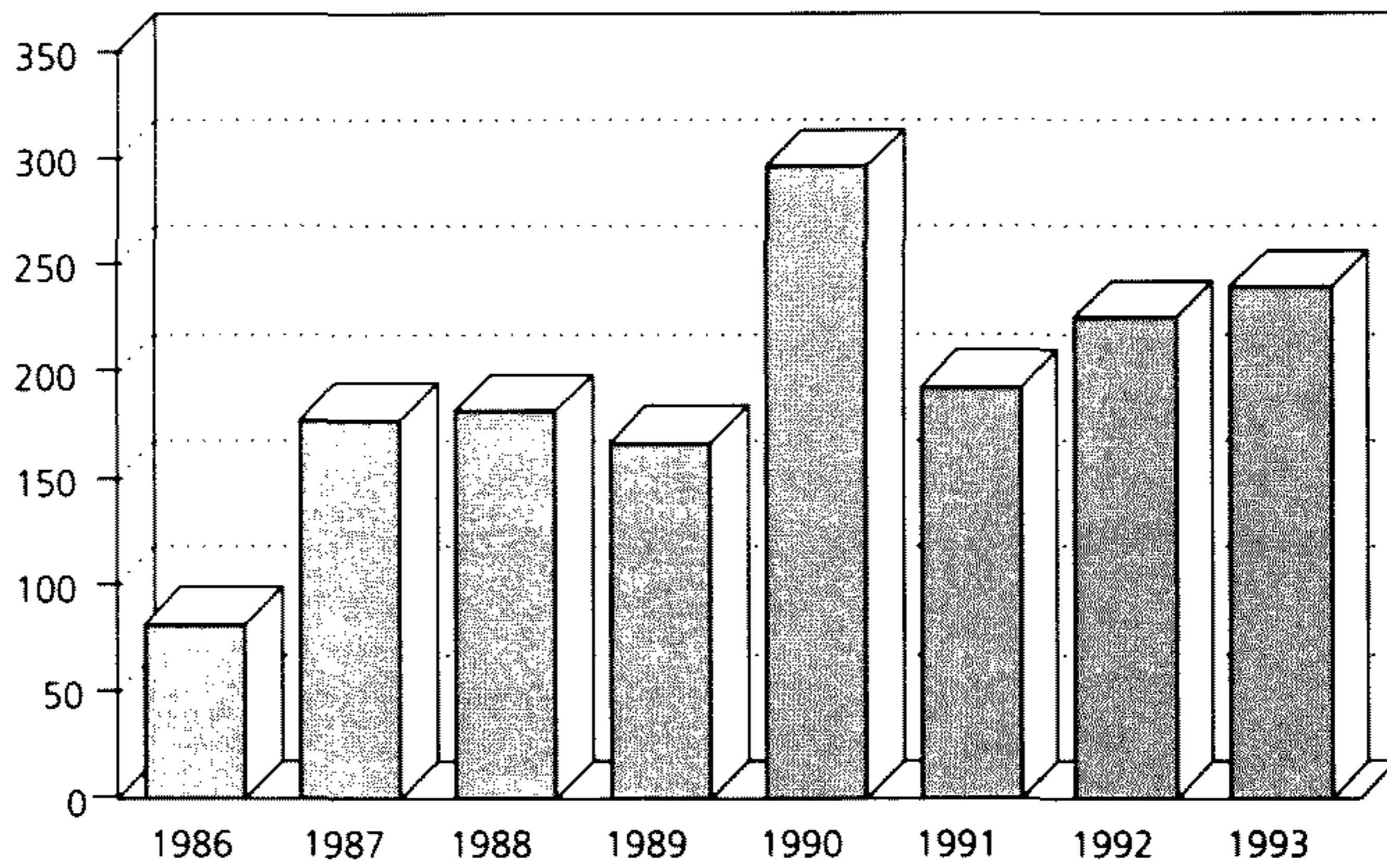
Gràfic 58

Dept. de Cultura: funcionaris



Gràfic 59

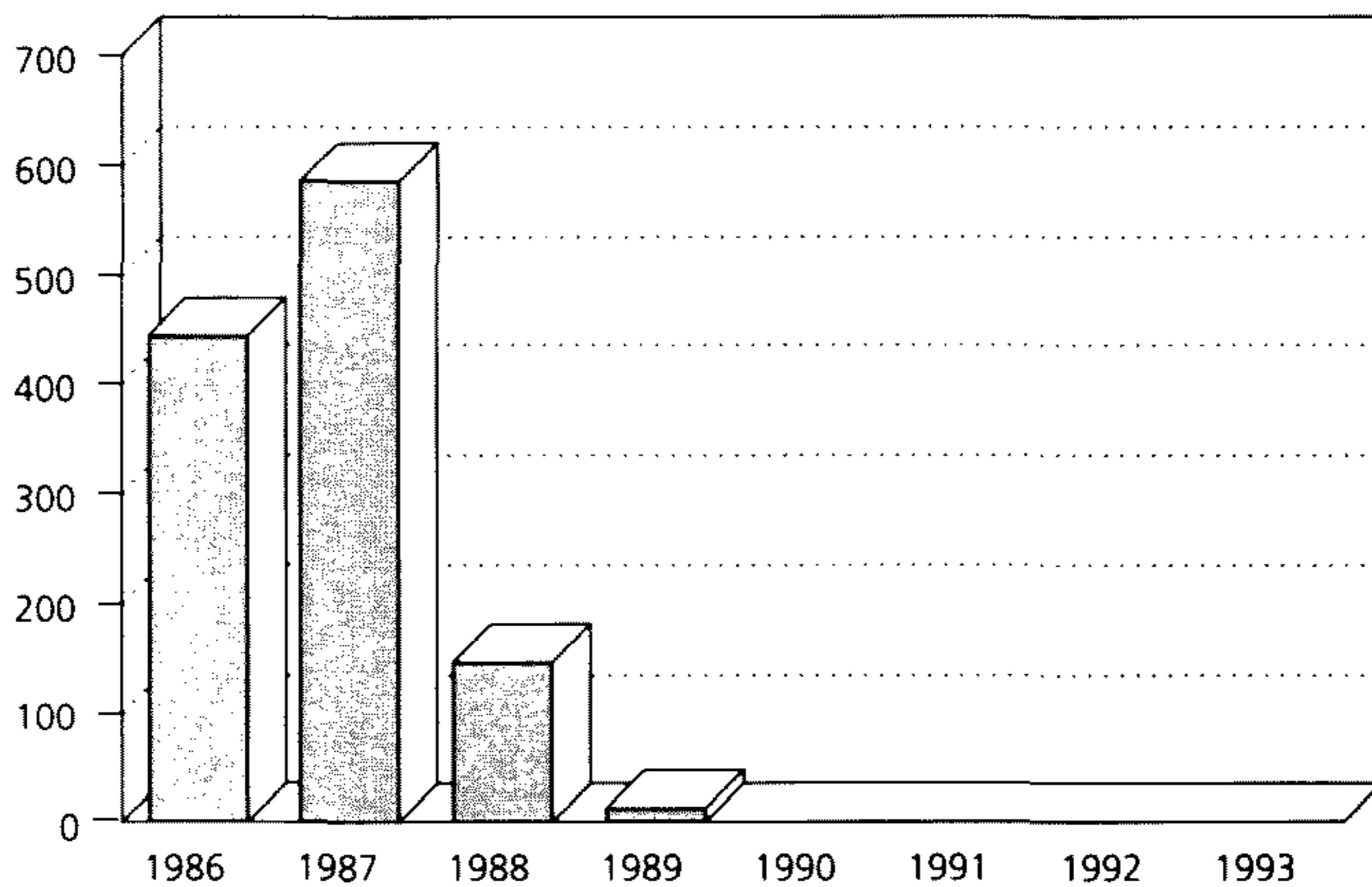
Dept. de Cultura: contractats laborals



* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 181 / 1993: 225

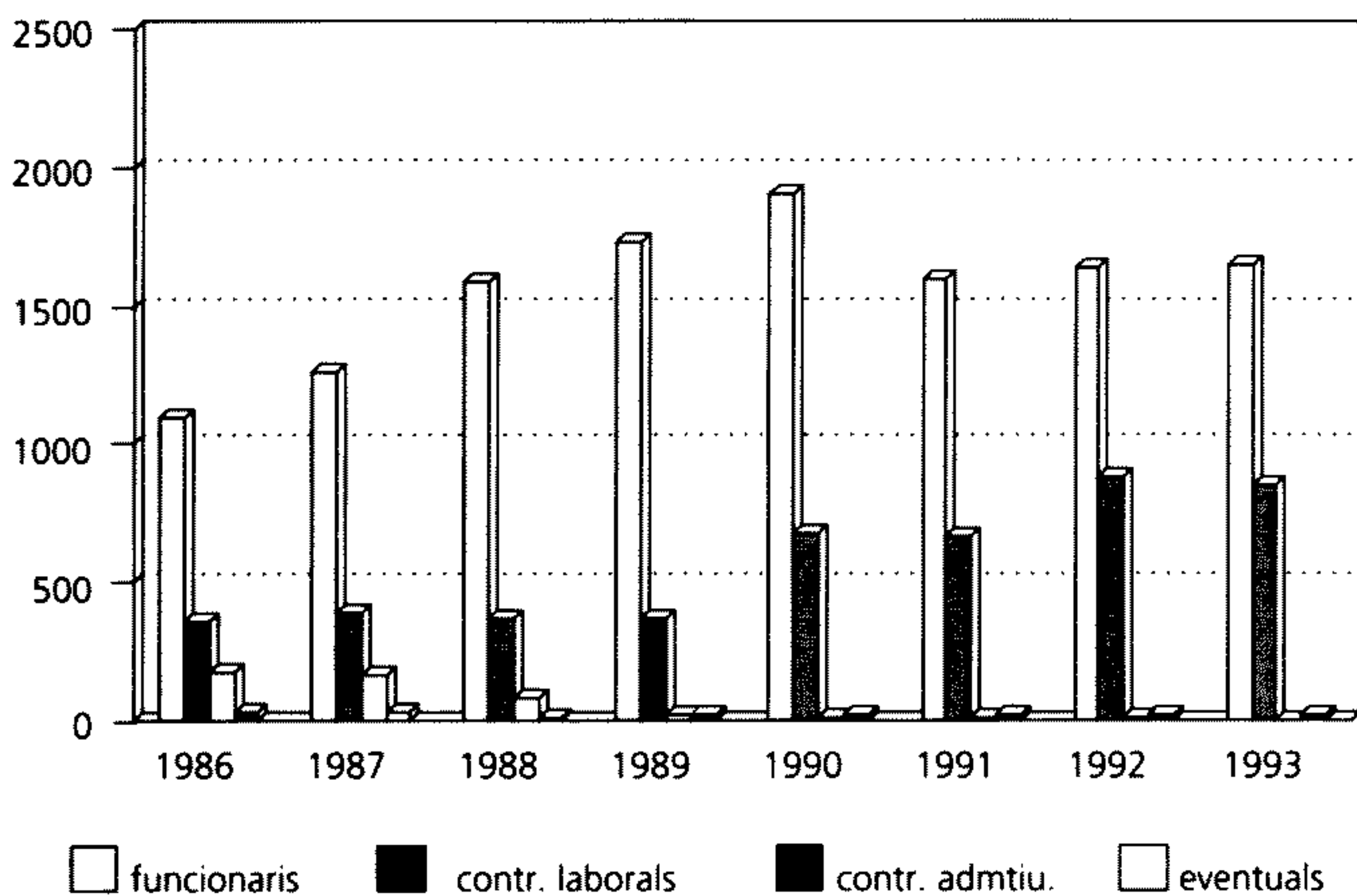
Gràfic 60

Dept. de Cultura: contractats administratius



Gràfic 61

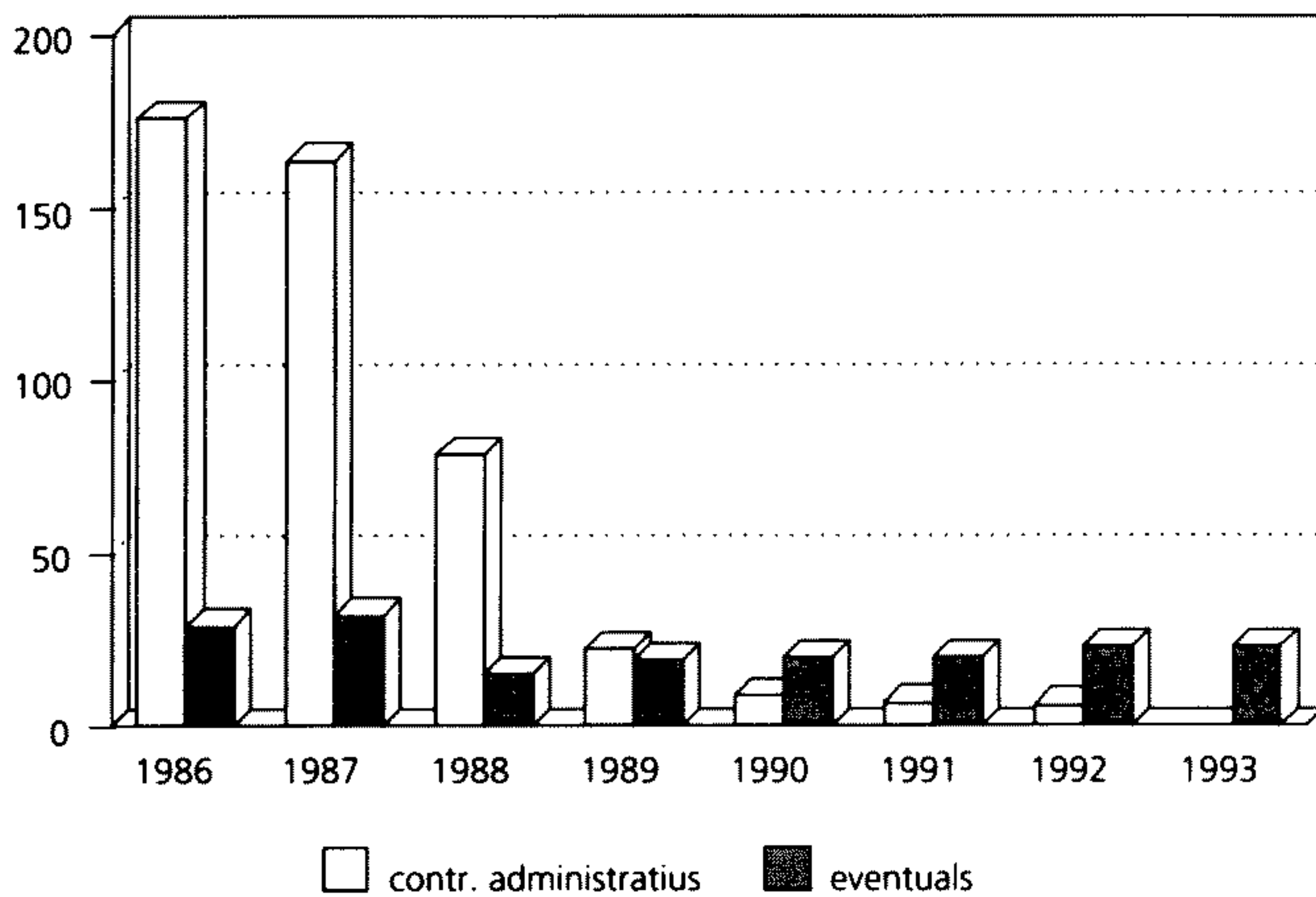
Dept. d'Agricultura, Ramaderia i Pesca: empleats



