

LA FUNCIÓ PÚBLICA DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

Francesc Lliset i Joaquim Tornos



Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya

LA FUNCIÓ PÚBLICA
DE LES
COMUNITATS AUTÒNOMES

Collecció «ESTUDIS», 6



LA FUNCIÓ PÚBLICA
DE LES
COMUNITATS
AUTÒNOMES

per

Francesc Lliset i Borrell
Joaquim Tornos i Mas

Barcelona, 1986



GENERALITAT DE CATALUNYA
ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA
DE CATALUNYA

Institut Català de Bibliografia. Dades catalogràfiques:

Lliset i Borrell, Francesc

La funció pública de les comunitats autònomes

Referències bibliogràfiques

ISBN: 84-393-0631-8

I. Tornos i Mas, Joaquim, II. Escola d'Administració Pública de Catalunya (Barcelona). III. Títol, IV. Col·lecció. 1. Funcionaris públics — Espanya. 2. Autonomia — Espanya.

353.9(46).08

Aquest estudi ha obtingut el Premi «Fundació del Congrés de Cultura Catalana»

© 1985, Francesc Lliset i Borrell i Joaquim Tornos i Mas.

Propietat de la present edició: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

1.ª edició: febrer de 1986.

Tiratge: 1.000 exemplars.

ISBN: 84-393-0631-8

Dipòsit legal: B. 3.605-86

Imprès a Barnagràfic, S. A. — Diagonal, 253 — 08013-Barcelona.

ÍNDEX

<i>Pròleg</i>	XIII
-------------------------	------

PRIMERA PART

ELS FACTORS CONDICIONANTS I EL MARC NORMATIU

CAPÍTOL PRIMER. — <i>Introducció</i>	3
CAPÍTOL II. — <i>El procés de transferència de funcionaris a les Comunitats autònomes. Plantejament general</i>	9
I. La primera etapa	16
1. La transferència de funcionaris des de la perspectiva singular de cada Comunitat autònoma	16
2. Funcionaris que es transfereixen	16
3. El procediment de transferència	21
3.1. Personal provinent de l'Administració central	22
3.2. Personal provinent de l'Administració local	24
4. Situació jurídica del personal traspasat	26
4.1. Personal provinent de l'Administració central	26
4.1.1. Època preautonòmica	26
4.1.2. Època estatutària	30
4.1.2.1. Funcionaris de carrera. Situació respecte a l'Administració central	31
4.1.2.2. Personal interí i contractat	37
4.2. Personal provinent de l'Administració local	38

11. La segona etapa	40
1. El procés de transferència de funcionaris des de la reforma de l'Estat	40
2. Personal a traspassar	41
3. El procediment de traspàs	42
3.1. El Reial Decret 1778/1983, de 22 de juny	44
3.2. Reial Decret 336/1984, de 8 de febrer, i Reial Decret 1336/1984, de 8 de juny	46
4. La provisió de places vacants	47
5. Situació jurídica del personal transferit	50
5.1. Dependència del personal transferit	50
5.2. Situació a l'Administració d'origen	51
5.3. Drets reconeguts al personal transferit	53
6. Algunes qüestions puntuals.	55
6.1. La circulació del personal transferit	56
6.2. El manteniment dels cossos nacionals	57
6.3. Personal contractat per les Comunitats autònomes	58
6.4. La disposició addicional segona de la L.P.A.	60
7. Valoració final	61

CAPÍTOL III. — *L'activitat de la Generalitat de Catalunya en matèria de Funció pública* 65

I. Característiques generals	67
1. Activitat provisional i poc innovadora	68
2. Personal contractat i homologació	69
3. Una dèbil política de formació	70
4. La funció d'impuls del Parlament	71

II. Principals actuacions	72
1. La Llei 4/1981, de 4 de juny, de mesures urgents per a la Funció pública de la Generalitat i el seu desenvolupament reglamentari	73
2. Establiment de categories i determinació dels nivells polítics	75
3. Règim disciplinari	76
4. La necessària homogeneïtzació del personal contractat	77
5. Gestió del personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya	78

III. Valoració 78

CAPÍTOL IV. — *El marc normatiu* 81

I. Normes d'aplicació directa	84
---	----

1.	Preceptes continguts en el Títol I de la Constitució	84
1.1.	Articles 14, 20, 23, 26 i 28 (Secció 1.ª del Capítol II)	84
1.2.	Articles 35 i 37	86
1.3.	Articles 40 i 41	87
2.	Principis organitzatius continguts a la Constitució	88
2.1.	La llei regularà l'estatut dels funcionaris públics	88
2.2.	Accés a la funció pública d'acord amb els principis de mèrit i capacitat	89
2.3.	Les peculiaritats de l'exercici del dret a sindicació	90
2.4.	Sistema d'incompatibilitats i garanties per a la imparcialitat	90
II.	La distribució competencial en matèria de Funció pública	91
1.	L'article 149.1.18	91
2.	Les bases com a competència estatal	92
3.	La delimitació material: el règim estatutari dels funcionaris	98
4.	La delimitació material: el règim jurídic de les Administracions públiques	101
III.	El desenvolupament de la Constitució	102
1.	La doctrina del Tribunal Constitucional	102
2.	El criteri delimitador a la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la Funció pública	108
CAPÍTOL V. — <i>Tècniques de coordinació i d'intercomunicació</i>		115

SEGONA PART

L'ESTRUCTURA DE LA FUNCIO PÚBLICA DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

CAPÍTOL PRIMER. — <i>La caracterització del personal al servei de les Comunitats autònomes</i>		125
CAPÍTOL II. — <i>La reforma de les estructures orgàniques de l'Administració com a prius lògic de la creació d'un mòdul burocràtic</i>		131
CAPÍTOL III. — <i>Els nous elements estructurals de la Funció pública espanyola</i>		137
I.	Aspectes orgànics	140
1.	Òrgans de coordinació	140
2.	Òrgans de cooperació.	141

II.	Aspectes funcionaris	143
1.	Elements subjectius	144
1.1.	Grups de classificació	144
1.2.	Cossos i escales	144
1.3.	Categories i classes	145
1.4.	Grau personal	145
1.5.	Registres administratius de personal	146
2.	Elements objectius	146
2.1.	Relació de llocs de treball	146
2.2.	Els llocs de treball i llur nivell orgànic	147
2.3.	Descripció	148
III.	La carrera administrativa i la provisió de llocs de treball	149
CAPÍTOL IV. — Bases estatals de la Funció pública autonòmica		151
I.	Introducció	153
II.	Sistema de la Funció pública autonòmica	154
1.	El personal al servei de les Comunitats autònomes	154
1.1.	Personal polític	154
1.2.	Personal eventual	155
1.3.	Personal laboral	156
1.4.	Funcionaris	156
2.	Sistema de cossos o sistema de llocs de treball	157
3.	Integració de la Funció pública autonòmica	158
3.1.	Funcionaris estatals transferits	158
3.2.	Funcionaris estatals no transferits	159
3.3.	Funcionaris locals	160
3.4.	Funcionaris propis de les Comunitats autònomes	160
III.	La relació de servei entre el funcionari i la Comunitat autònoma: naturalesa, naixement, contingut, modificació i extinció	161
1.	Concepte i naturalesa	161
2.	Naixement	162
2.1.	Pla d'oferta d'ocupació pública	162
2.2.	Convocatòries de proves selectives	162
2.3.	Formació de funcionaris	163
2.4.	Pràctiques	163
3.	Contingut	164
3.1.	Deures i responsabilitats	164
3.2.	Drets	164
3.2.1.	Dret al càrrec	165
3.2.2.	Dret a la promoció professional	165
3.2.2.1.	Promoció intracorporativa	166
3.2.2.2.	Promoció intercorporativa vertical	166

3.2.2.3.	Promoció intercorporativa horitzontal.	166
3.2.2.4.	Promoció interadministrativa	167
3.2.3.	Drets econòmics	167
4.	Modificació de la relació funcional	168
4.1.	Modificacions subjectives per canvi d'ens públic	168
4.2.	Modificacions objectives per trasllats	168
4.3.	Modificacions objectives. Situacions de funcionaris	170
5.	Extinció de la relació de servei	171
CAPÍTOL V.	<i>Criteris que podrien fonamentar una legislació autonòmica de la Funció pública</i>	173
CAPÍTOL VI.	<i>Política i Funció pública</i>	179
I.	Neutralitat política del funcionari i neutralitat administrativa del govern	181
II.	Burocràcia política i burocràcia empresarial	183
III.	La neutralitat política en la legislació bàsica	185
CAPÍTOL VII.	<i>Els sistemes de la Funció pública</i>	187
I.	Introducció	189
II.	Sistema de llocs de treball	190
1.	Grup o sector ocupacional	193
2.	Sèrie	193
3.	Classe	193
4.	Grau	193
III.	Sistema de cossos de funcionaris	194
IV.	Sistema mixt: el cas espanyol	195
V.	Sistema que proposem	196
1.	Consideracions prèvies	196
2.	Estructura vertical de la Funció pública autonòmica	198
3.	Estructura horitzontal de la Funció pública autonòmica	201
3.1.	Sectors ocupacionals	202
3.2.	Cossos	202
CAPÍTOL VIII.	<i>El sistema educatiu i els nivells de la Funció pública</i>	205
I.	Introducció	207
II.	Els nivells del sistema educatiu espanyol	208
III.	Els nivells de la Funció pública autonòmica	210

CAPÍTOL IX. — <i>Els administradors i especialistes. La necessitat de superar aquesta distinció</i>	213
I. Introducció	215
II. Administradors	217
III. Especialistes.	221
IV. La tecnificació de l'Administració pública superadora de la distinció entre administradors i especialistes	223
CAPÍTOL X. — <i>Els funcionaris departamentals i interdepartamentals</i>	227
I. Introducció	229
II. Funcionaris departamentals	230
III. Funcionaris interdepartamentals	231
CAPÍTOL XI. — <i>Els cossos nacionals al servei de les Comunitats autònomes.</i>	233
I. Introducció	235
II. Els cossos estatals en les Comunitats autònomes	236
III. Els cossos nacionals d'Administració local	239
IV. Incidència sobre l'autonomia de l'existència de cossos nacionals i regionals	240
CAPÍTOL XII. — <i>Els aspectes orgànics de la Funció pública de les Comunitats autònomes.</i>	243
I. Introducció	245
II. Unitats orgàniques de l'Administració autonòmica	246
III. Estructura de les plantilles orgàniques o relacions de llocs de treball	248
CAPÍTOL XIII. — <i>La relació de servei dels funcionaris públics</i>	251
I. La relació funcional	253
II. L'ingrés a la Funció pública autonòmica	254
1. Introducció	254
2. Continguts dels programes de les proves selectives per a l'ingrés a la Funció pública autonòmica	256
3. Matèries comunes als diversos sectors ocupacionals per a cada nivell: auxiliar, executiu, col·laborador, tècnic i directiu	257
3.1. Auxiliars (grup D)	257
3.2. Executius (grup C)	258

3.3.	Collaboradors (grup B)	258
3.4.	Tècnics (grup A-subgrup b)	258
3.5.	Directius (grup A-subgrup a)	259
III.	Els cursos de formació previs al nomenament	259
1.	Introducció	259
2.	Principi del mèrit	260
3.	El sistema d'ajudes	261
IV.	La promoció intracorporativa i la promoció intercorporativa	261
1.	Introducció	261
2.	Promoció intracorporativa	262
3.	Promoció intercorporativa	263
4.	Accés a cossos situats horitzontalment al mateix nivell	263
5.	Caràcter de les proves de promoció	264
6.	El valor del títol acadèmic	264
V.	L'adscripció dels funcionaris als llocs de treball	265
1.	Funcionaris de la pròpia Comunitat	265
2.	Funcionaris de l'Estat, d'una altra Comunitat autònoma i de l'Administració local	265
VI.	Funcions de les escoles regionals de funcionaris	266
1.	Proves selectives com a funció principal	266
2.	Estructura	267
3.	Oferta pública anual d'ocupació	267
4.	Coordinació amb d'altres centres de formació	268
CAPÍTOL XIV. — <i>La Funció pública de la Generalitat de Catalunya</i>		269
I.	Introducció	271
II.	Àmbit i classes del personal de la Generalitat de Catalunya	272
1.	Exclusions	272
2.	Personal amb peculiaritats	272
3.	Personal inclòs	273
4.	Classes	273
III.	Funcionaris públics	273
IV.	Personal laboral	274
V.	Personal eventual	274
VI.	Aspectes estructurals	275
1.	Objectius: la plantilla de personal	275
2.	Subjectius: grups, cossos i escales	276
VII.	La carrera administrativa	278
1.	Naixement de la relació funcional	279
2.	Modificació de la relació funcional	280

	2.1. Excedència voluntària	280
	2.2. Serveis especials, amb reserva de plaça	281
	2.3. Suspensió de funcions	281
	3. Extinció de la relació funcional	281
VIII.	Contingut de la relació funcional: drets	282
	1. Dret a un lloc	282
	2. Dret a la promoció	283
	3. Drets econòmics	284
	4. Drets sindicals i de vaga	285
IX.	Contingut de la relació funcional: deures i responsabilitat administrativa	285
X.	Òrgans superiors de l'Administració de personal	287
XI.	L'Escola d'Administració Pública de Catalunya	288
XII.	Incorporació de disminuïts i marginats a l'Administració de la Generalitat	289
XIII.	Criteris sobre la situació del personal no funcional	289
XIV.	Conclusions crítiques	290

PRÔLEG



El nostre país ha viscut els darrers anys una sèrie de canvis profunds que han alterat totalment la vida col·lectiva. El més espectacular d'aquests canvis ha estat i continua sent, perquè és un llarg procés, l'assentament de l'actual règim democràtic en tot el teixit social. Però hi ha altres canvis a més del polític que actuen amb no menys profunditat en l'estructura del nostre país.

Un d'aquests canvis és el de l'Administració, que ha d'estar conformada sobre l'Estat de les Autonomies i que, quan l'Administració, com actualment passa, pren part activa en la vida econòmica i social, condicionarà el grau de desenvolupament i de benestar social desitjable, no solament per a nosaltres, sinó també per a les generacions futures. Els canvis en l'Administració arriben difícilment a l'abast de l'home del carrer que normalment la veu com un mecanisme complicat, que la jutja per raó dels resultats, dels contactes —positius o negatius— que hi hagi de tenir.

No disposem, encara, d'una perspectiva històrica suficient del que ha representat i està representant aquest canvi; no s'han valorat suficientment les dificultats que suposa un canvi de la importància que fa uns anys es va emprendre; de com s'han hagut d'abordar problemes de gran magnitud amb poques experiències; amb grans urgències de realització i ùdhuc amb mancances de personal degudament preparat.

Amè els defectes que es puguin trobar en tot el treball d'aquests anys, s'ha de dir, que en una bona part, el voluntarisme, la illusió d'adaptar l'Administració als nous canvis polítics, els sentiments de participació en la tasca de retornar i adaptar als temps moderns institucions de govern molt antigues i volgudes, ha estat un factor fonamental per poder superar aquelles dificultats i mirar el futur amb esperança.