* vegeu ampliació quadre 18

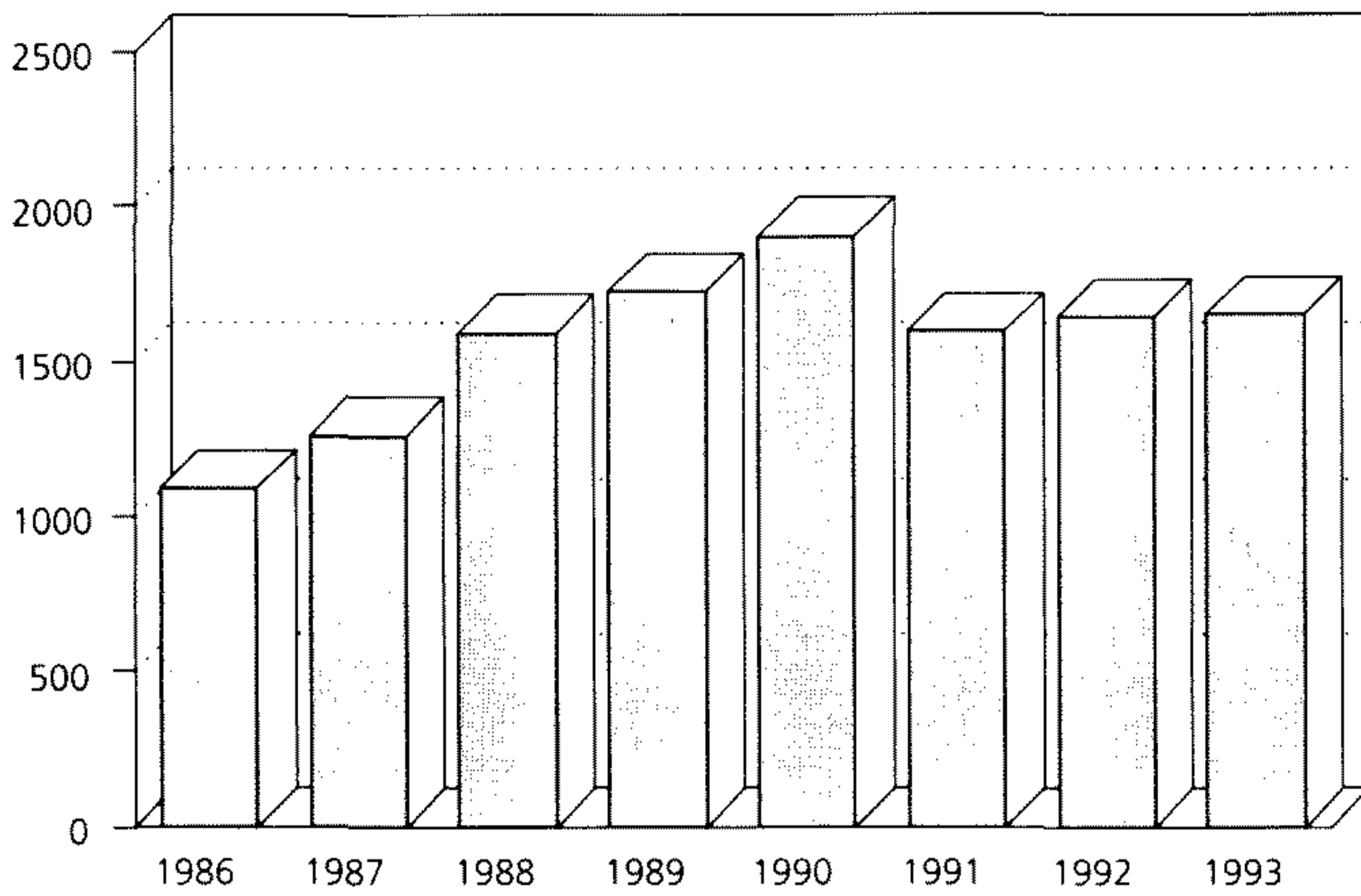
Gràfic 62

Dept. d'Agricultura, Ramaderia i Pesca: contractats administratius i eventuais



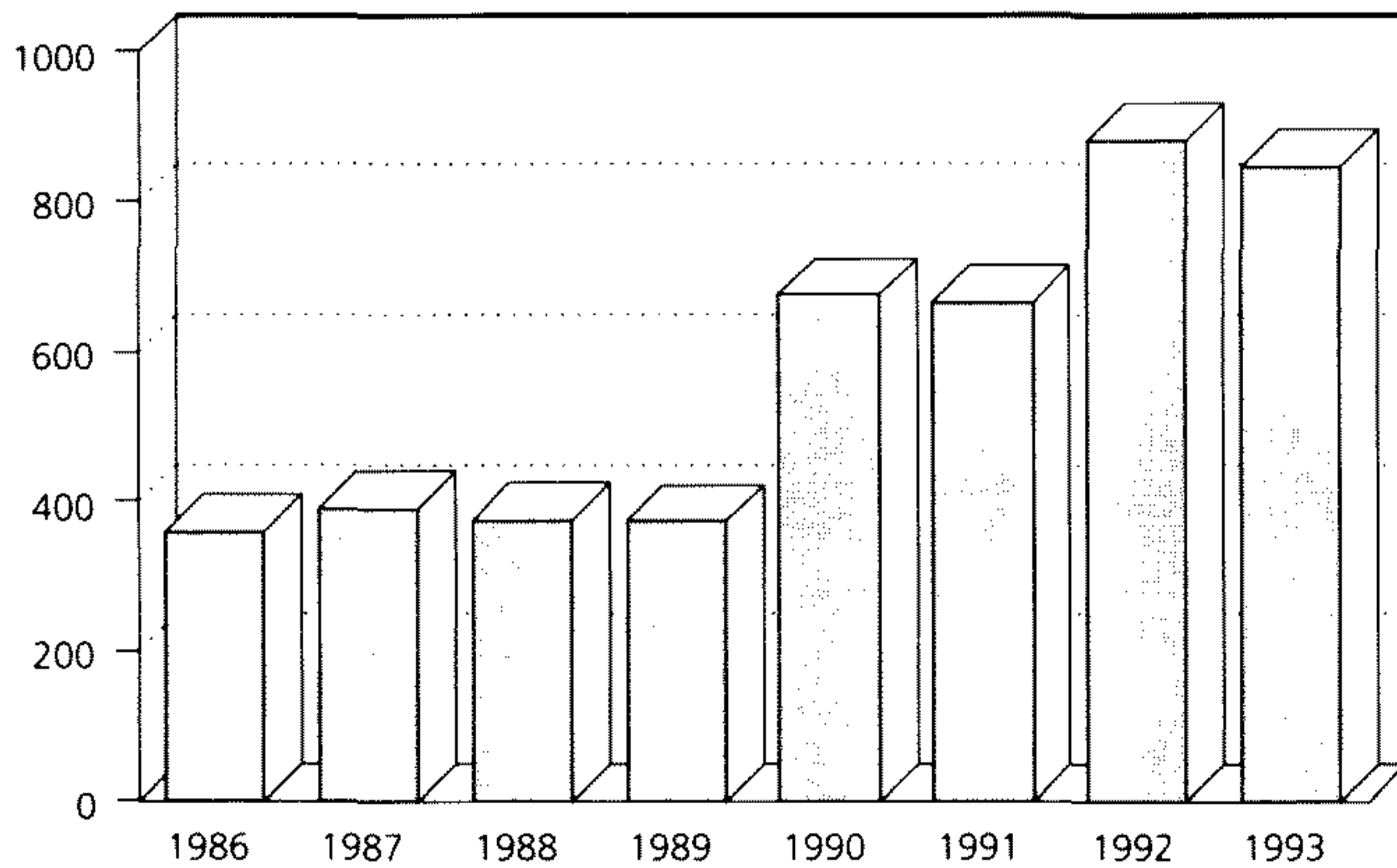
Gràfic 63

Dept. d'Agricultura, Ramaderia i Pesca: funcionaris



Gràfic 64

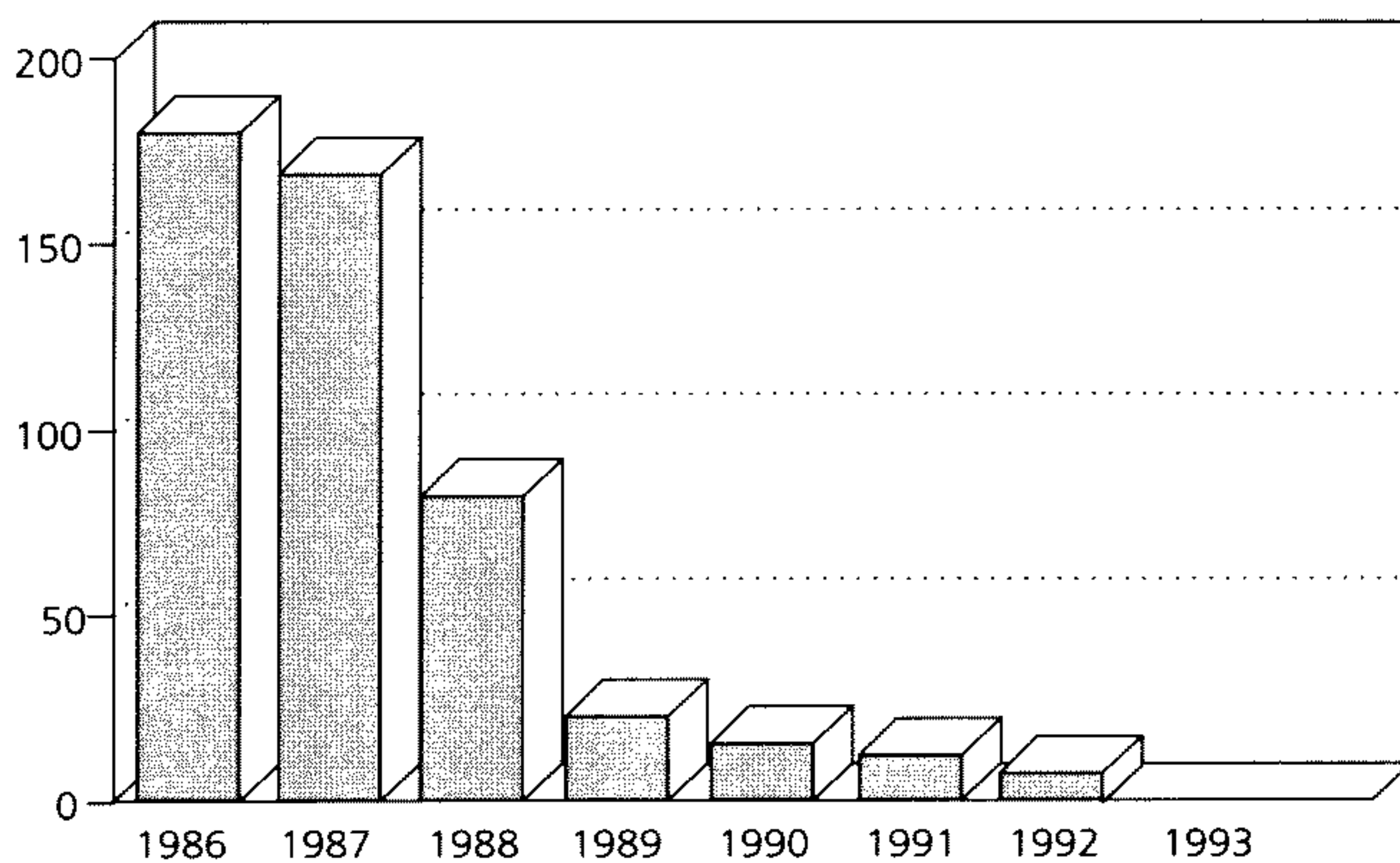
Dept. d'Agricultura, Ramaderia i Pesca: contractats laborals



* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 439 / 1993: 519

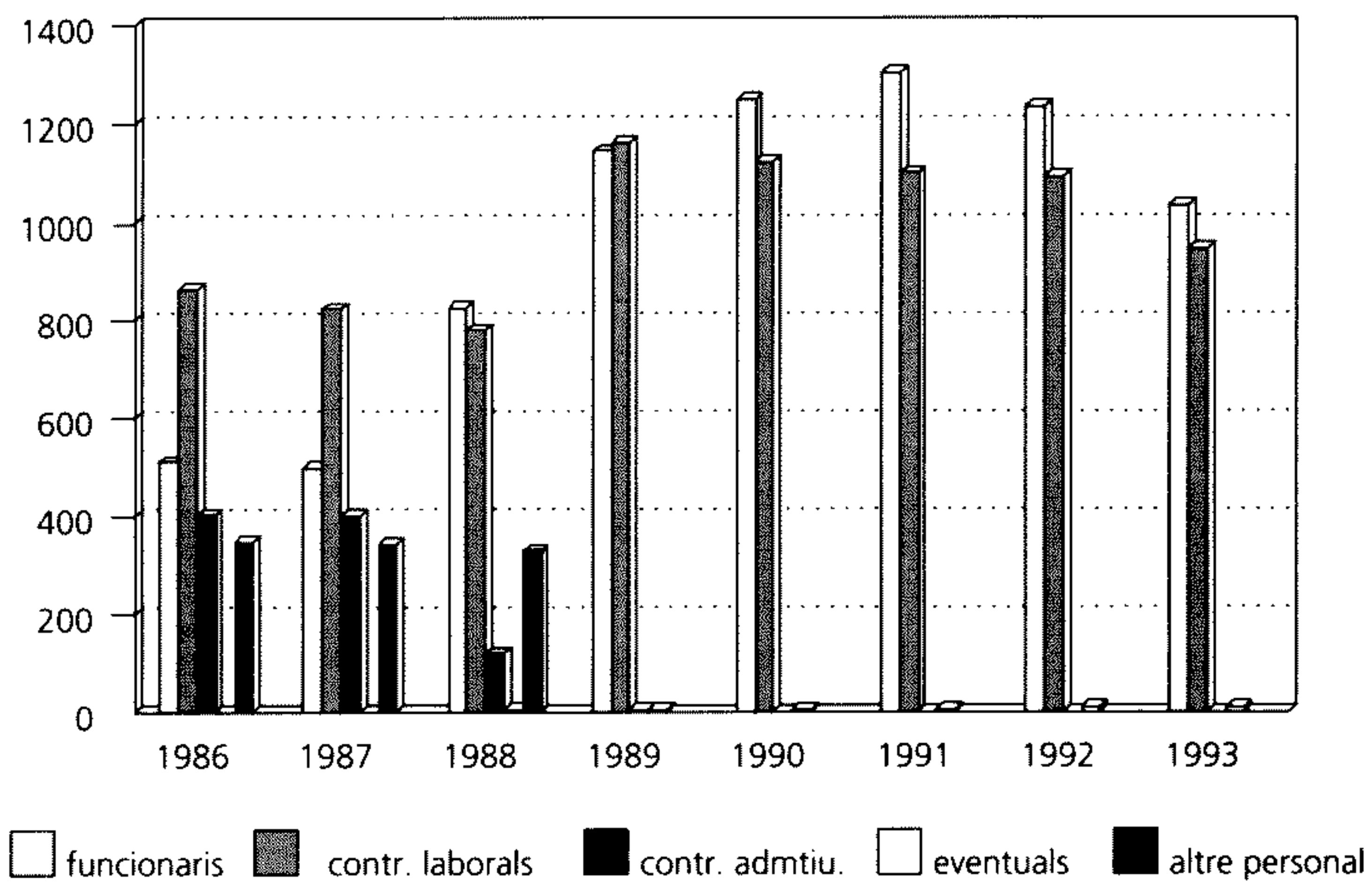
Gràfic 65

Dept. d'Agricultura, Ramaderia i Pesca: contractats administratius



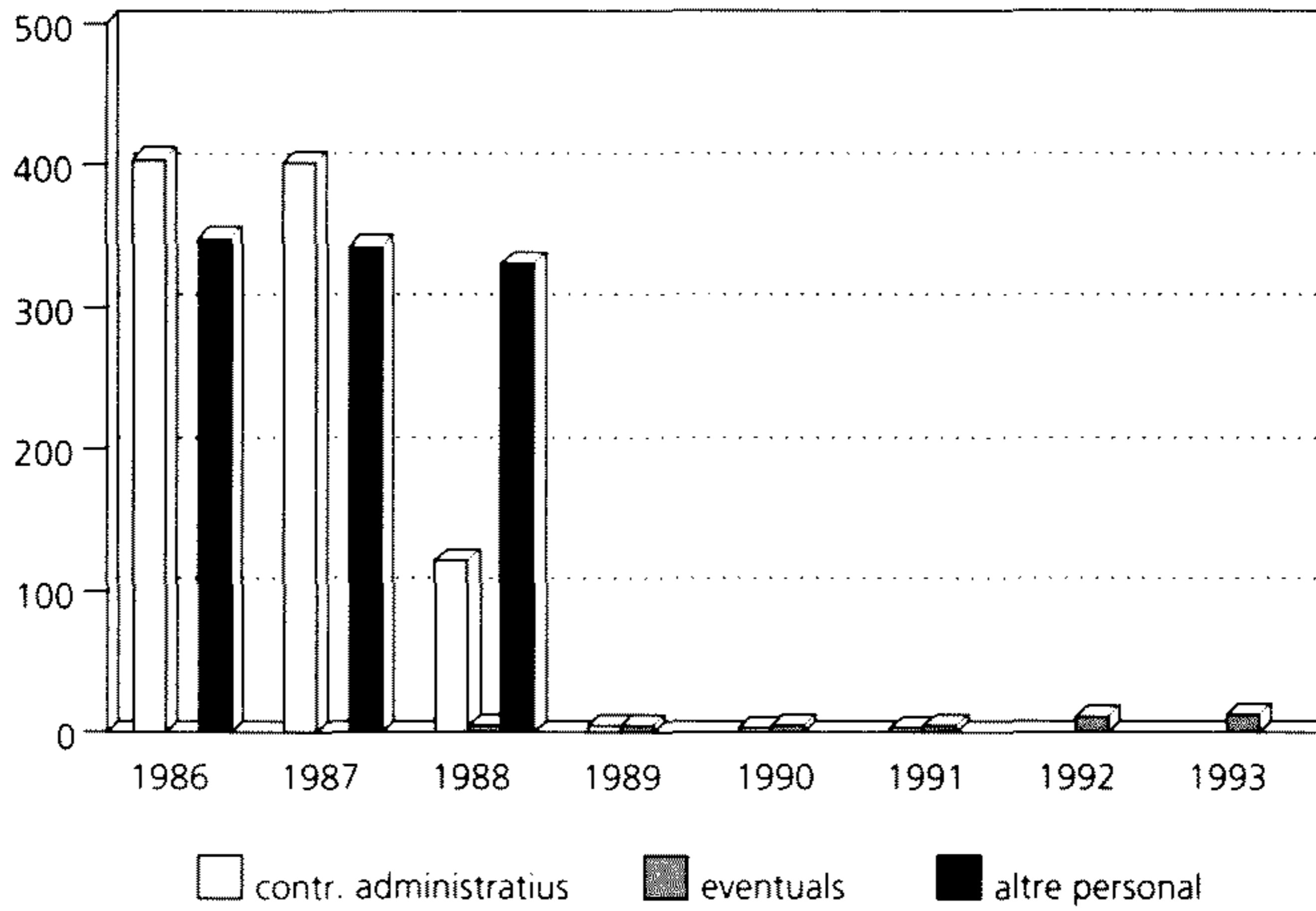
Gràfic 66

Dept. de Política Territorial i Obres Públiques: empleats



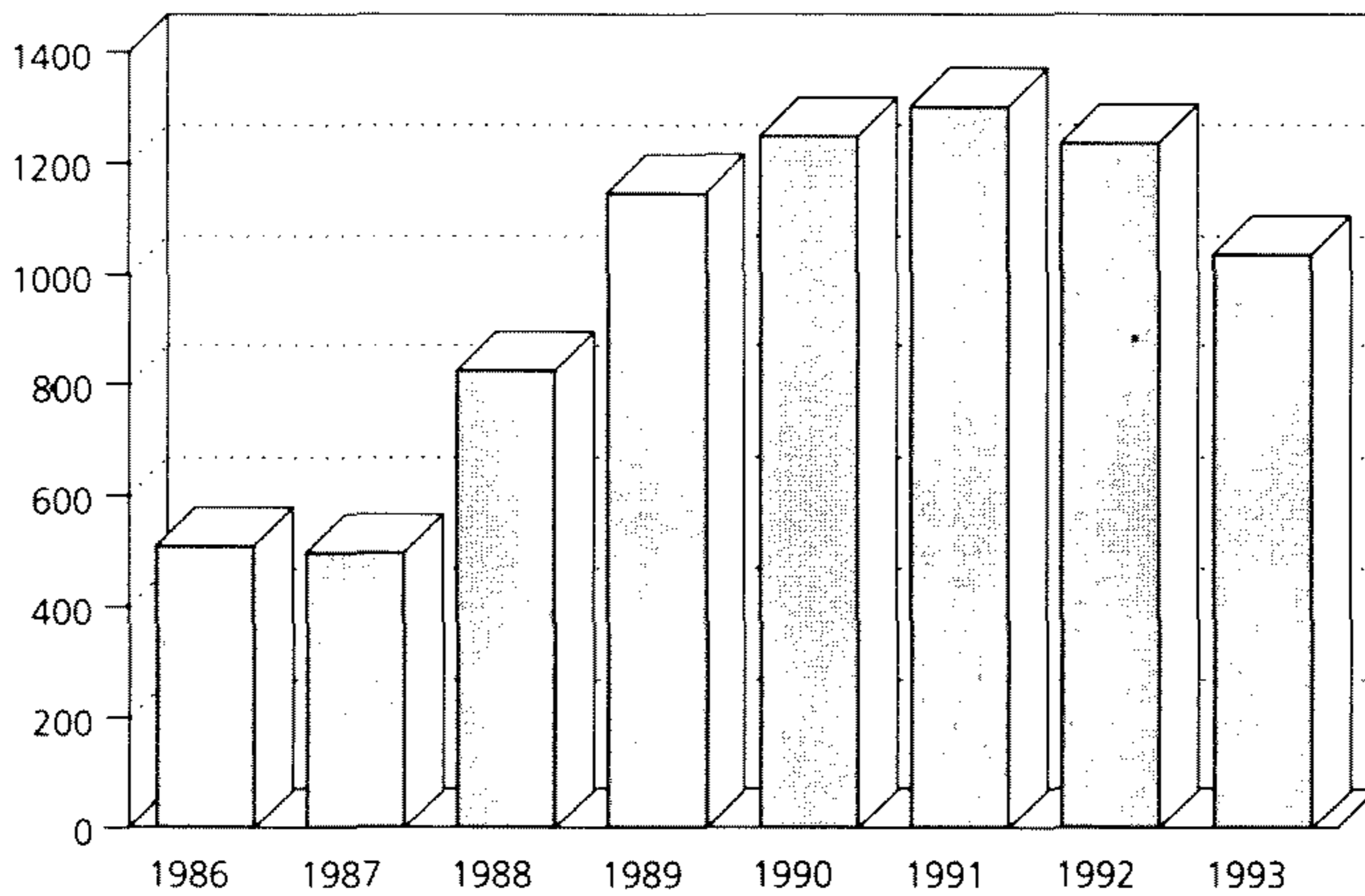
Gràfic 67

Dept. de Política Territorial i Obres Públiques: contractats administratius, eventuais



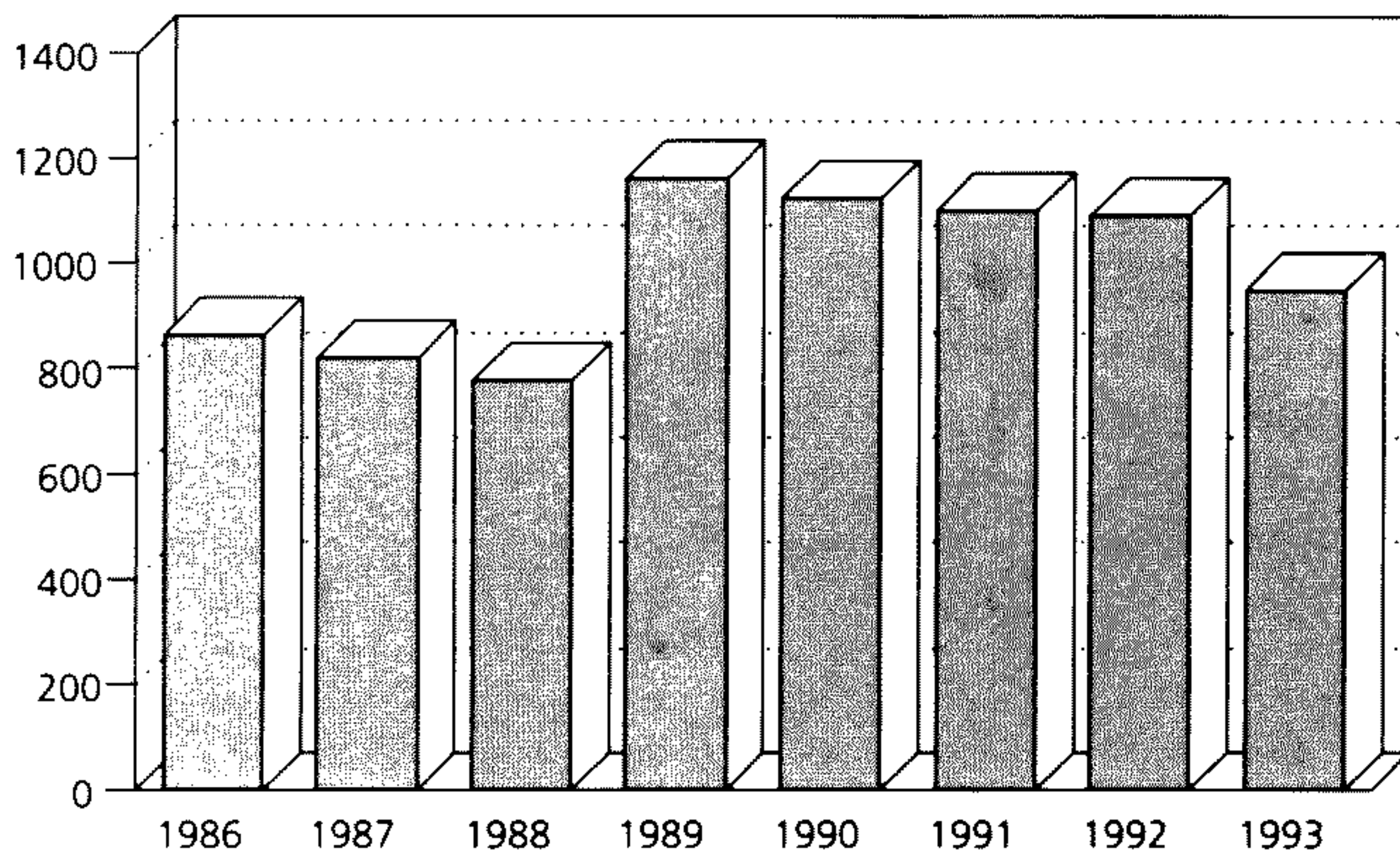
Gràfic 68

Dept. de Política Territorial i Obres Públiques: funcionaris



Gràfic 69

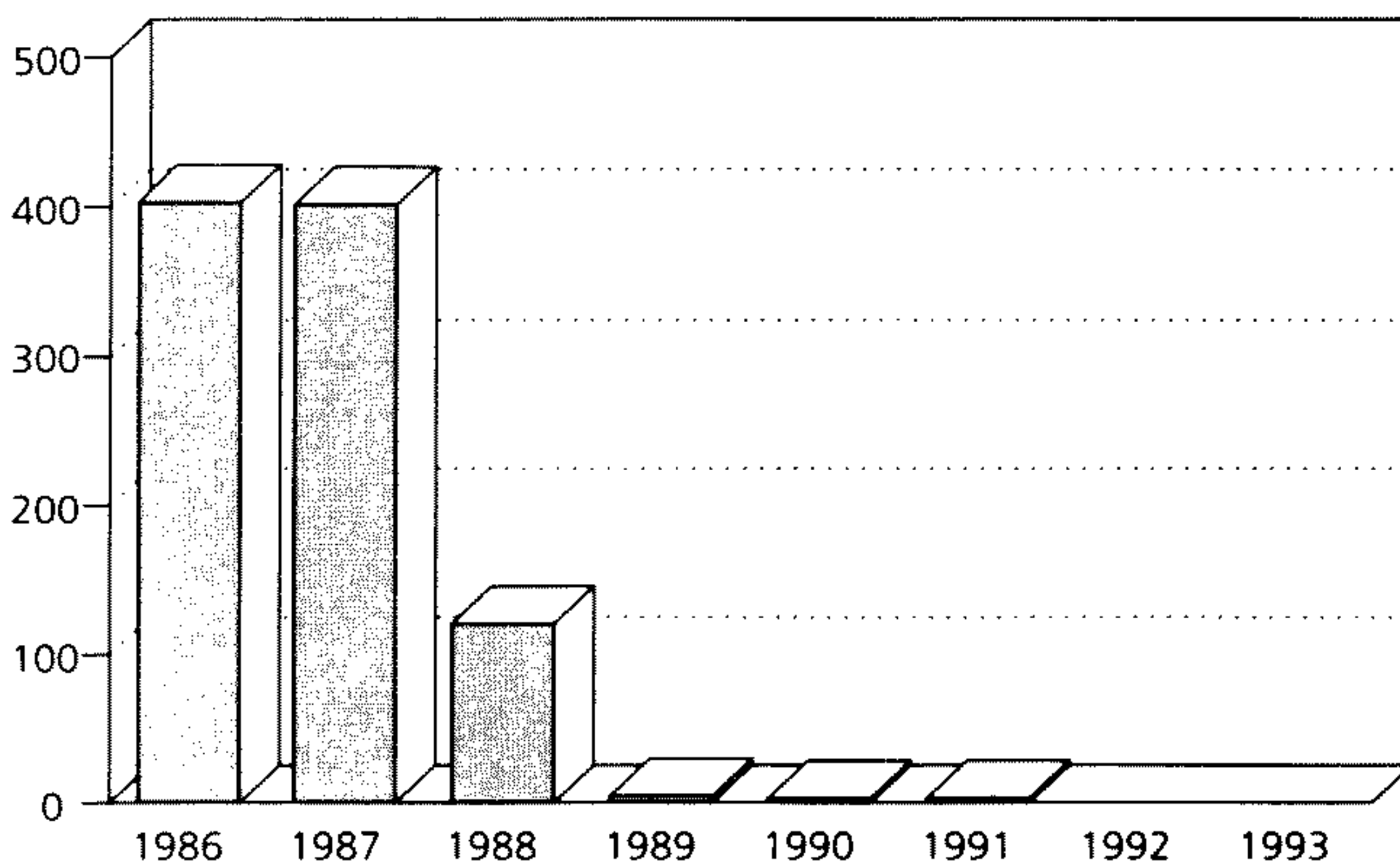
Dept. de Política Territorial i Obres Públiques: contractats laborals



* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 1067/ 1993: 920

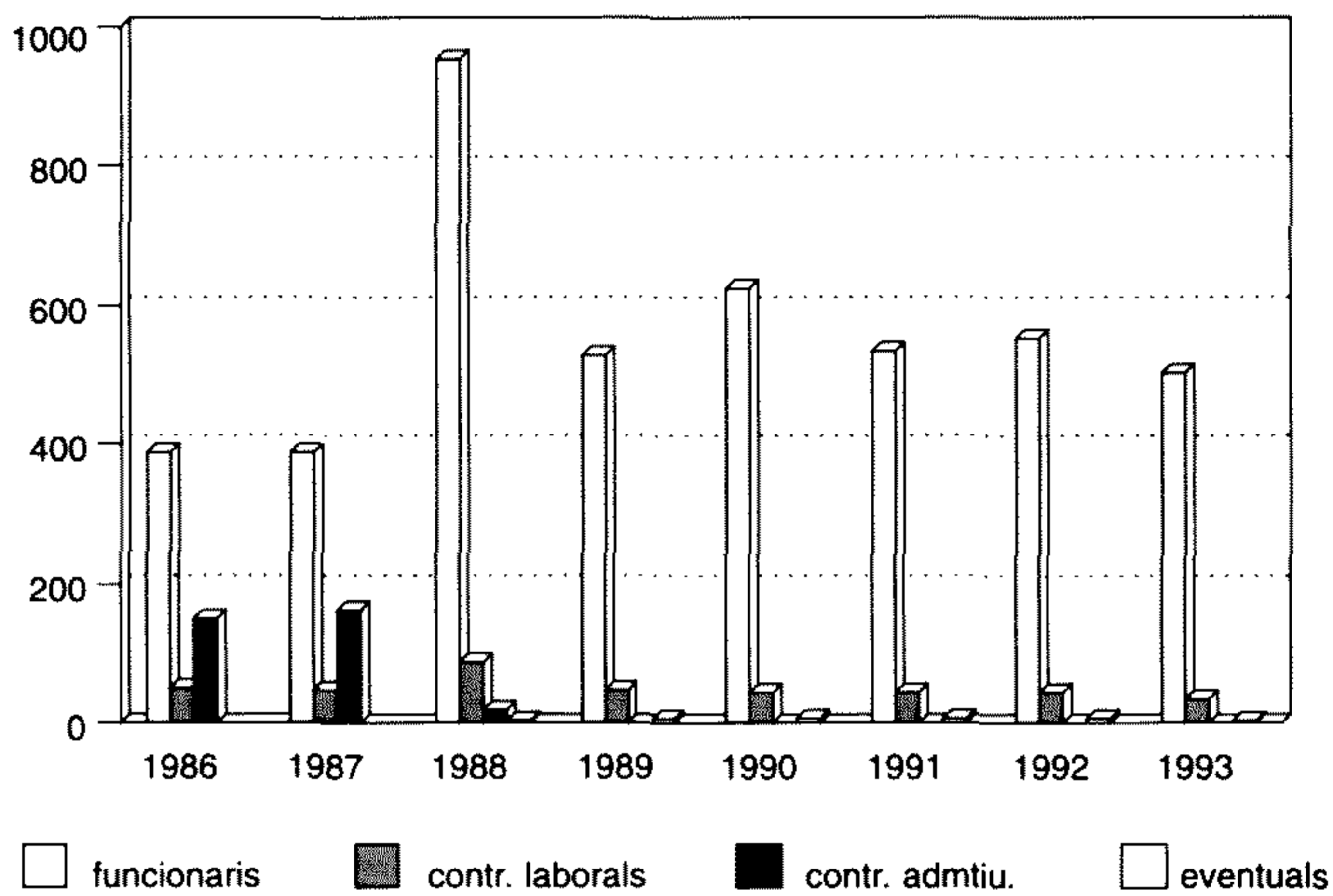
Gràfic 70

Dept. de Política Territorial i Obres Públiques: contractats administratius



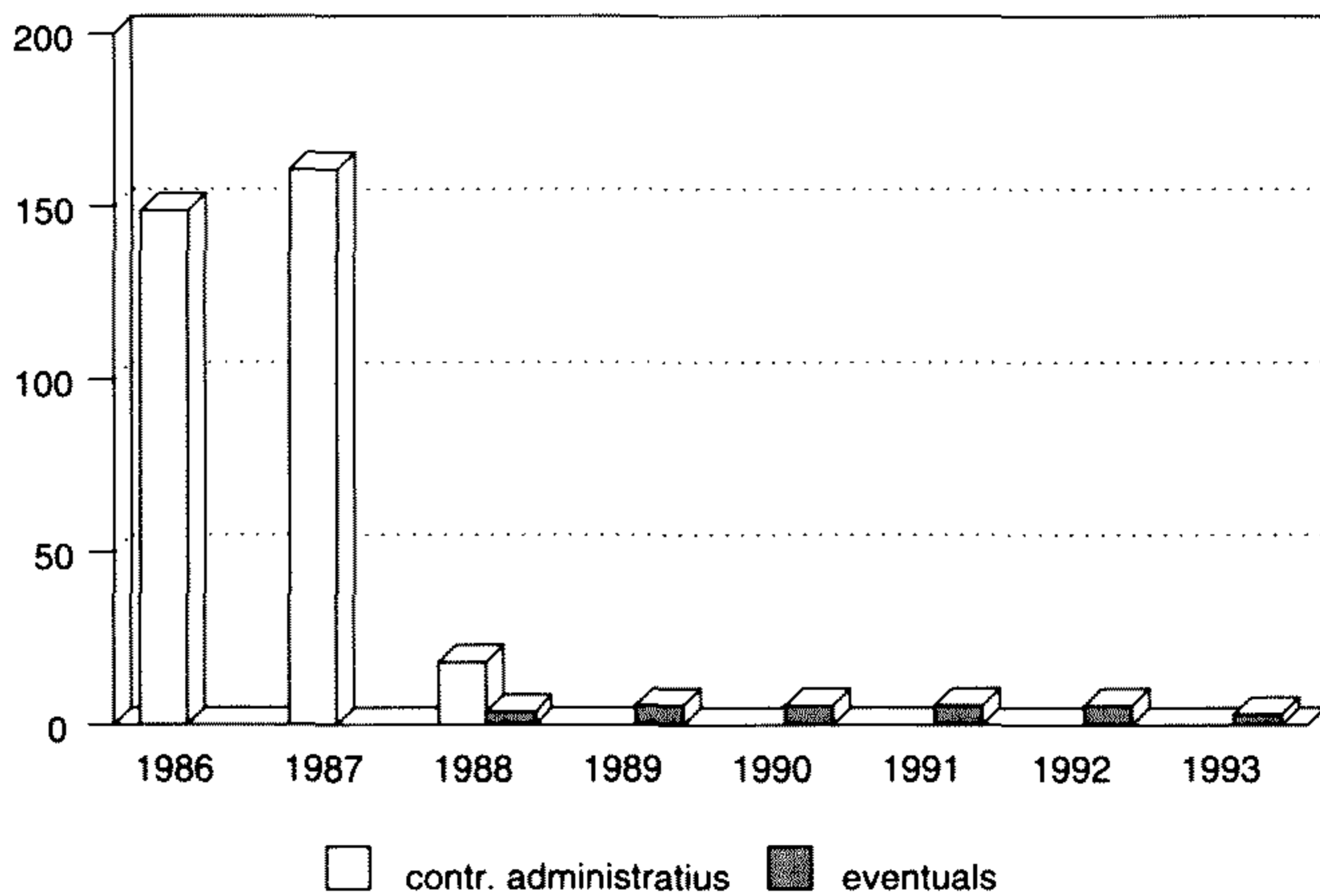
Gràfic 71

Dept. d'Indústria i Energia: empleats

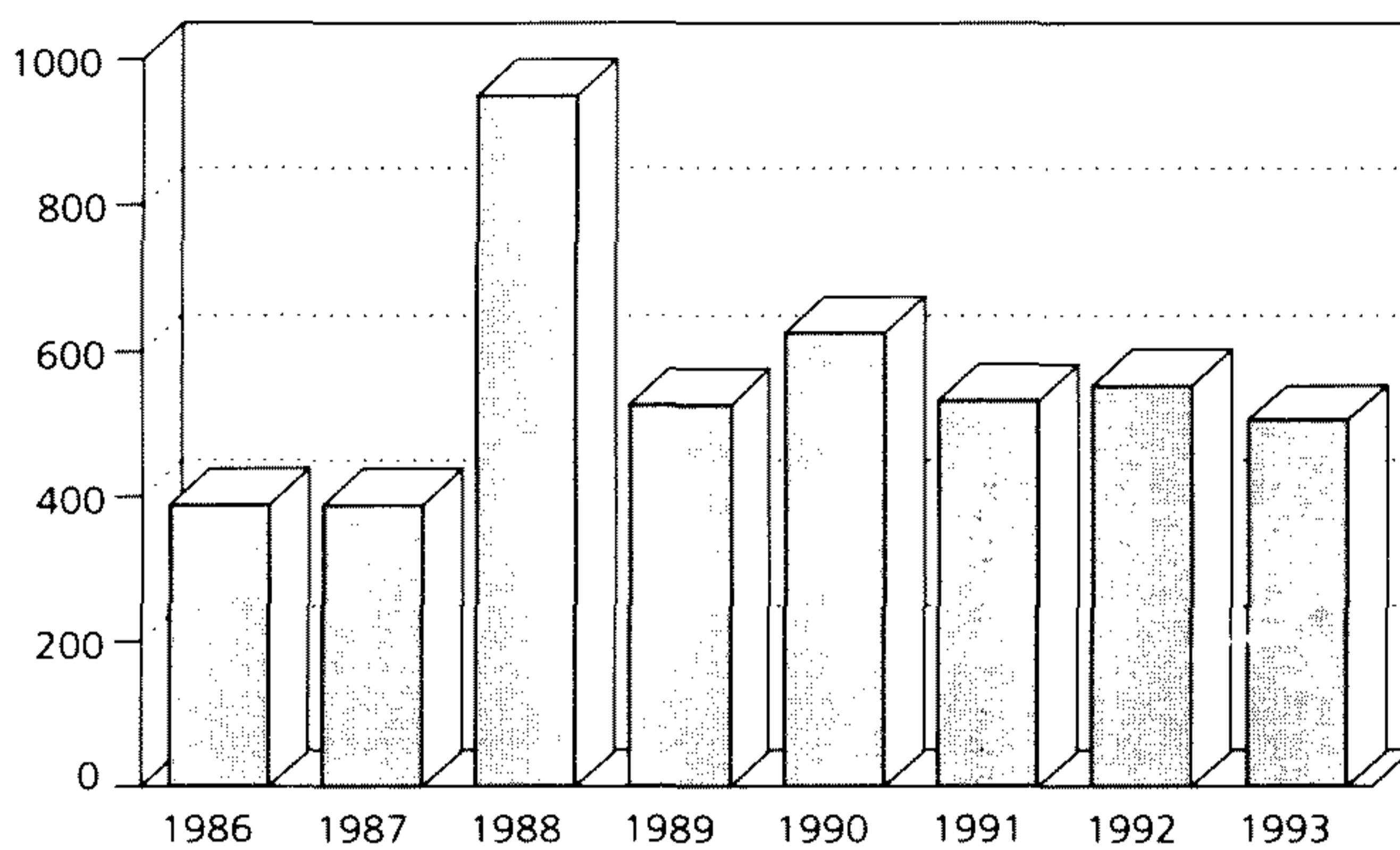


Gràfic 72

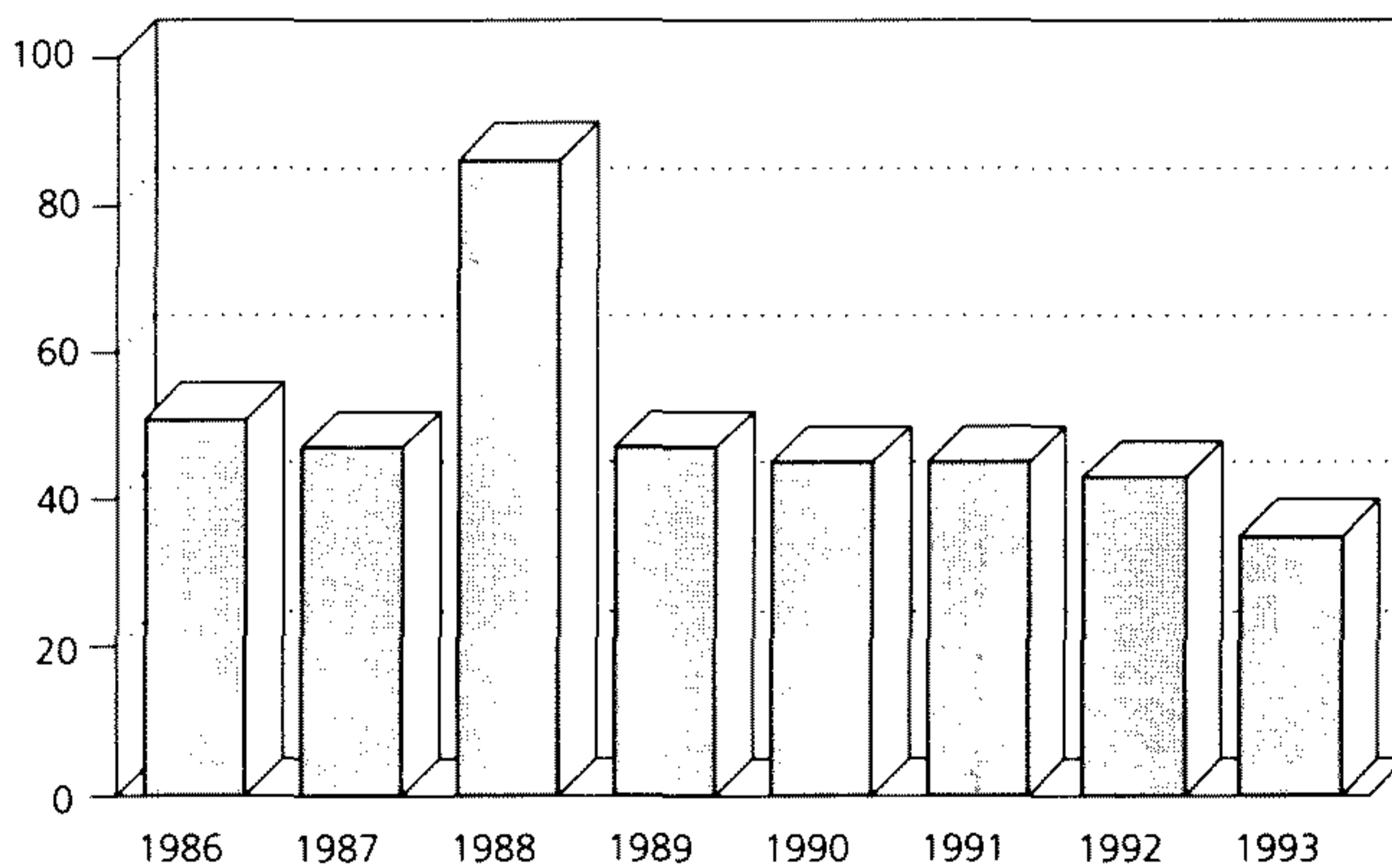
Dept. d'Indústria i Energia: contractats administratius i eventuais



Gràfic 73
Dept. d'Indústria i Energia: funcionaris



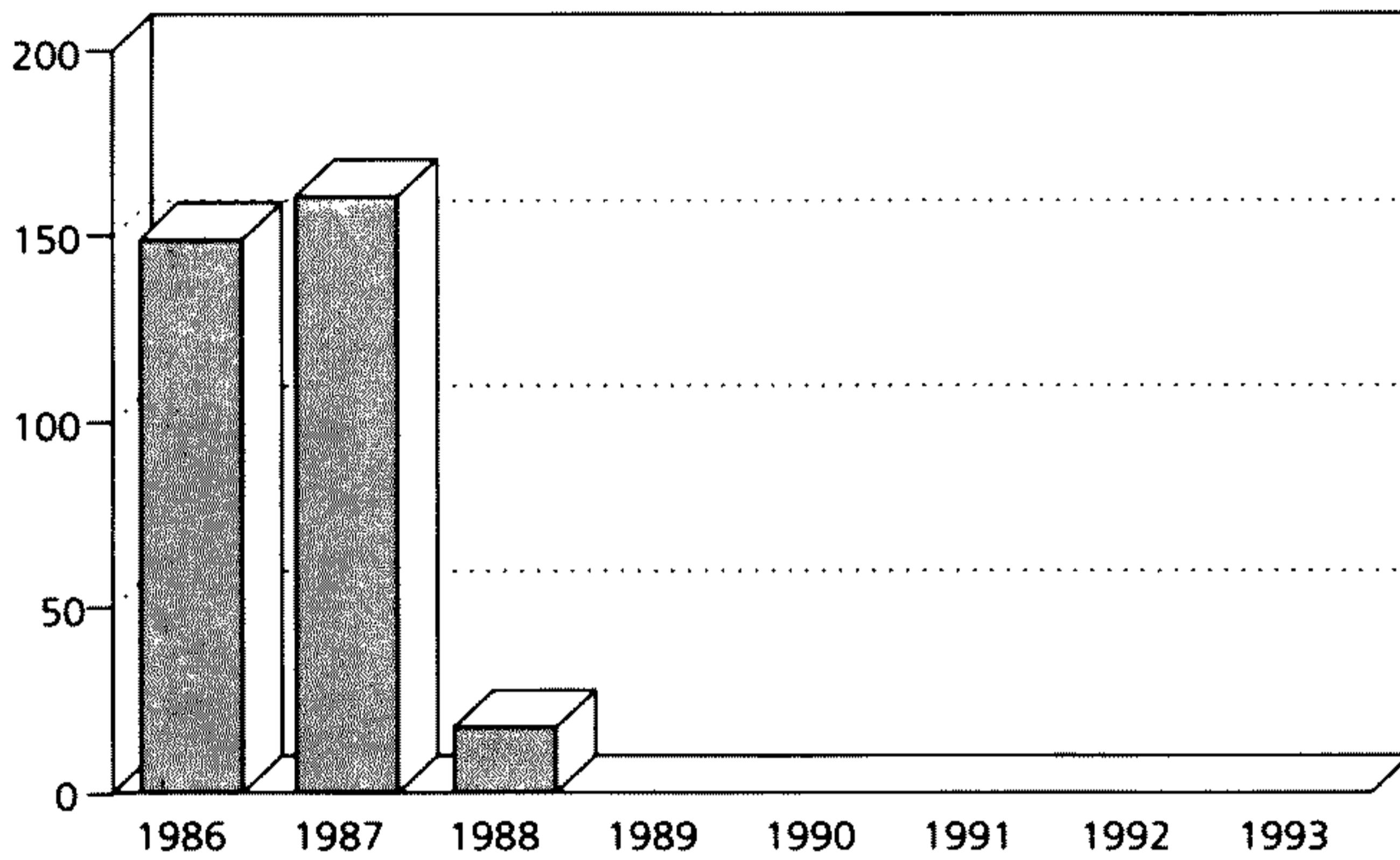
Gràfic 74
Dept. d'Indústria i Energia: contractats laborals



* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 34 / 1993: 32

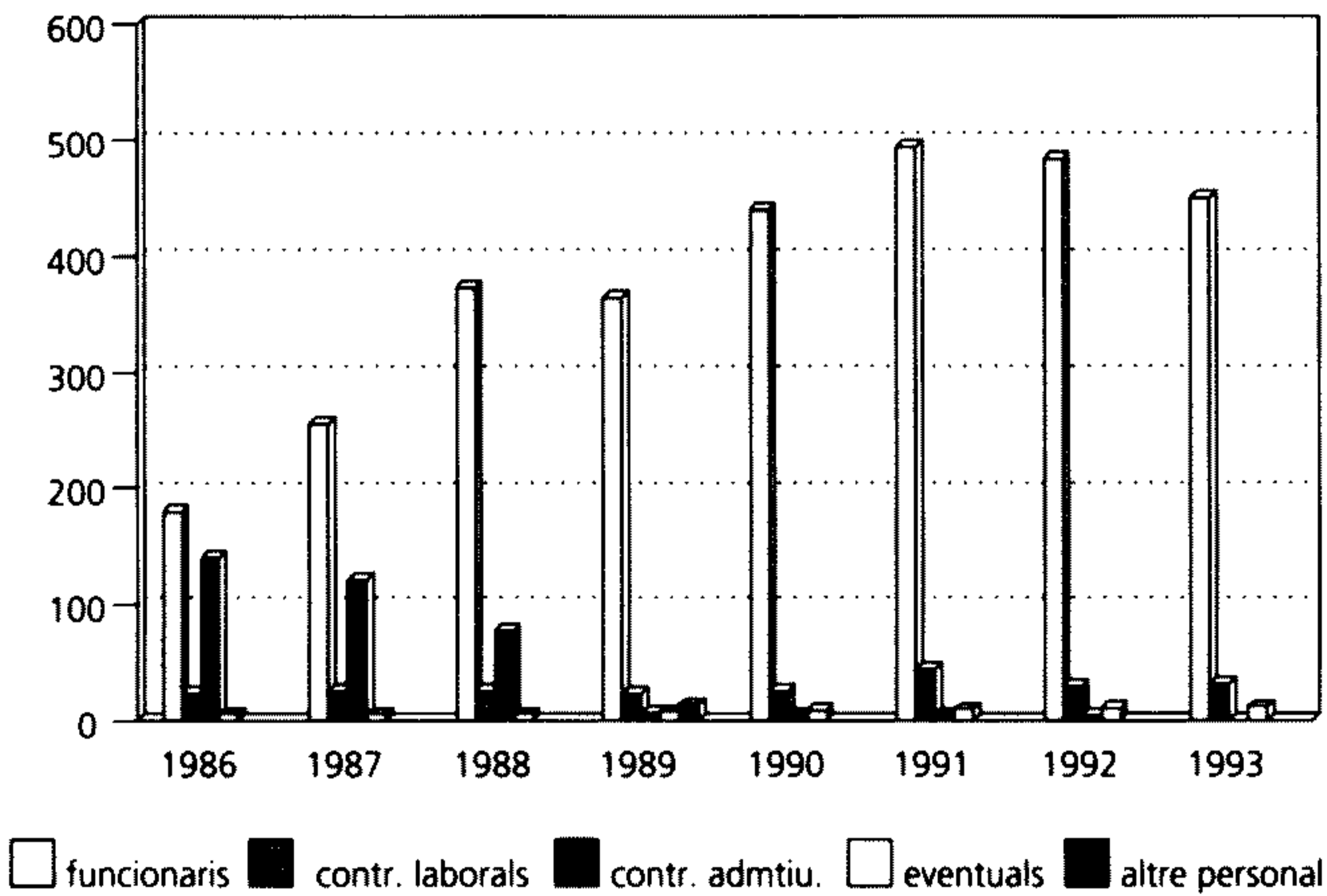
Gràfic 75

Dept. d'Indústria i Energia: contractats administratius



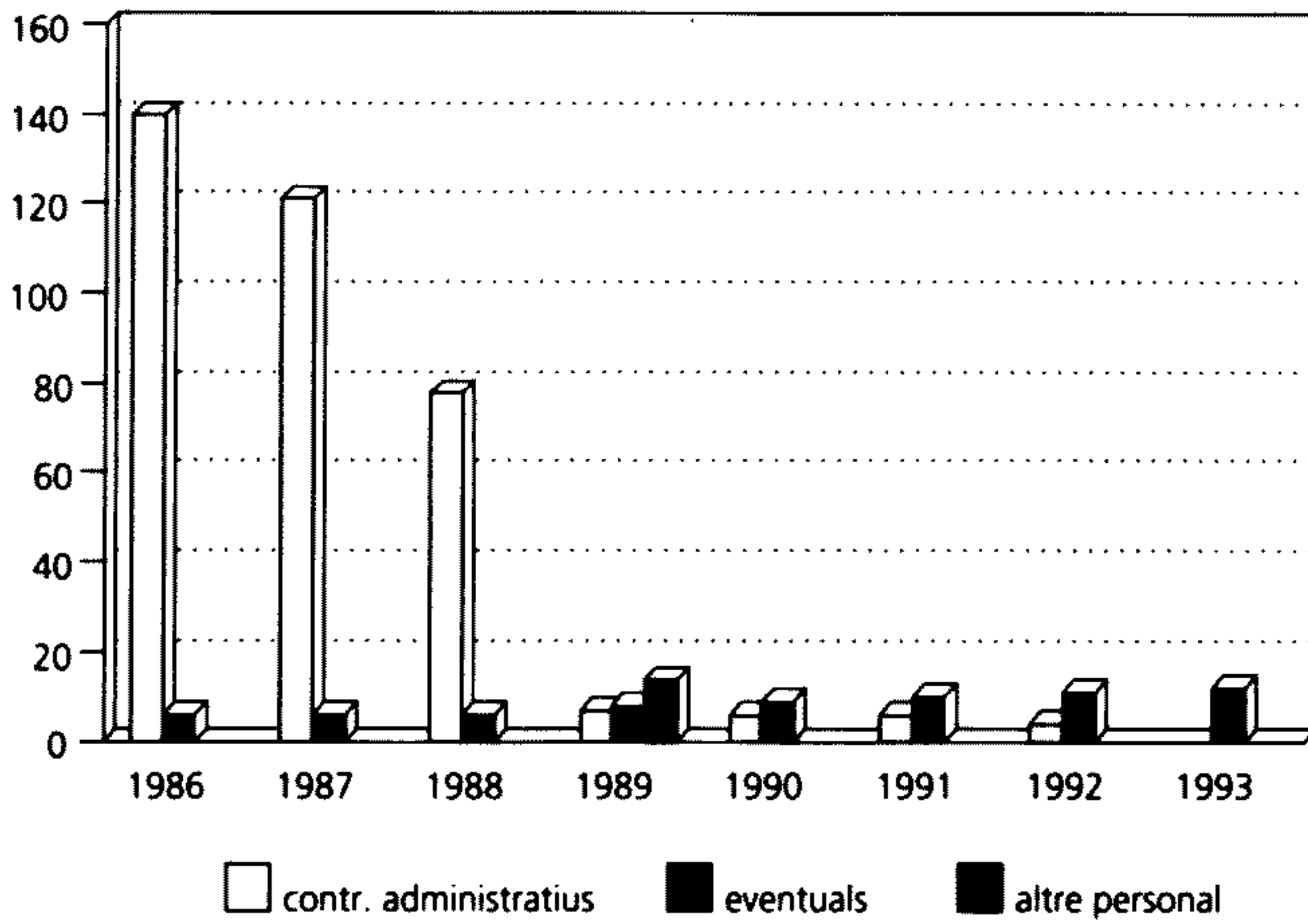
Gràfic 76

Dept. de Comerç, Consum i Turisme: empleats



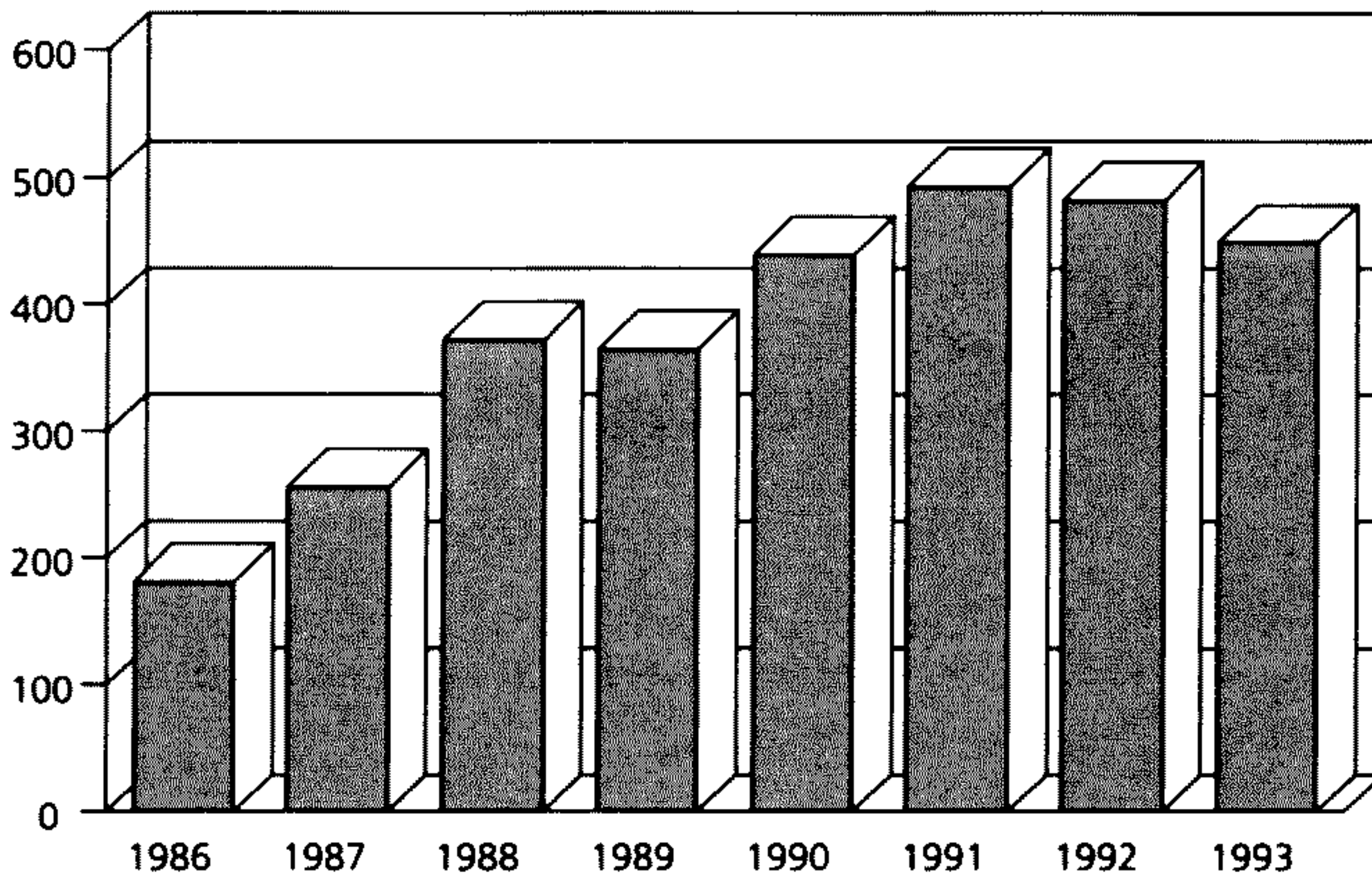
Gràfic 77

Dept. de Comerç, Consum i Turisme: contractats administratius, eventuais i altre personal



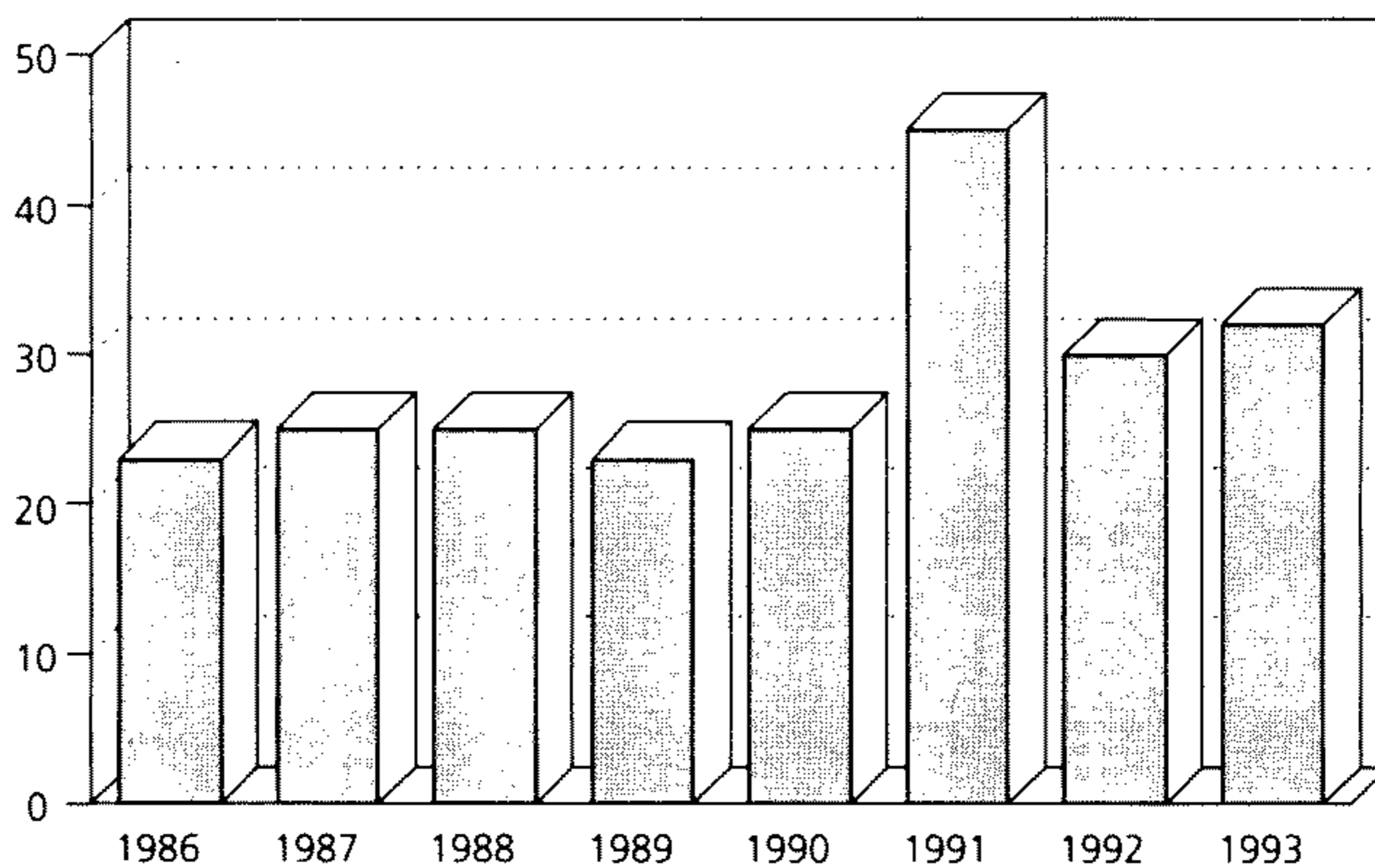
Gràfic 78

Dept. de Comerç, Consum i Turisme: funcionaris



Gràfic 79

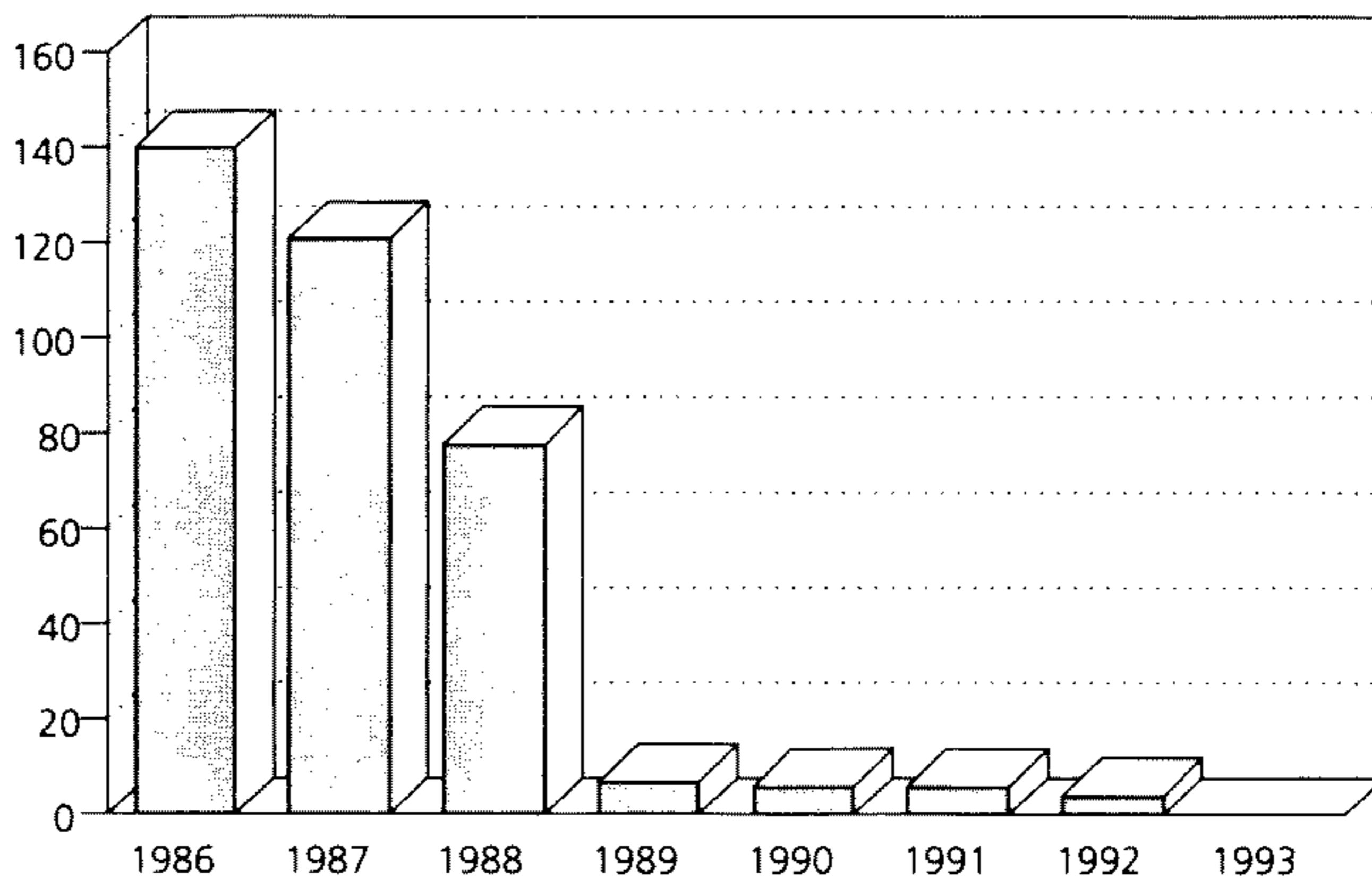
Dept. de Comerç, Consum i Turisme: laborals



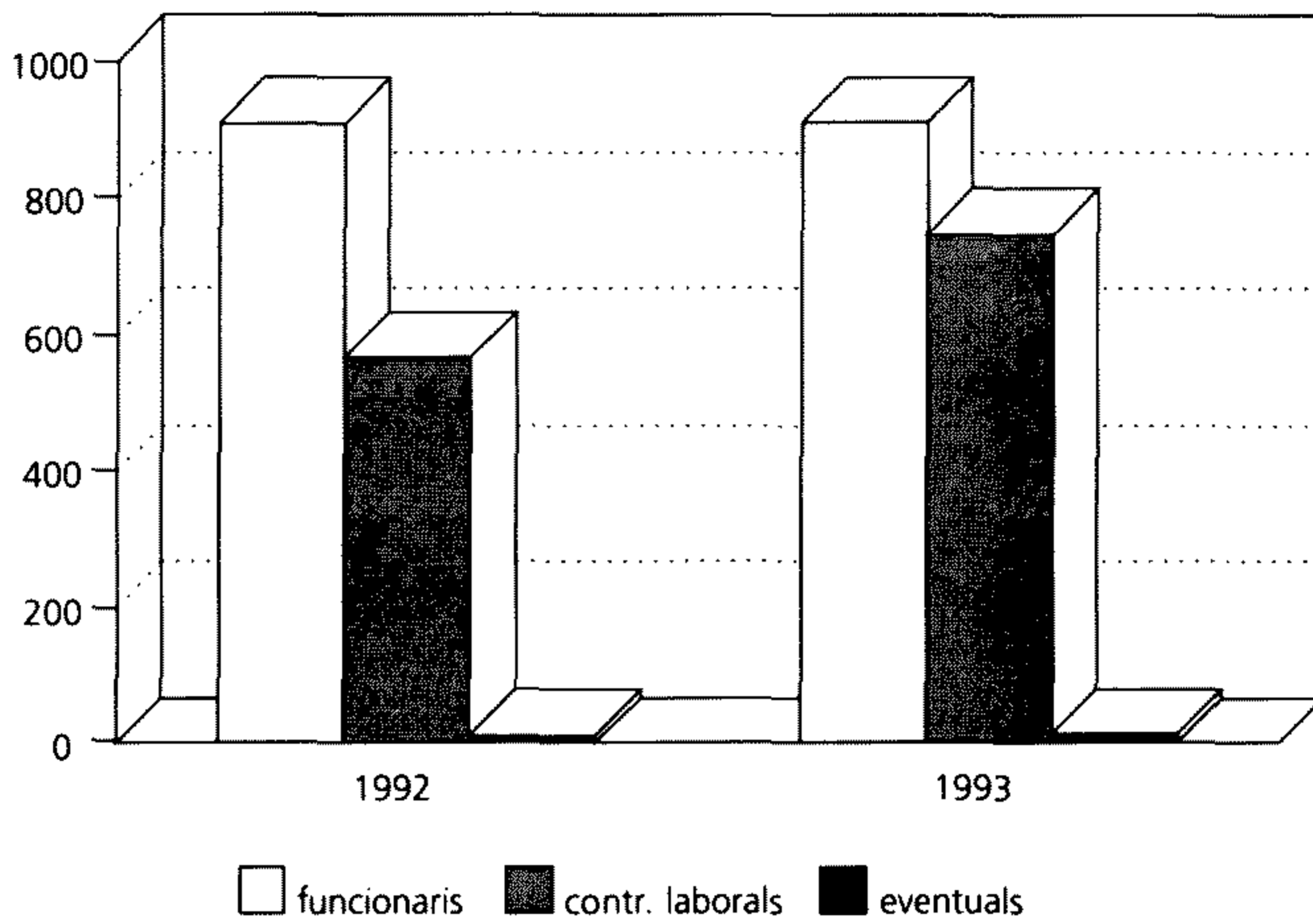
* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 23 / 1993: 28