Però l'anàlisi que el futur faci amb perspectiva del que ha passat, dels encerts i dels errors, àdhuc d'aquesta bona voluntat, requereix que, ja des d'ara, algunes persones, en contacte immediat amb el que està passant, reflexionin i deixin constància de llur pensament, encertat o no, però de totes maneres amb el valor que suposa ser testimonis vius del que avui és actualitat i demà serà Història. Història que ajudarà a valorar els temps passats, sent aquests testimonis actuals els qui permetran de reflexionar als estudiosos o als qui treballin a l'Administració, per valorar llurs decisions.

L'Administració és un ens complex compost per elements diferenciats de tota mena: personals, econòmics, jurídics, organitzatius, etc. i creiem que tots han de ser objecte de reforma, però indubtablement, l'element personal és el més delicat i important dels que componen l'Administració. Possiblement per això, la reforma ha començat pel camp de la funció pública, perquè la nova concepció de l'Administració, als primers que ha afectat és a aquells que la servien i per això els esforços de l'Administració i els primers passos de la reforma s'han donat en aquest camp, per tal, a més, de facilitar la continuïtat de la prestació dels serveis públics per altres administracions que no són les que els havien estat prestant fins ara.

No volem deixar, però, d'assenyalar un perill al respecte. La reforma de la funció pública pot ser el més important i el que primer s'hagi de fer, però no és la reforma de l'Administració i, si no es reformen els altres elements de l'Administració, no solament al nostre judici no millorarà, sinó que invalidarà, amb el temps, la reforma de la funció pública.

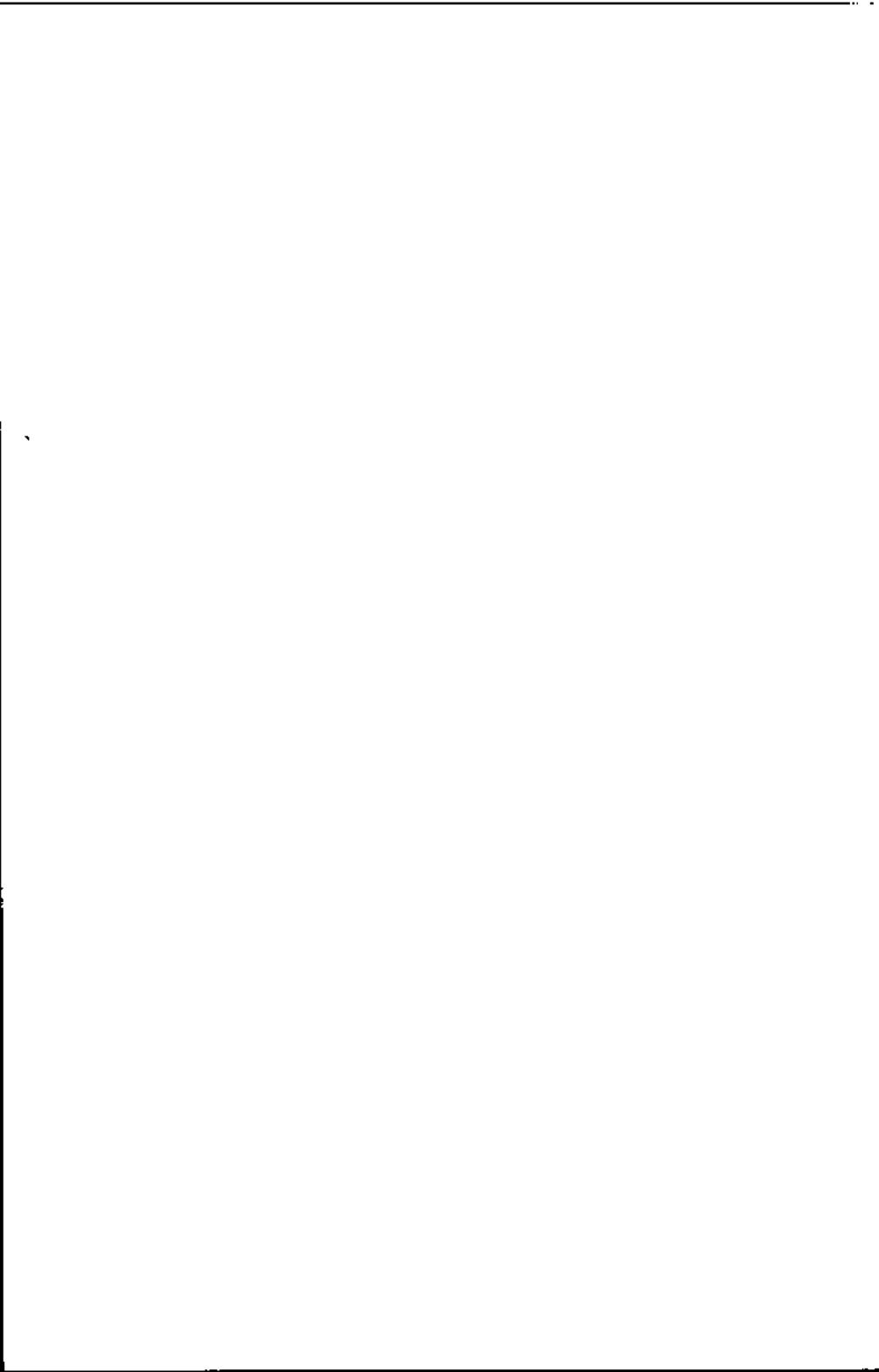
Aquest llibre té un gran encert inicial i és haver estat confegit per dues persones que permeten la unió i interrelació entre la doctrina i

el coneixement de les dificultats diàries i pràctiques que existeixen, i això és la millor garantia per poder arribar a un treball útil per a la nostra societat. La separació d'aquests dos conceptes ens porta, per una banda, a una doctrina allunyada dels problemes quotidians i, per l'altra, a un pragmatisme sense un marc de pensament que dirigeixi la seva acció. Per això, diem que el primer encert del llibre és, precisament, haver unit en els seus autors aquests dos punts claus.

Llegir una rera l'altra les pàgines d'aquest llibre ens permet obrir unes perspectives d'anàlisi del que ha passat, de la problemàtica que tenim encara i de les suggerències i els criteris que els autors hi fan. Es, doncs, una font quasi inesgotable de reflexions sobre la funció pública i llurs problemes. Per als estudiosos de l'Administració, per als qui en formen part o, simplement, per a l'home del carrer que està interessat en aquesta temàtica, la simple lectura de l'índex és suficient per despertar el màxim d'interès.

En resum, es tracta d'una obra indispensable en aquesta matèria i que justifica plenament el fet d'haver estat escollida com la millor en la convocatòria del Premi «Fundació del Congrés de Cultura Catalana». Qui llegeixi aquestes pàgines no quedarà gens ni mica defraudat. Un estudi d'aquesta mena requereix l'agraïment de tots; és un gran esforç a disposició de tothom per al bé col·lectiu. Ara, ens pertoca saber aprofitar el que ha estat posat al nostre abast.

JOAN MARIA RAMÍREZ I CARDÚS
Director General de la Funció Pública
de la Generalitat de Catalunya



PRIMERA PART

Els factors condicionants i el marc normatiu



CAPÍTOL I

Introducció



La proposta d'un determinat model de funció pública i l'articulació jurídica d'aquest model exigeix, com a pas previ, acotar els límits d'aquest objectiu i destacar-ne els condicionants.

Direm, doncs, en primer lloc, que l'esmentada proposta s'adreça a la funció pública en el seu tractament general i, en conseqüència, margina les referències a situacions particulars com puguin ser les relatives als temes de policies autònomes o personal al servei de la Seguretat Social. Igualment, obviem tota referència al personal de servei dels ens locals, col·lectiu sobre el qual és evident que la Generalitat de Catalunya exercirà també importants competències normatives.

Aclarida aquesta primera qüestió, cal determinar l'abast competencial de la Comunitat autònoma per poder, a continuació, oferir una proposta viable, tant des d'una perspectiva jurídica com pràctica.

Des d'aquesta perspectiva caldrà tenir en compte tres grans qüestions. D'una banda, i com a qüestió inicial que condiciona totes les altres, és necessari determinar si la Constitució admet l'existència d'una funció pública pròpia en el si de les diferents Comunitats autònomes.

En aquest sentit, podria establir-se un model unitari en el qual la funció pública seria una, dependent de l'Estat i adscrita funcionalment als serveis de les Comunitats autònomes. Una altra solució diferent permet de reconèixer una funció pública de les Comunitats autònomes, és a dir, amb dependència orgànica i funcional d'aquestes, però regulada unitàriament per a tot l'Estat pel Parlament central. Es

tractaria, en aquest cas, d'establir un sistema com l'ara vigent per a l'Administració local en el qual, com a factor de major centralització, hi podria jugar el manteniment d'alguns cossos nacionals en relació als quals tot quedaria en la situació prevista anteriorment.

En tercer lloc, es pot pensar en una funció pública de les Comunitats autònomes i regulada parcialment per la pròpia Comunitat a la qual serveix, regulació sotmesa a uns principis o regles bàsiques dictades per l'Estat. La Comunitat autònoma pot, doncs, imposar un model propi de funció pública amb més o menys autonomia per raó del marge permès per la normativa estatal. Per fi, es pot pensar en un sistema de total autonomia en el qual, respectant tan sols les regles derivades directament de la Constitució, la Comunitat autònoma definís un règim del seu funcionariat sense cap mena de vinculació a cap norma estatal prèvia.

D'entre aquesta escala de solucions possibles, el nostre ordenament sembla orientar-se, si bé amb poca precisió, vers l'enumerada en tercer lloc. La lectura de l'article 149.1.48 confirma aquesta asseveració en reservar a l'Estat «les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris». Competència normativa que es refereix, doncs, a l'Administració de les Comunitats autònomes i a llurs funcionaris, ja que la disponibilitat sobre la seva pròpia Administració és obvi que la té l'Estat i que no necessitava cap títol exprés de reconeixement. Els Estatuts d'Autonomia, d'altra banda, reconeixen ja de forma clara l'existència d'aquesta funció pública pròpia (per exemple, la disposició transitòria 6.5 de l'Estatut de Catalunya) i la seva potestat normativa (article 10.1 del mateix Estatut).

Cal, doncs, com abans s'apuntava, delimitar les possibilitats normatives que s'obren a cada Comunitat autònoma a partir de tal definició constitucional, si bé no és suficient, a aquests efectes, la simple interpretació del precepte abans esmentat i el seu desenvolupament estatutari. L'abast real de l'autonomia normativa en el tema que tractem rep tota una altra sèrie de condicionants que no poden oblidar-se i als quals dedicarem a continuació la nostra atenció. En aquest sentit, el procés de transferència i la contractació de personal per la pròpia Comunitat autònoma suposen l'existència d'una burocràcia que no pot ignorar-se, raó per la qual tot el que es porta a terme en aquests moments en bona part hipoteca les solucions del futur. Igualment, l'organització de l'Administració de la Comunitat

autònoma suposa unes determinades necessitats de personal en funció de quin sigui el model organitzatiu al qual es tendeixi.

En conseqüència, haurem de deturar-nos en l'examen de tot el procés de transferència de funcionaris i analitzar de forma especial quin personal ha estat transferit i en quines condicions, perquè això vincularà el legislador autonòmic. De manera semblant, no pot obviar-se, de cara al futur, l'existència d'un important col·lectiu de personal contractat per la Comunitat autònoma, instal·lat essencialment en els serveis centrals i que ocupa càrrecs rellevants. Aquests és un col·lectiu que d'una o altra forma s'integrarà en el nou règim autonòmic com a funcionari estable i sobre el qual no podrà tampoc actuar-se com si es tractés de «terra verge». En conseqüència, es planteja un important tema d'homogeneïtzació com a actuació primària o, si es vol, paral·lela, a l'ordenació de la nova funció pública. En aquest sentit, cal tenir presents les diverses situacions en què es troba el personal que configura avui l'Administració autonòmica (transferit de l'Estat, transferit de la Diputació provincial o contractat per la Comunitat autònoma, tenint en compte que el personal provinent de l'Estat pot venir d'organismes autònoms i que, en qualsevol cas, pot arribar amb règims jurídics molt diversos).

En tractar d'establir la composició de la futura burocràcia autonòmica caldrà tenir en compte, per fi, un altre factor important, com és l'estructura organitzativa que es doni a l'Administració regional. La funció pública ha de constituir-se per raó de les tasques a desenvolupar i tals tasques es determinen no solament pel conjunt de competències assumides, ans per la forma en què es pretén portar-les a terme. És a dir, per pensar-se, per exemple, en una Administració autonòmica forta i ben desenvolupada, amb àmplies funcions de gestió o bé tractar de potenciar la delegació a ens locals reduint l'Administració autonòmica a la planificació i direcció. Es pot també potenciar una àmplia descentralització mitjançant organismes autònoms o bé emprar, de forma usual, la gestió indirecta de serveis.

Segons quines siguin les línies mestres que se segueixin, en aquestes i d'altres qüestions, l'estructura de la funció pública autonòmica adoptarà un o altre caràcter, però la decisió sobre aquesta qüestió depèn de mesures organitzatives concretes.

En aquesta línia pot destacar-se que els Estatuts d'Autonomia han tingut la tendència a introduir en els seus articulats referències expressos a aquesta problemàtica, les quals marquen ja uns criteris

rectors generals en ordre a la resolució d'aquest problema (així, per exemple, l'article 41 de l'Estatut gallec, l'article 37 de l'Estatut de Cantàbria, l'article 45 de l'Estatut de la Comunitat valenciana, l'article 44 de l'Estatut de l'Aragó, l'article 30 de l'Estatut de Castella-la Manxa, l'article 16 de l'Estatut d'Extremadura, l'article 39 de l'Estatut de Madrid o l'article 20 de l'Estatut de Castella-Lleó). Tots aquests preceptes propugnen la gestió indirecta per mitjà de les Diputacions i Corporacions locals i reserven a l'ens regional facultats de direcció i de control. D'altra banda, les regions insulars presenten d'altres problemes específics en els quals no entrarem ara.