Gràfic 80

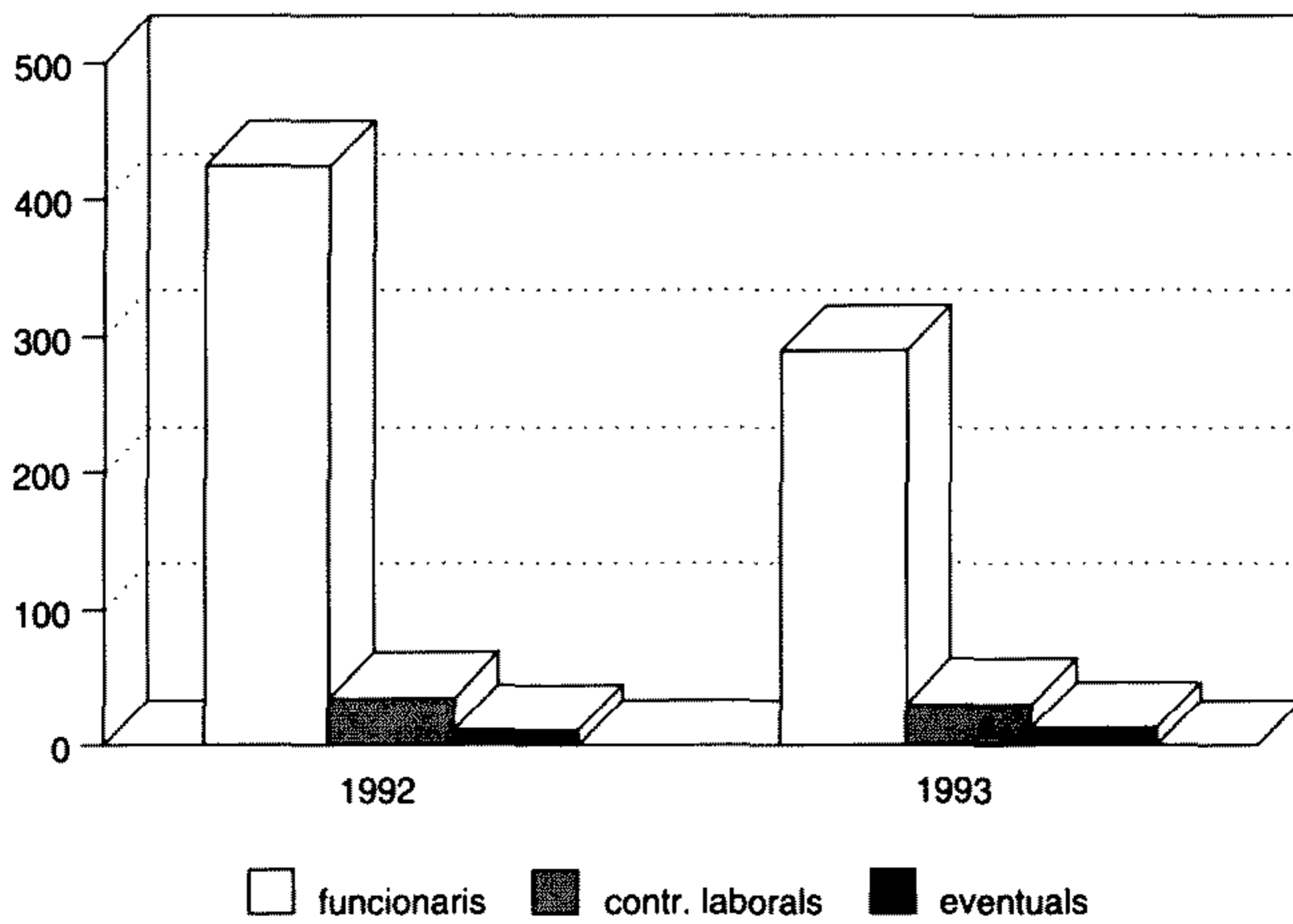
Dept. de Comerç, Consum i Turisme: contractats administratius

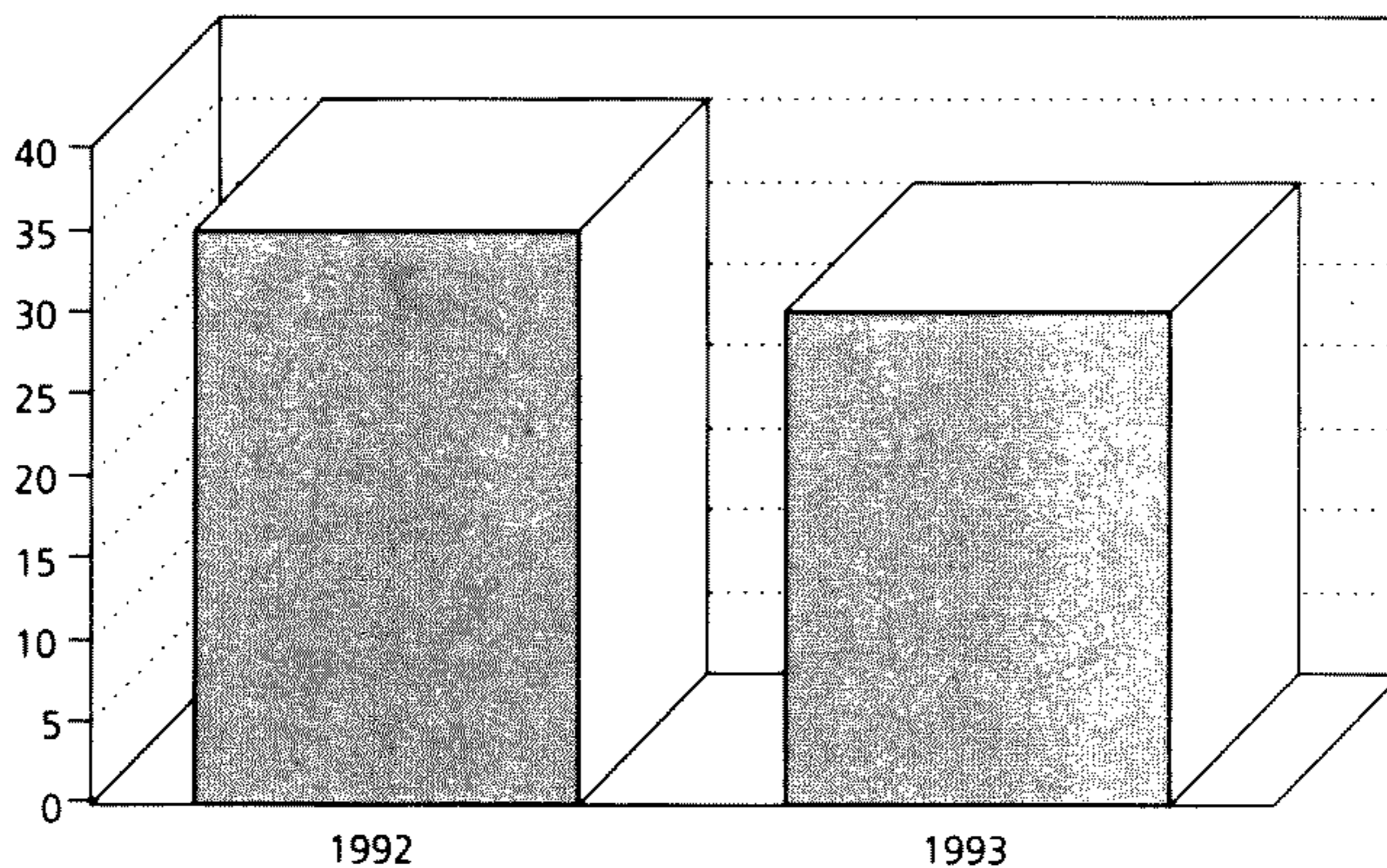


Gràfic 81
Dept. de Benestar Social: empleats



Gràfic 82
Dept. de Medi Ambient: empleats





* Personal contractat laboral indefinit: 1992: 4/ 1993: 11

2.2.

Comentari

L'Administració pública de la Generalitat de Catalunya està configurada pels departaments següents:

1. Presidència
2. Economia i Finances
3. Governació
4. Justícia
5. Treball
6. Sanitat i Seguretat Social
7. Ensenyament
8. Cultura
9. Agricultura, Ramaderia i Pesca
10. Política Territorial i Obres Públiques
11. Indústria i Energia
12. Comerç, Consum i Turisme
13. Benestar Social
14. Medi Ambient

De tots ells, per separat, comentarem a continuació el procés sofert pel personal al seu servei.³⁵

1.

Presidència

Els anys 1986-1987 constitueixen en aquest departament un període en què es destaca la importància de l'anomenat *contractat administratiu*.

Serà al llarg del tercer any -1988- quan hi hagi un fort augment, tant dels funcionaris com dels laborals.

També des del 1989 fins al 1993, es manté allò descrit anteriorment però amb descens dels laborals, els quals experimenten una reducció inversament proporcional a l'augment dels funcionaris al llarg dels tres anys i un distanciament evident de les barres, encara que hi ha un lleuger augment de laborals durant 1992 i 1993. Cal afegir la quasi desaparició de la figura del contracte administratiu des de l'any 1989.

En conclusió, actualment és un departament que s'adapta a les previsions legals afegint-hi un nombre d'eventuals, que ha augmentat els tres darrers anys, ja que per la justificació que aquests tenen -funcions de confiança i assessorament- és fàcil haver d'acudir a ells en un departament amb unes característiques com les de Presidència (elaboració de dictàmens, assessorament en un tema concret,...).

2.

Economia i Finances

Els dos primers anys és de ressaltar que el major nombre de personal és el contractat en règim administratiu (herència del període anterior).

Els sis anys següents, en canvi, aquest col·lectiu desapareix i de cop i volta apareix un nombre considerable de funcionaris que sofrirà un augment aproximat del 10% cada any.

35. Els departaments de Benestar Social i de Medi Ambient han estat creats amb posterioritat, per tant, només és objecte d'anàlisi el tipus de personal al seu servei dels anys 1992 i 1993, atès que ja no és d'interès fer una anàlisi des de la seva creació, per no haver-hi tingut incidència la mateixa normativa que en la resta de departaments.

Els laborals existeixen però en una mínima proporció. En resum, la configuració actual d'aquest departament és gairebé d'un total de funcionaris –uns 800–, essent els laborals uns 45, i els contractats en règim administratiu pràcticament han desaparegut.

3.

Governació

Departament que es caracteritza durant els tres primers anys per variacions anòmales del tipus: més contractats administratius que funcionaris (1987) o gairebé igual (1986 i 1988), variacions bastant similars a les sofertes per Economia i Finances.

El segon període, a l'igual que el primer, es caracteritza per l'homogeneïtat interna dels tres anys que van des del 1989 fins al 1991, té un nombre fix de laborals, prop de 800, i un nombre creixent de funcionaris, que va dels 2.600 al 1989 als gairebé 4.300 de l'any 1991. Es reitera la pràctica extinció del contracte administratiu com a figura per a la contractació de personal.

Aquí de nou s'ha optat pel model clarament delimitat a la llei catalana.

4.

Justícia

Es diferencien dos períodes de canvis, el primer de 1986-1988 i el segon de 1989 a 1993. De 1986 a 1988 cada any és diferent, amb l'únic tret diferencial enfront dels altres departaments, que consisteix en un gran nombre de funcionaris des de l'any 1986, i amb una escassa importància del contractat administratiu.

El 1986, una relació de 3-2-1 (1.300 funcionaris, 800 laborals, 400 contractats administratius) posa en relleu les proporcions. Tot el contrari ocorre l'any 1987, quan els funcionaris gairebé arriben als 2.300 i es mantenen els altres dos col·lectius. I pel que fa al 1988, el fenomen que es produeix encara és més estrany: baixa fins a 1.500 el nombre de funcionaris i en canvi els laborals gairebé arriben als 2.000. Aquestes oscil·lacions són degudes bàsicament a 2 factors:

1. Trobar-se inclosos dins dels funcionaris els interins; la decisió de no cobertura de les places amb interins lligada a no convocar-les a oposició, i així poder ocupar-les funcionaris de carrera, la qual cosa produeix la disminució numèrica del conjunt de funcionaris.

2. La utilització, en el marc legal de la LFPGC, de figures de l'àmbit laboral en tasques que no és necessari cobrir-les amb funcionaris públics, com també la conversió dels existents contractes administratius en laborals.

En el segon període (de 1989 a 1993) més o menys homogeni es produeix un augment progressiu de funcionaris, com també una mínima disminució dels laborals, de manera que aquests signifiquen poc més que el terç de funcionaris.

5.

Treball

Un primer i segon anys pràcticament iguals on hi ha una proporcionalitat de més a menys entre funcionaris, contractats administratius i laborals (molt similar a l'any de 1986 del Departament de Justícia). Durant els sis anys restants augmenten els funcionaris, es mantenen els laborals i desapareixen els contractats administratius (també ocorria així els darrers anys a Justícia).

També aquest Departament s'adequa progressivament al marc legal autonòmic establert en matèria d'ocupació pública.

6.

Sanitat i Seguretat Social

L'homogeneïtat destaca en el gràfic de barres. Des del 1986 fins al 1991 el nombre de funcionaris és molt elevat i es manté sempre entre els 2.500 i 3.000. Només els dos primers anys hi ha un reduït nombre de contractats laborals i de contractats administratius, i en la resta d'anys el nombre és insignificant. De nou aquí caldria haver tingut les dades d'interins, ja que en la realitat una bona part de la barra que correspon a funcionaris és ocupada per interins, la qual cosa significa que una considerable xifra de funcionaris en aquest Departament no és sinònim de plantilla ja establitzada.

En canvi, el 1992 i el 1993 són dos anys en què disminueix el nombre de funcionaris i augmenta el de personal contractat en règim laboral.

7.

Ensenyament

El gràfic és igual que en el cas anterior però la xifra encara és molt més important: ara ens situem sempre a la franja dels 40.000 a 45.000 funcionaris. Laborals i contractats en règim administratiu es redueixen a l'1 o 2% del total.

En aquest cas ens trobem un departament molt similar a l'anterior, d'aquells que contínuament necessiten personal de forma urgent i sense haver-se ajustat a les planificacions de personal³⁶. El fenomen que es produeix de forma diària és el nomenament de funcionaris interins. Els interins s'engloben dins dels funcionaris, ja que ocupen una plaça dotada pressupostàriament, i a l'efecte numèric són considerats dins d'aquest col·lectiu, d'aquí ve la importància numèrica de la barra que representa el nombre de funcionaris.

8.

Cultura

En l'època inicial (1986-1987) laborals i funcionaris no arriben a ser dos-cents cadascun d'ells, i en canvi els contractats administratius se situen entre els 500 i 600. (Economia i Finances i Presidència van tenir una etapa inicial molt semblant).

És un Departament que havia adequat el seu inici al marc legal de les mesures urgents establertes a la Llei de l'any 1981.

36. La urgència per aconseguir personal fa que molt sovint s'utilitzi l'article 44 LFPGC segons el qual:

«El personal interí i el personal laboral no permanent que sigui necessari per al servei de la Generalitat és seleccionat mitjançant convocatòria pública i pel sistema de concurs, llevat dels casos de màxima urgència», és a dir, la urgència justificarà la no utilització de convocatòria pública per fer el concurs corresponent, i potencialment es posaran en perill d'incompliment els principis que regeixen l'accés a l'ocupació pública, a saber: mèrit, capacitat, igualtat i publicitat.

Pel que es refereix al període següent ve marcat pel canvi total a la funcionarització i una dràstica disminució i posterior desaparició del contractat administratiu. Els laborals es mantenen sense gaire oscil·lacions, representant més o menys el 30% del total de personal.

Cal destacar com a dada innovadora que aquest és un dels departaments que té major proporció de laborals al seu servei.

9.

Agricultura, Ramaderia i Pesca

Línia homogènia d'ascens en les barres que representen els funcionaris i en les barres dels laborals; desapareixen els contractats administratius, que ja eren mínims des d'un començament. El nombre total de funcionaris arriba a ésser prop dels 2.000, havent-se situat al 1986 sobre els 1.200.

Des de l'any 1991 fins al 1993, hi ha una disminució de funcionaris i aquests suposen entorn dels 1.700, i alhora es produeix un augment dels laborals, que gairebé els situa entorn dels 850. Per tant, aquí hi ha una diferència respecte dels percentatges generals, atès que els laborals signifiquen el 50% respecte dels funcionaris.

10.

Política Territorial i Obres Públiques

L'impacte visual del gràfic que correspon a aquest Departament ve donat perquè durant els tres primers anys apareix una barra que fins aquest moment no havia aparegut amb l'entitat que ho fa ara: es tracta de l'anomenat *altre personal*. Per *altre personal* es considera, en aquest cas, els tècnics; els assessors o experts en matèries concretes del Departament.

En canvi, la fesonomia gràfica dels altres cinc anys es redueix a dues grans barres que s'adapten a les previsions legals. És de destacar com a característica d'aquest segon període d'anàlisi la quasi igualació d'ambdues barres, característica que a la vegada només és dóna en aquest Departament. El gruix de laborals ve per la Direcció General de Carreteres, que té gairebé 900 contractats laborals indefinits concentrats en el grups C i D.

11.

Indústria i Energia

En aquest cas hi ha una línia clara de tendència cap a la funcionarització, que es dispara per un any (1988), arribant quasi a la xifra de 1.000 funcionaris i torna a estabilitzar-se al voltant dels 600. Els contractats laborals són, com en la major part dels departaments, un grup minoritari.

12.

Comerç, Consum i Turisme

Evolució d'augment progressiu del grup funcional i disminució dels contractats administratius, que en un primer moment gairebé són tants com funcionaris, i manteniment del reduït grup de laborals.

És aquest un altre cas que reflecteix clarament l'opció funcional de l'Administració catalana.

13.