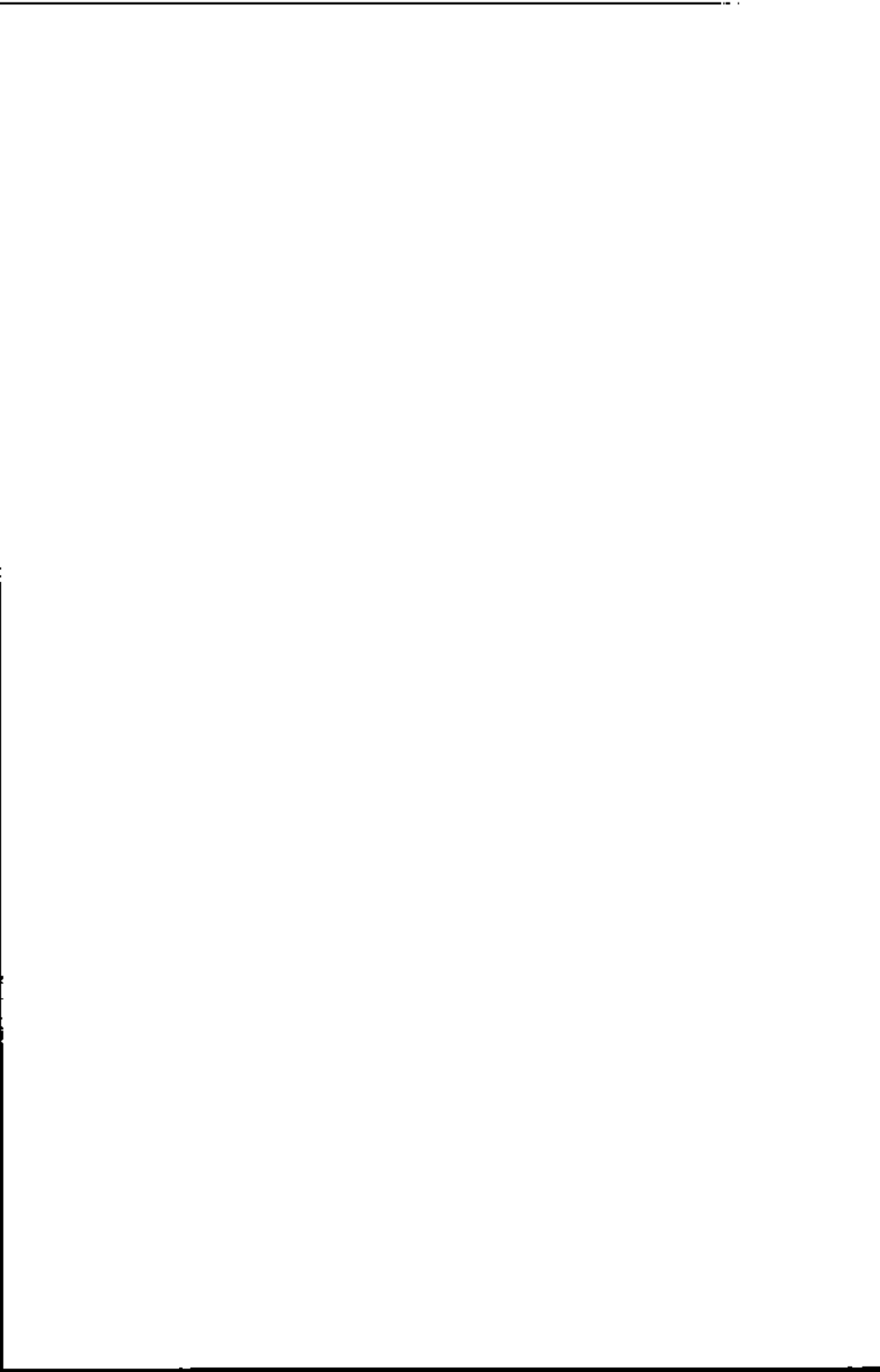
En conseqüència, vegem com hi ha unes circumstàncies que, al marge de la competència normativa que reconeixin la Constitució i els Estatuts d'Autonomia a les Comunitats autònomes, poden condicionar de diferent manera la legislació futura que aquestes decideixin de promulgar. De forma molt particular, l'existència d'un important col·lectiu de personal transferit o contractat pot portar a pensar que la solució de la seva situació esgota la missió de la Comunitat autònoma en regular la qüestió de la funció pública. En aquest cas no es produirà cap mena de reforma en el tractament del personal al servei de l'Administració i tot s'haurà resolt en una reassignació de mitjans personals.

La delimitació de les facultats del legislador català requereix una darrera consideració. Juntament amb les dades esmentades cal analitzar amb precisió el marc normatiu, marc que davant la manca d'una autèntica llei de bases en la matèria (no té aquest caràcter la Llei 30/1984 de 2 d'agost, encara que inclogui preceptes bàsics) ens força a recórrer essencialment al text Constitucional i a l'Estatut d'Autonomia amb una atenció final a les qüestions derivades de la necessària coordinació entre els diversos col·lectius funcionals.

D'acord, doncs, amb el que hem exposat, aquesta primera part s'estructura en els següents apartats: anàlisi del procés de transferència de funcionaris; estudi de l'activitat de la Generalitat de Catalunya en relació a la contractació de personal; marc normatiu que delimita la competència autonòmica, amb especial atenció a la interpretació de l'art. 149.1.18 de la Constitució i la Llei 30/1984, de 2 d'agost; breu referència als problemes que plantegen la necessària coordinació entre les polítiques de funció pública de les diverses Comunitats autònomes i també el principi d'intercomunicació entre les diverses administracions.

CAPÍTOL II

**El procés de transferència de funcionaris a les
Comunitats Autònomes. Plantejament general.**



L'articulació de la funció pública de les Comunitats autònomes fa necessari conèixer amb detall no solament els límits constitucionals i aquells que puguin derivar-se de la normativa estatal, ans també el procés de transferència de funcionaris d'altres ens, procés que es troba a l'origen de la posada en funcionament de la Comunitat autònoma.

La transferència de funcionaris esdevé així configurada com un procés temporal que, en bona lògica, ha de tenir una duració limitada i que ha de ser objecte d'estudi tant en la seva regulació com en relació als efectes que el seu ordenament tindrà en la futura configuració de la funció pública de la Comunitat autònoma. En aquest sentit hi ha, doncs, un doble enfocament en el tractament del període de transferència de funcionaris. D'una banda, interessa el procés en si mateix i, en aquest sentit, els interessos dels funcionaris i la bona marxa dels serveis públics passen a un primer pla. D'altra banda, interessa el procés en la mesura que suposa crear un nucli important de la futura burocràcia autonòmica alhora que es reordena l'Administració central o l'Administració de la qual provingui el funcionari transferit. Des d'aquesta perspectiva caldrà valorar la integració posterior del personal transferit a la Comunitat autònoma i els necessaris reajustaments que això comporta en l'Administració d'origen.

En qualsevol cas, es tracta d'un procés que imposa l'aparició d'una nova Administració, en el qual coincideixen una sèrie d'interessos generals (reorganització de les Administracions públiques, interessos dels funcionaris, la bona marxa dels serveis) i en el qual sorgeixen

una llarga sèrie de conflictes, ja que afecten drets i interessos de funcionaris o de col·lectius funcionaris concrets, els quals empraran tots els mitjans al seu abast per defensar i fins i tot per fer prevaler llur particular òptica a l'interès general de la reforma administrativa.

D'altra banda, oblidar aquesta particular situació i el que comporta en si mateixa, pot convertir, de fet, el procés de transferència en un procés de difícil traducció pràctica o pot comportar una reducció dels nivells d'eficàcia i productivitat de la nostra Administració. En conseqüència, l'anàlisi de les respostes legals ha de partir del coneixement de la situació d'origen i ha de permetre una valoració dels condicionants que tal regulació legal imposa a la futura ordenació autònoma de la funció pública.

Assentades aquestes premisses, cal admetre com a fet indiscutible que aquesta etapa transitòria de transferència de funcionaris és absolutament imprescindible en el moment d'articular el funcionament de les Comunitats autònomes. No solament l'experiència pràctica, sinó també la doctrina que s'ha ocupat de la qüestió,¹ coincideixen en aquest punt.

El reconeixement de Comunitats autònomes amb autonomia política porta inclòs el sorgiment d'Administracions públiques de nivell regional, les quals han de gestionar els serveis i exercir-ne les competències. Aquesta nova Administració regional necessita, doncs, persones físiques que portin a terme la tasca que tenen encomanada. D'acord, doncs, amb MUÑOZ MACHADO,² cal plantejar-se d'on sortirà aquesta burocràcia, ja que, evidentment, no pot pensar-se que sense burocràcia les competències que s'assignen als territoris autònoms puguin ser purament volubles i llurs serveis i estructures buits i mancats de vitalitat.

Una primera solució seria deixar a la responsabilitat del nou ens la regulació i selecció de la seva pròpia burocràcia. Aquesta solució, hipotèticament possible, no és a la pràctica realitzable, per dues raons fonamentals.

1. Vid. COSCULLUELA, L., *Las vertientes del regionalismo*, a l'obra col·lectiva *Las Autonomías regionales*, Madrid, 1977; MUÑOZ MACHADO, *Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas*, «D.A.» 182, 1979. FUERTES SUÁREZ, *Función pública, reforma administrativa y Estado autonómico*; Madrid, 1980. CASTELLS ARTECHE, *Notas sobre las transferencias de funcionarios de la Administración central*, «REDA» 28, 1981, pàg. 23.

2. MUÑOZ MACHADO, *Autonomías regionales: el problema de la burocracia*, 1, «El País», 31 de març de 1978.

D'una banda, la dificultat d'improvisar un aparell administratiu de nou encuny i, d'altra, pel que això suposa de disfuncional a l'àmbit de tot l'Estat. Les funcions de la Comunitat autònoma provenen de competències abans exercides per d'altres Administracions, per la qual cosa, la creació d'una nova estructura de personal suposaria variar les tasques del personal ja existent, el qual romandria, però, en el seu lloc de treball.

En conseqüència, la solució més lògica consisteix a comptar en aquesta fase inicial amb una burocràcia ja existent, alliberada de les seves tasques, ja que han estat assumides pels nous ens autonòmics. Cal, doncs, articular un mecanisme legal que permeti a la Comunitat autònoma comptar amb un personal ja format en les tasques administratives i que passi a exercir les noves competències, ara titularitat de l'ens autonòmic.

Acceptat aquest primer punt, és a dir, la impossibilitat d'una burocràcia *ex novo* a les Comunitats autònomes, resta encara per decidir una qüestió de màxima importància: en quines condicions es transfereix aquest personal a la Comunitat autònoma? És a dir, i des d'aquesta perspectiva inicial que ara ens interessa, es tracta de *transferir personal* a les Comunitats autònomes, perquè aquest constitueixi el nucli inicial d'una burocràcia pròpia de les Comunitats autònomes o bé *es tracta de posar a disposició* de les Comunitats autònomes un personal estatal, provincial o local. I encara més. En aquest segon cas, podria considerar-se aquesta posada a disposició com una cosa transitòria, de forma que a mesura que s'anés completant la funció pública per personal seleccionat per aquesta, s'anés reduint el personal «manllevat», que retorna a l'Administració d'origen.

En aquest segon punt, l'opció no és ja tan clara, i així es comprova que, en aquest cas, el Regne Unit optà per mantenir un *civil service* unificat, el qual es *posava a disposició* dels futurs ens regionals. En qualsevol cas, l'opció a seguir sembla que ha de ser la primera, és a dir, transferència del personal que passa a dependre orgànicament i funcional de la Comunitat autònoma. I això per un criteri ben simple. L'autonomia política dels ens regionals reclama la possessió d'una funció pública pròpia³ com a dada inexcusable, sobre la qual incidirà,

3. *Vid.* l'estudi de MUÑOZ MACHADO, esmentat a la nota anterior i la cita que fa del professor francès FROMONT, el qual afirma que si el federalisme alemany no ha derivat en un clar centralisme és, en bona mesura, perquè els Länders conserven el monopoli de gairebé la totalitat de la funció pública.

a més, la possessió també de competència per regular aquesta funció pública, tema aquest que és objecte d'atenció en altres parts d'aquest estudi.

Així, doncs, la posada en funcionament de les Comunitats autònomes exigeix donar una resposta a aquest procés d'assumpció d'un personal provinent d'altres Comunitats autònomes que s'integra a la nova Administració. Personal que, a més —afegirem per acabar aquesta reflexió—, és assumit de forma definitiva o «tendencialment definitiva». És a dir, no és una assumpció provisional mentre la Comunitat autònoma no pugui disposar de la seva pròpia burocràcia, sinó que es tracta d'assumir aquest conjunt de funcionaris, ja existent, per constituir amb aquest el nucli de la nova Administració (sens perjudici de la mobilitat d'aquest personal, tema distint), cosa que, repeteixo, incidirà en la futura regulació autonòmica, la qual haurà de tenir en compte aquesta situació de fet, concretament la relació estatutària d'aquest personal, que pateix un procés d'adaptació, però que, en línies generals, es manté.

En resum, doncs, sembla imprescindible que en una primera etapa s'hagi de procedir a un període de transferència de funcionaris. De l'encert o no en aquest procés en dependrà, d'una banda, la bona marxa de l'Administració pública de les Comunitats autònomes i, per tant, la implantació de l'Estat autonòmic, però també la futura ordenació de la burocràcia autonòmica, ja que la nova normativa no podrà prescindir de la situació de fet heretada (nombre del personal transferit i situació jurídica, nombre de personal contractat per defecte de personal transferit i la seva situació jurídica).

En passar dels plantejaments genèrics a qüestions més concretes, cal analitzar els problemes que planteja aquesta transferència de funcionaris necessaris per dotar de mitjans personals a Comunitats autònomes de nova creació. Tals problemes podrien esquematitzar-se a l'entorn de les següents preguntes: Quin personal? Com? En quina situació s'integra a la Comunitat autònoma? Quina és la tendència final? ¿S'integren com a personal de la Comunitat autònoma en un règim unitari o bé es manté la diferència d'origen i s'afavoreix el seu retorn a l'Administració de la qual sorgiren? Preguntes que han de partir de la constatació del procés de regionalització total de l'Estat, la qual cosa suposa una problemàtica diversa d'aquella plantejada en el període de la II República.

En qualsevol cas, ens sembla d'especial interès procurar donar

una resposta a les dues darreres preguntes i, en concret, procedir a l'estudi de la situació del personal transferit a la Comunitat autònoma. Situació que caldria analitzar tant en la vessant jurídica (la regulació de la seva situació estatutària), com en la seva vessant real, és a dir, posició que han passat a ocupar a l'Administració autonòmica, en especial, llocs de direcció que ocupen, adscripció o no a serveis centrals, disponibilitat o estat d'ànim en relació amb les funcions de la nova Administració, expectatives de retorn a l'Administració d'origen, etc..., tot distingint, òbviament, en tots aquests temes, entre personal provinent de l'Administració de l'Estat i el d'altres Administracions. Dissortadament, l'estudi d'allò que hem anomenat «vessant real», ultrapassa les nostres possibilitats. Però, almenys, resti constància de la importància que donem a aquesta qüestió i de la necessitat de fer-ne una valoració per comprendre el funcionament d'aquest personal transferit. D'altra banda, té un especial interès l'examen dels mecanismes per a la integració definitiva d'aquest personal a l'Administració autonòmica, procés successiu a la seva incorporació inicial i que ha de suposar el pas final per a l'estructuració d'una funció pública autònoma regida per unes regles unitàries sense fer distincions per raó de l'origen del personal que s'hi regula.

La raó de destacar aquests dos temes és que afecten directament la potestat de la Comunitat autònoma de cara a organitzar-ne la pròpia funció pública, mentre que les qüestions inicials, en particular el mitjà de realitzar les transferències, afecten directament el col·lectiu transferit i la bona marxa inicial de la funció pública autonòmica.