Benestar Social (1992-1993)

Malgrat ser l'etapa inicial d'un Departament, l'existència d'una normativa diferent a la que era vigent quan es van crear la resta de departaments fa que d'entrada ja desaparegui la varietat de tipus de personal característica d'aquests departaments. Així, optem per reproduir dos blocs: funcionaris i contractats laborals; els primers signifiquen entorn dels 900 i els segons al voltant d'uns 700; i és especialment significatiu que d'entre aquests últims gairebé la meitat tenen un contracte laboral indefinit, conseqüència, doncs, d'una opció enfront del funcionari.

14.

Medi Ambient (1992-1993)

Cal destacar, únicament, un predomini absolut del funcionari i només aproximadament un deu per cent són contractats en règim laboral; per tant, hi ha clara continuïtat amb el disseny global en matèria de política de personal.

IV. Conclusions

1. Des d'un punt de vista cronològic, es distingeixen dos períodes amb característiques molt diferenciades pel que fa al tipus de personal:

a) En el marc de la LMFP (1981) i fins a l'entrada en vigor de la LFPGC (1985) la majoria del personal té una vinculació contractual regida pel dret administratiu, és a dir, aquest significa un elevat percentatge en relació amb els funcionaris i/o contractats en règim laboral.

b) Amb posterioritat a l'entrada en vigor de la LFPGC (1985) hi ha una clara opció cap a la funcionarització, que s'intensifica a l'any següent per la Llei de cossos de 1986. Alhora es dona una tendència a la desaparició dels contractats administratius,³⁷ com també una escassa utilització de la figura contractual laboral pel fet d'al·legar-se un cert perill injustificat per l'Administració.

2. La configuració general de l'ocupació pública, sense tenir en compte casos de departaments concrets, s'estructura de la manera següent: funcionaris i contractats en règim laboral.

37. Seguint Garrido Falla, F., *Tratado de derecho administrativo*, vol. II (Part General), Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pàg. 34, direm que si bé és cert que a l'Administració pública se li reconeix capacitat jurídica privada, i aleshores pot contractar, i que per influència francesa acudeix a la figura del «contracte administratiu», s'hi han de fer dues objeccions:

a) El contracte postula la igualtat jurídica de les parts; ara bé, entre l'Administració i els particulars o les relacions són d'igualtat, i en aquest cas hi pot haver contracte (però civil o laboral, afegim nosaltres), o aquella apareix en posició de supremacia, i no hi ha possibilitat de contracte.

b) El contracte requereix l'autonomia de la voluntat de les parts, que el concerten; però, pel que fa a l'Administració, la seva voluntat és normativa o reglada, i pel que es refereix al supòsit de contracte privat es limita a acceptar o rebutjar les condicions reglamentàries imposades.

És per això que la legislació l'ha relegat a casos molt concrets i excepcionals i la seva utilització ha de veure's substituïda pel contracte en règim laboral.

En aquest model d'estructuració del personal, són obligades dues observacions:

a) Per funcionaris s'ha d'entendre també, dins dels gràfics, els interins i afegim que, atès que no s'ha pogut saber la xifra d'aquests, tot s'ha de fer a base d'hipòtesis. Així, hi ha una gran part d'interins en els departaments de Sanitat, Ensenyament i Justícia. Aquí es produeixen amb molta freqüència situacions de vacants o de sobrecàrrega de tasques i per cobrir-les s'acudeix a la figura de l'interí. És clar que moltes vegades hi ha una extralimitació per part de l'Administració a la figura de l'interí, i la «interinitat» d'aquest es perllonga per un nombre d'anys indeterminat.

b) No hauria estat millor acudir a la contractació en règim laboral en tot allò que no fos règim funcionarial? Tenint en compte les consideracions següents, donem una resposta afirmativa:

ba) La multiplicitat de formes contractuals que regula el règim laboral permet una millor adaptació de la forma jurídica a les necessitats reals (Ojeda Avilés).³⁸

bb) Perquè en l'evolució soferta pel personal al servei de l'Administració figuren entre les novetats els treballadors vinculats mitjançant règim laboral, com també un clar procés de laborització en la figura del funcionari en determinats drets col·lectius propis del dret laboral, com ara la negociació col·lectiva o la vaga, fruit de la «tendència expansiva del dret del treball», (Del Rey Guanter),³⁹ o bé la implantació de complements retributius fins ara exclusius del contracte laboral. Tot això, en defi-

38. Ojeda Avilés, A., «El empleo temporal en las administraciones públicas (Una aproximación unitaria)», *REDA*, núm. 56, octubre-diciembre 1987, pàg. 486. A més, l'autor creu que el nomenament de funcionaris interins que ha anat augmentant de mica en mica per satisfer les nombroses necessitats de la funció pública podria considerar-se com una política de personal conscient.

39. Del Rey Guanter, Salvador: *Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la Función Pública*. Ed. INAP, Madrid 1986, pàg. 24.

nitiva, descriu un incipient «procés d'òsmosi» (Alarcón Caracuel) o «bidireccional» entre ambdós col·lectius (Rusciano).⁴⁰

A l'Estat social i democràtic de dret, la relació jurídica dels funcionaris públics, a la fi treballadors al servei de l'Administració, ha d'ésser influïda, i no per concessió administrativa sinó per exigència constitucional, pels mateixos principis i valors constitucionals que inspiren el treball sotmès a règim jurídic laboral privat (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer).⁴¹

Això no significa la desaparició del funcionariat, ja que seria ignorar que determinades tasques considerades essencialment de funció pública serien necessàries, però sí en canvi vol dir considerar i fer ús de les formes jurídico-laborals per a aquelles tasques que ho permetin, perquè *sensu contrario* no signifiquen un exercici de la funció pública (Ghera).⁴²

En definitiva, es tractaria d'un sistema d'ocupació pública dual o bipolar constituït per funcionaris i contractats laborals amb-

40. La qualificació donada a aquest procés que es produeix té la doble caracterització «d'òsmosi o bidireccional», segons Alarcón Caracuel i Rusciano, respectivament. Per a nosaltres, ambdós qualificatius identifiquen perfectament aquest procés. Vegeu Alarcón Caracuel, M. R, *La nueva configuración legal de la relación de empleo público. Funcionarios y contratados laborales*, Ed. Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, Sevilla, 1985, pàg. 26. Rusciano, M., «Pubblico impiego e privato: della separazione a l'unificazione normativa» dins Diversos autors, *Stato Sociale, servizi, pubblico impiego*, Jovene Editore, Bolònia, 1989, pàg. 12. Per a ell, el procés bidireccional consisteix en «una sommatoria di istituti pubblicistici e di istituti privatistici».

41. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., «Trabajo privado y trabajo público», *RL*, núm. 6, març de 1989, pàg.4.

42. Guera, E., «Il pubblico impiego: unità o diversità della disciplina?» dins *Impiego pubblico e impiego privato: verso l'unificazione*, Ed. Cedam, Pàdova, 1981, pàg. 195. En aquest sentit manifesta que «la diferència entre ocupació pública i privada se situa més en el tipus de prestació (menys en la retribució) del treball per les característiques de la funció pública: no necessàriament l'autoritat de l'Administració, però sí la instrumentalitat dels seus aparells respecte a les necessitats socials i als interessos col·lectius que indubtablement caracteritzen l'activitat administrativa, com també la posició dels treballadors».

dós amb un contractista comú: l'Administració pública (Saint-Jours).⁴³

bc) Utilitzar formes jurídico-laborals no ha de ser sinònim de perill per a l'Administració.⁴⁴ Tret dels casos en què veritablement s'exerceixi una funció pública, en la qual existeix la necessitat de funcionaris públics, s'hauria d'haver acudit a la contractació laboral com a element que permet flexibilitzar les relacions laborals d'acord amb les necessitats reals. Per què no hauria estat millor optar per fer contractes laborals als interins dels departaments en conflicte (per tenir un nombre molt elevat d'interins) que no pas haver de donar com a única solució a la seva provisionalitat la conversió en funcionari de carrera?

La voluntat del legislador autonòmic sembla haver estat en el sentit de funcionarització ja que, no tan sols la LFPGC, sinó també les altres normes posteriors, la Llei de cossos, la Llei 2/1987, de 26 novembre, d'incompatibilitats, etc., són en la línia d'una funció pública integrada per funcionaris i no pas en la d'una ocupació pública de funcionaris i contractats laborals.

Però el que és cert és que l'àmbit d'actuació del legislador autonòmic no era molt ampli. Ja s'ha posat en relleu la funció decisiva que va tenir el personal transferit, com també la contractació ràpida de personal per cobrir serveis de competència autonòmica. Són ambdues circumstàncies les que varen impedir que existís una política pròpia de personal, ja que la que pertoca al transferit és exercida per l'Estat i la que afectaria realment el futur personal s'exerceix de manera puntual i fins i

43. Saint-Jours, Y., *Manuel de Droit du Travail dans le secteur public*, Ed. L.G.D.J., París, 1986, 2^a ed. pàg. 1, diu textualment: «(...) mais les uns et les autres dépendent en définitive d'un employeur unique: la puissance publique (...)».

44. A títol d'exemple, recentment el Decret legislatiu 29/1993, de 3 de febrer, sobre la reforma de la relació d'ocupació pública a l'Administració italiana, implica una laboralització basant-se sobretot en els paràmetres que enuncia al seu art. 1: augment de l'eficiència, racionalització de la despesa pública i integració gradual de la relació d'ocupació pública en la relació de treball privat.

tot dispar, de conformitat amb la decisió de les diferents unitats administratives (Montoro Chiner).⁴⁵ La desviació respecte a l'estructura de l'Administració central tan sols s'ha plasmat en un intent de fer dues grans estructures, el cos general i el cos especial, i alhora potenciar el sistema de llocs de treball, configurant-se com un model híbrid entre l'americà (de llocs de treball) i el francès (de cossos). Així s'ha pogut evitar l'efecte corporatiu del cos, ja que aquest tan sols representa grups homogenis per llur titulació, programes d'ingrés i funcions a complir (Lliset i Tornos).⁴⁶

45. Montoro Chiner, *op. cit.*, pàg. 297.

46. Lliset Borrell, F. i Tornos Mas, J., *La funció pública de les comunitats autònomes*, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1986, pàg.



Addenda: Incidència de les reformes legislatives recents en matèria d'ocupació pública

L'objecte d'estudi d'aquesta monografia es delimita entorn de dos paràmetres, el material i el temporal. Amb relació a la temàtica, es concreta al «personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya», i, amb relació al paràmetre temporal, aquest se circumscriu al període comprès entre els anys 1986 i 1993.

El risc que implica fer un treball teòric però, alhora empíric, és que s'ha de tancar en una data concreta la informació empírica que és objecte d'estudi. En conseqüència, tota l'anàlisi doctrinal, legal i jurisprudencial resta circumscrita al mateix paràmetre temporal.

En aquest cas, durant el temps transcorregut des del tancament de la monografia fins a la seva publicació, la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública (LMRFP), ha estat objecte d'una segona reforma des de la seva entrada en vigor mitjançant la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per desocupació (LRRJFP).

La referida Llei du a terme dos tipus de modificacions: la primera varia el contingut de determinats preceptes qualificats com a bàsics, i la segona atorga la qualificació de «bàsics» a preceptes de nova creació. Això implica que s'hagi produït una reforma de la llei homòloga que regula el personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, això és, la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (LFPGC), reforma que es materialitza en la Llei 9/1994, de 29 de juny, de reforma de la legislació relativa a la funció pública de la Generalitat de Catalunya (LRLFPGC).

Aquesta addenda no pretén, perquè implicaria excedir-se en el que és la seva funció, realitzar una anàlisi exhaustiva d'aquesta reforma, la qual cosa, a més, encara resta en situació d'expectativa, ja que en molts punts cal un desenvolupament reglamentari, encara no realitzat, que és on es podrà veure realment fins on arriba l'abast de la reforma.

Sí, en canvi, mitjançant l'addenda es volen fer dues coses. Una primera, posar de relleu els *eixos* entorn als quals gira la reforma, i, una segona, intentar reflexionar sobre el què signifiquen de canvi amb relació a les línies que en matèria de gestió de recursos humans a l'Administració de la Generalitat de Catalunya han existit, les quals són analitzades a la monografia.

De moment encara és d'hora per a fer quelcom més, ja que no es gaudeix dels instruments legals de desplegament —reglamentació— per a donar el que serà el veritable perfil de la reforma.

1.

Els eixos de la reforma

La reforma ha estat provocada per una mancança en la legislació vigent, que es pot traduir en una rigidesa dels mitjans per a la gestió dels recursos humans, amb relació al col·lectiu integrat per funcionaris públics que, com ja s'ha vist en el treball, són la part quantitativament important.

En aquesta línia s'ha articulat un bloc de mesures, totes elles amb un comú denominador, la flexibilització en la gestió dels funcionaris públics. Així, en primer lloc, es regula un instrument de cobertura per a recollir la major part dels canvis que es regulen, és l'anomenat per la legislació Pla d'ocupació. I, en segon lloc, les diferents mesures que s'han aprovat es poden agrupar entorn de dos macroconceptes:

1. *La reassignació d'efectius*, com a procediment que possibilita dur a terme les mobilitats geogràfica i funcional.

2. *Les noves situacions administratives*, atès que es regulen diverses situacions administratives, que amplien quantitativament i

qualitativa el marc jurídic que fins ara existia en aquesta matèria.

Quant al Pla d'ocupació, es configura com a instrument essencial per a dur a terme la planificació global de les polítiques de recursos humans de les diferents organitzacions administratives, i tracta d'adequar el mercat intern de treball a les necessitats reals de la pròpia administració amb la finalitat d'incrementar-ne l'eficiència.

A més, és de destacar que segons el tenor literal del Reial decret 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament general de l'ingrés del personal al servei de l'Administració general de l'Estat i de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'Administració general de l'Estat (BOE 10.04.1995), el Pla d'ocupació té una doble missió, com a pla integral de recursos humans i com a pla operatiu de recursos humans. Respecte al pla integral implica que els plans d'ocupació podran formar part de la negociació col·lectiva. Amb relació al pla operatiu, cal dir que el que es produeix és un augment de les potestats d'organització en el sí de l'Administració pública, en la línia del poder de direcció empresarial de l'àmbit laboral, sempre amb el respecte de que qualsevol decisió s'emmarqui en el concepte jurídic indeterminat «necessitats del servei». El desplegament d'aquest darrer punt en l'àmbit autonòmic resta encara pendent.

També s'ha de posar de manifest que la utilització del pla d'ocupació és facultatiu, però, en canvi, és necessari quan es produeix reassignació per supressió de lloc de treball, amb l'excepció que ens trobem a l'Administració de les comunitats autònomes i les corporacions locals, les quals poden fer ús de les potestats que li atribueix la disposició addicional 6^a de la Llei 22/1993, LRRJFP, sobre la base de la seva capacitat d'autoorganització, a més dels plans d'ocupació «d'altres sistemes de racionalització dels recursos humans, mitjançant programes adaptats a les seves especificitats que podran incloure totes o alguna de les mesures esmentades en els apartats 2 i 3 de l'art. 18 d'aquesta Llei, com també incentivar l'excedència voluntària i la jubilació anticipada».

Amb relació a la reassignació d'efectius, és un procediment que quan s'activa com a conseqüència de la supressió d'un lloc de treball, suposa que la persona afectada entra en diferents fases, legalment delimitades quant a durada, drets i deures. En cadascuna de les fases, la minva de drets es produeix de forma directament proporcional al temps que ha transcorregut des de la supressió del lloc de treball. El principal efecte és la implantació de la mobilitat funcional i/o geogràfica, la qual cosa representa un canvi substancial en el règim jurídic dels funcionaris públics, ja que ambdues mobilitats passen a situar-se a l'àmbit de l'obligació (enfront de la visió tradicional que les regulava com un dret), i això significa un canvi ja que fins ara eren institucions jurídiques exclusives i excloents del dret del treball.

Quant a les noves situacions administratives, la majoria són conseqüència directa de la posada en marxa del procediment de reassignació d'efectius, durant el qual al llarg de les fases que el componen, l'afectat/da té dret a gaudir de noves situacions administratives, totes elles amb un comú denominador, concretament la millora potencial en la gestió dels recursos humans de l'Administració pública. Aquestes noves situacions administratives —expectativa de destinació, excedència forçosa, excedència voluntària per agrupació familiar, excedència voluntària incentivada (les altres ja existien, en el redactat de la Llei 30/1994, LMRFP, o bé en altres textos legals o reglamentaris)—, a vegades s'adquireixen de forma voluntària i altres vegades com a conseqüència de la no-acceptació d'un nou lloc de treball ofert enfront de la supressió mitjançant una reassignació dels efectius que es tenia.

2.

Reflexió entorn d'un canvi potencial en les línies de gestió dels recursos humans a l'Administració pública

El punt de partença en aquesta breu reflexió se situa en qualificar de substancials els canvis que introdueix la legislació recent objecte d'anàlisi. El funcionari públic concebia la mobilitat funcional i/o geogràfica com un dret que podia exercitar quan, atenent a la seva exclusiva voluntat personal li convenia. Problemes han existit, i la Jurisprudència en dóna

proves suficients, quan s'ha aplicat l'art. 20.1.d de la Llei 30/1984, LMRFP, en el qual es regula el que ha estat fins ara l'únic mecanisme que permetia dur a terme la mobilitat a instància de l'Administració pública, amb l'única limitació de complir amb el tenor literal de la llei «per necessitats del servei» i d'aplicar-se a persones que ocupin «llocs de treball no singularitzats» amb un canvi a un altre lloc de treball «de la mateixa naturalesa, nivell i complement específic en el si d'aquella localitat».

El qüestionament derivat de les mesures que l'Administració pública adopta amb la finalitat de reestructurar o modificar les seves estructures, funció que exerceix l'Administració pública com a subjecte ocupador, és un exercici que, com s'analitza a continuació, ja ha estat recolzat per la jurisprudència.