Diem, per acabar, abans d'entrar a estudiar les formes de realitzar les transferències que, en tot cas, entenem que aquest procés ha de ser transitori, sense que es pugui admetre una situació indefinida en la qual l'accés a la funció pública autonòmica es permeti per dues vies diferents: directament per selecció i nomenament de la Comunitat i, indirectament, per selecció i nomenament estatal i posterior transferència a la Comunitat autònoma.

El procés de transferència ha de vincular-se a la reforma de l'Administració de l'Estat, però aquesta és una tasca que s'ha d'emprendre d'immediat, amb decisió, per tal de deixar llest el problema i permetre la creació de burocràcies autonòmiques, independentment d'aquell altre problema. I això és una cosa que cal fer amb tota urgència.

1. LA PRIMERA ETAPA

1. LA TRANSFERÈNCIA DE FUNCIONARIS DES DE LA PERSPECTIVA SINGULAR DE CADA COMUNITAT AUTÒNOMA

El procés de transferència de funcionaris que, segons hem dit abans, es presenta com una realitat inajornable des de la instauració de les Comunitats autònomes i de l'assumpció per aquestes de llurs competències, s'articularà mitjançant un procés particularment complex en el qual és possible descobrir-hi un canvi d'orientació general després de l'informe de la Comissió d'Experts i de l'aprovació de la Llei del Procés Autonòmic.

La complexitat del procés al qual fem referència deriva, d'una banda, del principi dispositiu del nostre sistema autonòmic, la qual cosa impedeix un disseny global de reforma de l'Estat. Aquesta mateixa raó comporta un accés gradual en el temps a l'autonomia, amb una fase pre-estatutària i una altra estatutària, sense que en cap moment hagi estat clar el model final al qual es pretén arribar.

D'altra banda, les transferències de funcionaris es realitzen des de l'Administració de l'Estat (essencialment, des dels serveis perifèrics) i des de l'Administració local, cosa que comporta, d'immediat, una diferència de règims jurídics.

En conseqüència, cal portar a terme un estudi que tingui en compte ambdós factors: diferent origen del personal transferit i diferent moment temporal en la configuració de l'ens autonòmic.

En tot cas, i tal com dèiem, en aquest procés poden assenyalar-se dos grans moments. En primer lloc, un procés de transferències d'impuls singular, atenent la disposició i necessitats de cada Comunitat autònoma, i un segon moment en el qual el procés de transferències vol situar-se dins de l'òptica de la reforma general de l'Estat.

Doncs bé, en aquest capítol examinarem el primer moment, les transferències d'orientació singular, diferenciant-ne tres gran qüestions: determinació del personal a transferir, règim jurídic del procés de transferències i situació jurídica del personal transferit.

2. FUNCIONARIS QUE ES TRANSFEREIXEN

La determinació de quin personal ha de ser transferit a la nova Administració autonòmica exigia un esforç previ mitjançant el qual

s'avaluessin les noves necessitats de l'Administració encarregada de noves tasques i també s'avalués la situació com quedaria l'Administració central. A partir d'aquestes dades, hauria d'haver estat presa la decisió quant al personal a transferir, en termes globals i més tard es podia negociar el subjecte concret que passava a la nova Administració, si n'hi havia més d'un que tingués tasques semblants a l'Administració central.

No ha estat aquest, però, el camí seguit. El marc normatiu de referència és, sens dubte, força clar, en principi, ja que l'Estatut d'Autonomia assenyala, a la seva disposició transitòria 6, n.º 5, que «els funcionaris adscrits a serveis de titularitat estatal o altres institucions públiques que resultin afectats pels traspassos a la Generalitat passaran a dependre d'aquesta».⁴ Aquesta mateixa idea sembla que és recollida a l'art. 7.d) del Reial Decret 1666/1980, de 31 de juliol el qual reconeix com a contingut obligatori de cada acord de transferència de serveis que aquest contingui la «relació nominal de personal adscrit als serveis i institucions que es traspassen».

Sembla, doncs, que es vulgui establir un senzill automatisme pel qual la Comissió mixta decideix els serveis a transferir d'acord amb el repartiment competencial i, com a conseqüència, es determina el personal que passa a a Comunitat autònoma.

La realitat, però, ha estat molt diversa. MUÑOZ MACHADO ja va fer un advertiment sobre les insuficiències del sistema i les seves conseqüències.⁵ Així, va destacar la dificultat per concretar les competències assumides per un funcionari, el fet que molts cops les transferències afecten únicament a part de la competència, la diferent dotació de personal dels serveis provincials en un i altre lloc i, per últim, afegiria, el fet de no procedir-se a una transferència de serveis homogenis i en un mateix moment a nivell de tot l'Estat.⁶ Quines conseqüències se n'han derivat? El criteri objectiu ha estat substituït per una negociació que, a més, no s'ha fet en el si de les

4. Encara més imprecisa és la disposició transitòria segona de l'Estatut base. En igual sentit, l'Estatut català, la disposició transitòria 2.4 de l'Estatut d'Andalusia i la transitòria 4.4 de l'Estatut gallec.

5. MUÑOZ MACHADO, *Los regímenes provisionales de autonomía*. «REDA» 28, pp. 162-164.

6. També es pot fer esment dels supòsits en els quals un Cos de funcionaris de nombre reduït exercia llurs funcions de forma centralitzada. La transferència del servei a totes les Comunitats no en permet la distribució; així, el cos de professors d'Escoles Nàutiques.

Comissions mixtes i escoltant els representants del personal al servei de l'Estat com a col·lectiu, negociació parcial i servei per servei. D'aquesta forma, el criteri objectiu que havia d'imposar una lògica racional al procés de transferència, anteposant l'interès general sobre el dels funcionaris, ha estat substituït pel predomini de les situacions concretes, de les satisfaccions d'interessos corporatius i fins i tot, personals. I la situació ha esdevingut més aviat càdrica: permanència a l'Estat de funcionaris sense tasca, desigual dotació a les Comunitats autònomes, desconfiança entre el personal transferit pel mètode seguit i obligació de contractació de bon nombre de nou personal a càrrec de les Comunitats autònomes. En aquest mateix sentit cal entendre la circular de la Secretaria d'Estat per a l'Administració pública del 27 de desembre de 1979 que estableix les Comissions de Serveis, és a dir, la posada a disposició temporal del funcionari i a petició seva.⁷

Aquesta és, doncs, la problemàtica general, que no ha estat modificada per les diverses disposicions que s'han ocupat del tema de les transferències de personal, fonamentalment preocupades per la situació d'aquest personal i no pel problema global de la seva redistribució.⁸

Cal destacar, però, en aquest punt, l'intent per reconduir aquest procés insatisfactori a partir de l'informe de la Comissió d'Experts, dels Pactes autonòmics i de la L.O.A.P.A. Si l'informe esmentat insisteix en una nova mecànica general per a les transferències, que pot evitar-ne alguns dels inconvenients abans esmentats (acordar les transferències per blocs materials i en el mateix moment), s'adopten també algunes previsions en relació amb el concret tema de la determinació dels funcionaris a transferir. Així, dins del Capítol III

7. Vid. sobre aquest tema, FLORENSA/DE ALFONSO. *Algunas notas sobre función pública y autonomía de Cataluña*, «Cuadernos económicos I.C.H.» núm. 13, 1980, pàgines 152 i ss., els quals mantenen la necessitat d'haver consultat els funcionaris afectats.

8. Com a preceptes que han incidit en el tema, es pot fer esment, però, de la disposició final segona del Decret del 15 de setembre de 1978 (preveu la creació dins la Comissió Superior de Personal de Ponències especialitzades, amb representants de l'ens preautonòmic, a les quals atribueix la preparació dels informes i acords sobre el personal afectat per la transferència i que podrien haver abordat amb visió general els problemes als quals lèiem referència en el text). Vid. igualment FLORENSA/DE ALFONSO. *Op. cit.*, pàg. 154, els quals destaquen la utilitat que hauria suposat poder conèixer quins informes i acords adoptaren aquestes ponències.