La jurisprudència contenciosa administrativa ha anat establint una línia de restricció del contingut que conforma l'anomenat *dret al càrrec* del qual és titular el funcionari. Així, s'inclou el *dret al càrrec* en el «*derecho a no ser privado de la condición de funcionario*» (STS 11.III.1992), com també «*en el ámbito de los derechos económicos en el cual tendrán el carácter de derechos adquiridos las retribuciones básicas ya que en ella se traduce la titulación y capacitación exigidas para el acceso al cuerpo*» (STS 1.X.1991); i en tercer i darrer lloc es garanteix com a dret adquirit, encara que no de forma pacífica, «*la función a realizar, pero entendida ésta de forma restringida*», això és, «*la función derivada de su categoría administrativa, por el hecho de pertenecer a uno de los cinco grupos que existen en la clasificación de los funcionarios públicos, lo cual posibilita un amplio abanico de funciones y evita la petrificación de la organización*» (STS 12.III.1990) i no, en canvi, «*el contenido de toda la carrera funcionarial, sino sólo una parte, la derivada del grupo al que pertenece la categoría administrativa*» (STS 25.IV.1990), «*ni tampoco la forma o manera como se realizan las funciones*» (STS 30.IX.1991). L'excepció a aquesta línia jurisprudencial ho constitueix la STS 22.X.1991, segons la qual s'atorga categoria de dret adquirit a la funció que s'ha de realitzar.

Per tant, la categoria de *dret adquirit* únicament regeix per a aquestes tres matèries, i sempre tenint en compte que el dret adquirit només ho és en la mesura que ho ha anat establint la

jurisprudència, perquè, a diferència del contractat en règim laboral, que pacta amb l'empresari les condicions del seu contracte de treball, «*el funcionario se adhiere a una normativa estatutaria como resultado de un acto-condición por virtud del cual el funcionario queda sujeto a un status legal y reglamentario sometido en cualquier momento a la posibilidad innovadora de la Administración, que puede limitar así su situación anterior*» (STS 7.IV.1993; en aquest cas, es discuteix la reestructuració de personal que es dur a terme sota l'òptica de l'objectiu finalista de racionalització i innovació). O, com es conté en un altre pronunciament, «*el ius variandi imprescindible en la Administración, del cual está dotada no puede claudicar a ejercitarlo respecto de derechos puramente subjetivos —su respeto por la ley, no supone que sean inmodificables en su contenido concreto (STS 7.IV.1993)—, de aquellos que jurídicamente no puedan considerarse como consolidados*» (STS 30.IX.1991).

En una línia jurisprudencial molt propera se situa la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Així assenyala que «*El estatuto jurídico del funcionario público no puede definirse en abstracto a priori*» (STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 3.6), però en qualsevol cas «*su definición queda reservada a la ley*» (arts. 103.3 i 149.1.18 CE; STC 99/1987, FJ 3.d), «*lo cual no implica que reglamentariamente no se pueda colaborar con la ley para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales si existe una autorización legal, no admitiéndose los reglamentos innovadores o sustitutivos de la ley en materia de función pública*» (STC 99/1987, FJ 3 a).

I a més, existeix una clara posició del Tribunal Constitucional amb relació a la concepció de drets i deures dels funcionaris públics, en considerar-los «*en constante evolución, por lo cual la relación jurídica no puede considerarse congelada o petrificada*» (STC 99/1987; 129/1987; 70/1988 y 293/1993, de 18 d'octubre, FJ 3). Aquesta darrera Sentència és contundent quan afirma que «*es diferente el rigor e intensidad con el que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la Función Pública, y por tanto, acreditados los requisitos de mérito y capacidad, se pueden tener en cuenta otros criterios diferentes encaminados a conseguir una mayor eficacia en la or-*

ganización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos» (En aquesta mateixa línia, vegeu també les anteriors STC 192/1991 i 200/1991).

En canvi, actualment la regulació introduïda per la Llei 22/1993, LRRJFP, i la seva homòloga a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la Llei 9/1994, LRLFPGC, en matèria de mobilitat, és a la línia que la regulació laboral realitza tant de la mobilitat funcional com de la geogràfica. Si bé pel que fa als funcionaris públics els efectes poden ser diferits al transcurs de les diferents fases que s'activen com a conseqüència del procediment de «reassignació d'efectius», el que sí es pot afirmar, és que la mobilitat, sigui funcional i/o geogràfica, es pot arribar a produir.

Amb relació a la reforma cal destacar que es recolza en una justificació i tanmateix necessita del desenvolupament previ de l'eina fonamental, que són les relacions de llocs de treball. A continuació de forma breu es desenvolupen ambdós punts.

La justificació que el legislador troba per a poder implantar aquests canvis s'explica en detall a l'exposició de motius de la Llei 9/1994, LRLFPGC,

1. «(...) és el necessari *nexe entre l'increment de qualitat dels serveis públics i una flexibilització del règim jurídic dels empleats públics* (...)»;
2. «(...) la necessitat i conveniència de procedir a *adaptar el règim dels empleats públics a les noves necessitats tècniques i organitzatives* que s'imposen en una Administració moderna per tal de garantir una prestació del servei públic àgil i eficaç (...)»;

Però aquí, a l'igual que s'ha vist a la primera part de la monografia, també existeix un límit, i per això s'afirma que la reforma es realitzarà «(...) respectant el *marc de la normativa bàsica*» (art. 10.1.1 EAC).

A més, el nou art. 1.5 de la Llei 9/1994, LRLFPGC, és directe en la terminologia que utilitza quan estableix que «amb la finalitat de satisfer els interessos generals, *l'Administració disposa de potestats autoorganitzatives que la faculden, d'acord amb l'ordenament*

jurídic, per a estructurar la funció pública adequadament a la prestació del servei públic, regular-ne el règim jurídic i dirigir i fixar els objectius de les actuacions del seu personal».

Tanmateix, en segon lloc, cal destacar la rellevant importància adquirida per les “relacions de lloc de treball” com a eina que de forma prèvia ha de ser treballada amb el màxim d'exhaustivitat i objectivitat, la qual cosa resta reflectida en el redactat del nou art. 22 de la Llei 9/1994, LRLFPGC. També, cal posar en relleu que en el segon apartat del mateix article, es fixa una regla ja reiterada, concretament, que «en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat els llocs de treball han d'ésser ocupats, amb caràcter general, per funcionaris públics». És doncs indiscutible la marginalitat a què se sotmet el règim contractual laboral, que s'afirma a continuació: «Com a excepció poden ésser ocupats per personal en règim laboral si es tracta de llocs de naturalesa no permanent o de caràcter periòdic i discontinu; si es tracta de desenvolupar activitats pròpies d'oficis; si es tracta de llocs de caràcter instrumental corresponents a les àrees de conservació i manteniment d'edificis, equips i instal·lacions, d'arts gràfiques, d'enquestes, de protecció civil, de comunicació social, d'expressió artística, de serveis socials o de protecció de menors, i no hi ha cap cos o escala amb les funcions adequades; si es tracta de desenvolupar activitats que requereixin uns coneixements específics o tècnics especialitzats i no hi cap cos o escala amb la preparació pertinent per al desenvolupament adequat de les funcions pròpies del lloc; si es tracta de llocs d'investigació; si es tracta de llocs docents, que per raó de llur especificitat no puguin ésser ocupats per funcionaris dels cossos i escales docents.» (art. 22.2. *a-f* Llei 9/1994, LRLFPGC.)

A més, cal addicionar el criteri establert a l'apartat cinquè del mateix article, segons el qual per a la realització de tasques urgents es realitzaran contractes laborals de durada determinada.

Però, en el darrer supòsit no podem fer una deducció ràpida entorn d'una substitució de la figura del funcionari interí per aquest contracte laboral de durada determinada, sinó que coexisteixen ambdues figures jurídiques, ja que el nou text legal també s'ocupa de detallar de forma exhaustiva tant els supòsits per a nomenar un interí, com el seu règim jurídic.

En conseqüència, la contractació laboral resta en l'àmbit de l'excepcionalitat dintre d'una llista tancada de possibles supòsits per a la seva utilització. Per tant, amb relació a la proporció numèrica establerta en aquest estudi, es pot afirmar que a priori no és susceptible de canvis substancials.

A més, s'ha d'afegir la via excepcional per causa d'urgència tant per a nomenar personal interí com per a contractar personal laboral temporal directament, donant com a significació d'aquest terme la no necessitat de convocatòria (art. 44.2 de la Llei 9/1994, LRLFPGC). I el legislador, davant el propòsit d'aconseguir un adequat funcionament dels serveis en la línia de garantir sempre l'existència del personal adient davant la potencial producció d'una vacant, regula dues mesures addicionals, la primera, referent a l'aprovació successiva d'ofertes parcials d'ocupació pública dins el mateix exercici pressupostari (art. 31.3 de la Llei 9/1994 LRLFPGC); i la segona consisteix en la remissió a regulació per reglament del que anomena «borsa de personal» (art. 44.2 Llei 9/1994, LRLFPGC).

En darrer lloc es legisla entorn de diversos elements flexibilitzadors d'accés, inici i desenvolupament de la relació jurídica. Aquests són, en primer lloc i amb relació a l'accés, l'adequació del sistema selectiu que s'utilitzi en cada convocatòria al contingut dels llocs que cal ocupar, i té en compte els mèrits i l'experiència dels aspirants i llur capacitat i idoneïtat, mitjançant la utilització de noves tècniques de reclutament, —art. 39 de la Llei 9/1994 LRLFPGC—; en segon lloc, i referent a l'inici de la relació jurídica, la superació d'un període de prova, la durada del qual és en funció del cos o de l'escala als quals es vol ingressar (ho ha de determinar la convocatòria) —art. 46.1 de la Llei 9/1994, LRLFPGC—; i, en darrer lloc, en línia amb el desenvolupament de la relació jurídica, el grau personal es pot adquirir, a més de pel sistema normal detallat a la llei, mitjançant la superació dels cursos específics o els altres requisits objectius que siguin determinats pel Govern de la Generalitat —art. 53.4 de la Llei 9/1994, LRLFPGC—.

Cal destacar un darrer punt important, l'ampliació de l'abast de la legislació d'ocupació pública autonòmica, en tant que inclou dins el seu àmbit d'aplicació el personal al servei de les entitats locals situades al territori de Catalunya, en els termes esta-

blerts per la legislació sobre funció pública local (art. 2.2.c de la Llei 9/1994, LRLFPGC).

En resum, la legislació que actualment estableix el règim jurídic del personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, té dues grans funcions:

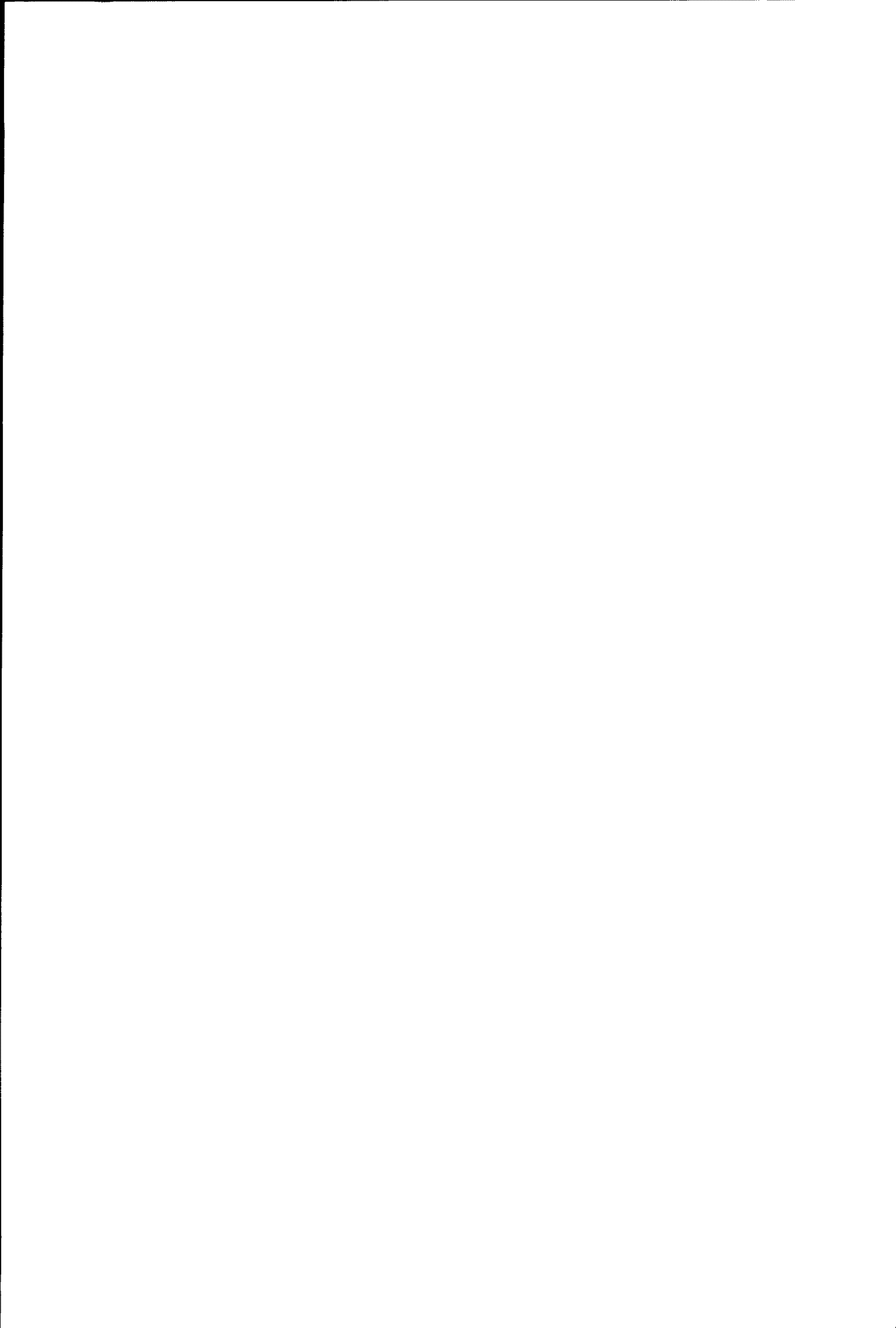
- a) L'establiment d'uns principis generals reguladors de l'ocupació pública de l'Administració de la Generalitat, amb incidència directa en els criteris proposats o adoptats a què s'ha de subjectar el personal, tant personal funcionari com personal laboral.
- b) El reconeixement directe de potestats autoorganitzatives a l'Administració de la Generalitat de Catalunya en tant que ocupador, en la línia del poder de direcció que la legislació laboral atribueix a l'empresari privat.

En conclusió, la Llei 9/1994, LRLFPGC, constitueix l'eix jurídic per a dur a terme una reforma que millori el funcionament dels serveis públics, amb una doble funció: primer, incorporant el canvis de la normativa bàsica estatal establerta a la Llei 22/1993, LRRJFP, i, en segon lloc, per a situar-se en la línia del que ha estat la darrera jurisprudència ordinària i constitucional sobre aquesta qüestió; i tot amb una única i coincident finalitat, la màxima proximitat entre el règim jurídic del personal i les necessitats actuals i futures d'una Administració pública imbricada en un determinat marc constitucional, en el qual s'han de respectar els mandats d'eficàcia i objectivitat en nom del també paràmetre constitucional de l'interès general (art. 103 CE).

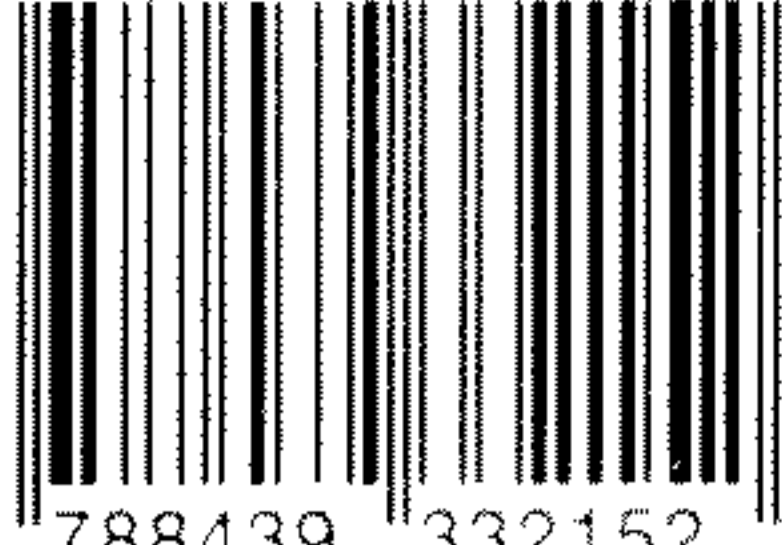
Actualment, resta que tot allò remès a desenvolupament reglamentari es publiqui, i només aleshores, i adoptant una posició de projecció de futur, podrem afirmar que tenim ja dissenyats els mecanismes per a flexibilitzar la gestió de personal que des de fa temps es reclamaven, bé sigui des d'una òptica competitiva empresarial, bé sigui amb un objectiu de millora en la prestació de serveis per a la seva efectiva repercussió a l'administrat en general. I restaria, també, la seva aplicació. I això sí, l'aplicació ha d'impli-car entendre el concepte de modernització de l'Administració pública com un procés, i no com una reforma puntual i aïllada, error que representaria haver d'aturar el que veritablement significa, la posada en marxa d'un inevitable procés de canvi.



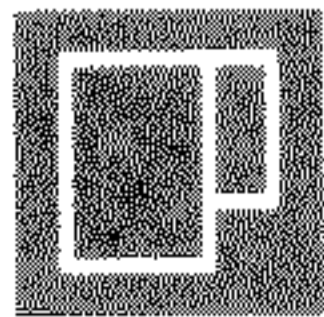




ISBN 84-393-3215-7



9 788439 332152



Col·lecció «PAPERS DE RECERCA», 2