(Articulació de propostes) i a l'epígraf que fa referència a transferència de serveis, s'assenyala, en el n.º 5, que «cal establir criteris clars per determinar una avaluació uniforme dels serveis a transferir... en les transferències operades fins ara, s'ha tingut en compte gairebé exclusivament els òrgans de gestió perifèrica en els serveis traspassats, sense considerar l'òrgan central en els quals es recolzen i pels quals són dirigits. En relació al manteniment del nivell d'eficàcia d'aquests serveis aquests òrgans centrals són de capital importància i han de ser analitzats en cada transferència sectorial». Més endavant, en el punt 6, dedicat a la funció pública, s'entra directament en el tema i, així, s'assenyala el següent:

«1. — Tots els funcionaris *afectats* per les transferències de serveis o, dit d'altra manera, tots aquells que *exercien alguna funció o competència de la qual, en el futur, se'n responsabilitzi la Comunitat Autònoma*, han de restar, *automàticament*, a disposició d'aquesta.»

«2. — Tals principis afecten tant els funcionaris adscrits als serveis centrals com els perifèrics» (si bé reconeix que l'automatisme en la transferència és més difícil en els serveis central).

«3. — En els supòsits que l'automatisme no sigui possible (transferència de serveis centrals o similars), han de seguir-se d'altres criteris objectius: es preferirà la petició voluntària a la desviació forçosa i, en emprar la darrera fórmula, s'anirà elegint aquells que tinguin menys càrregues familiars, menys antiguitat en el càrrec, etc... Naturalment [*afegeix*], els trasllats forçosos seran indemnitzats.»

Aquestes idees es van plasmar de forma articulada en el text de la L.O.A.P.A., a l'article 31 de la qual, paràgraf primer, s'assenyala que *passaran a dependre* de la Comunitat autònoma⁹ els funcionaris adscrits a òrgans perifèrics de l'Administració estatal i d'altres institucions públiques (penseu, per exemple, en el personal al servei de les entitats gestores de la Seguretat Social), els serveis de les quals siguin transferits a les Comunitats autònomes. En el número 3 d'aquest mateix article s'aborda la transferència de funcionaris adscrits als *serveis centrals*, cas on s'imposa l'acord voluntari del funcionari,

9. L'article 32 especificava que els funcionaris transferits s'integraran com a funcionaris propis de les Comunitats autònomes, de les quals dependran orgànicament i funcional, idea reforçada a l'art. 37: «S'integraran en els cossos o escales propis de cada Comunitat.»

en primera instància, per més que pot arribar-se a la destinació forçosa si el funcionari en qüestió ha perdut la seva tasca originària i no ha trobat feina en un altre lloc de treball que hagi sorgit com a conseqüència de la reorganització. En aquest cas (número 7), s'escollirà en primer lloc aquells que tinguin menors càrregues familiars i en segon, els que tinguin menys anys al servei de l'Administració. Per últim (número 10) si el trasllat impliqués un canvi de residència, s'indemnitzaria el funcionari afectat. Sobre aquests punts, hi tornarem més endavant.

En conseqüència, doncs, podem advertir una creixent preocupació entorn al procés de distribució de personal entre l'Estat i les Comunitats autònomes, a partir, fonamentalment, de la constatació que no es tracta d'una cosa que afecti només els drets del funcionaris, ans d'un procés global de reordenació de l'Administració d'origen i de futura estructuració de l'Administració que els rebí. Cal, doncs, valorar els diversos factors, alguns d'ells certament delicats, i tractar de recollir-los en un text normatiu.

L'arribada al poder del govern socialista i l'interès per tancar en un termini tan breu com sia possible aquesta situació actual de transferències, han tornat a col·locar sobre la taula el problema del personal i la seva transferència. En aquest sentit, no podem fer altra cosa que recollir les manifestacions i declaracions governatives, en especial dels Ministres de la Presidència i de l'Administració Territorial, en les quals s'insisteix en l'acceleració del procés, en la necessitat d'arribar a imposar, si cal, el trasllat forçós de personal dels serveis centrals i en l'aplicació dels criteris de la L.O.A.P.A.¹⁰

En resum, de tot el que hem dit fins ara, podríem concloure:

1. El mecanisme particular de construcció del nostre estat de les Autonomies, dominat per l'existència de diversos processos autònoms que no coincideixen en el temps i pel caràcter discontinu de les transferències, ha dificultat una racionalització des de l'origen per tal de determinar quin personal hauria de ser transferit.

2. El criteri contingut en les normes que regulen el traspass volia imposar un cert automatisme vinculat a la competència transferida. Aquest automatisme s'ha mostrat insuficient a la pràctica i això ha derivat en negociacions sectorials i fins i tot personals.

10. *Vid. per exemple*, l'entrevista al Ministre d'Administració Territorial, Sr. de la QUADRA, publicada en el diari «El País» de 7 de febrer de 1983.

D'altra banda, aquest automatisme es vinculava a les competències que s'exercien, per la qual cosa, el personal podia ser de tipus molt divers. Així, funcionaris de carrera i funcionaris en règim de contracte administratiu o laboral. Fins i tot la situació administrativa podia ser de diversos tipus, amb la qual cosa, la manca de racionalitat i en particular els problemes d'integració a la nova administració autonòmica, s'incrementaven.

3. Hi ha hagut una resistència notable a les transferències per part dels funcionaris, per la manca d'explicació del procés, per la manca d'una política coherent, per una certa descoordinació ministerial i perquè no s'ha posat de manifest una política transparent i racional. Això s'ha volgut compensar amb el reconeixement general de la situació d'origen i amb la garantia del seu manteniment, permetent, a l'ensem, el dret de retorn a l'Administració d'origen.

4. La realitat ha comportat que només hagin estat transferits funcionaris de l'Administració perifèrica. Això ha obligat a un notable procés de contractació de nou personal per la Comunitat autònoma i ha forçat a cercar noves solucions legals (informe de la Comissió d'Experts, L.O.A.P.A.), la traducció pràctica de les quals continua semblant-nos difícil pel que fa al trasllat forçós del personal de serveis centrals.

5. En definitiva, i per raons fàcilment comprensibles, la determinació de quin personal havia de ser transferit ha estat realitzada per criteris no estrictament racionals i objectius, ja que l'objecte de la transferència és precisament una persona física, amb els seus drets i amb el seu especial procediment d'adaptació o de refús de les noves tasques encomanades. Això exigeix solucions matisades i adaptades a la realitat, per mitjà de les quals es procuri d'assolir l'equilibri entre els diversos interessos: d'una banda, el dels funcionaris; de l'altra, el de la bona marxa dels serveis i, encara, d'una altra, el lògic interès de la Comunitat autònoma per no restar absolutament condicionada cara a la futura regulació autonòmica del seu personal.

3. EL PROCEDIMENT DE TRANSFERÈNCIA

En aquest apartat pretenem de resumir breument quin ha estat el mecanisme jurídic pel qual s'ha anat regulant la transferència de

personal a la Comunitat autònoma, per a la qual cosa cal distingir entre la fase preautonòmica i la fase estatutària i, d'altra banda, entre el supòsit pel que es tracti de personal de l'Administració central o de personal provinent de l'Administració local.

3.1. *Personal provinent de l'Administració central*

La transferència de personal provinent de l'Administració central s'inicià en el primer moment preautonòmic, a partir del funcionament de la Comissió mixta regulada pel Decret-lei de creació de l'ens pre-autonòmic i normatiu posterior.¹¹ D'acord amb aquesta normativa, s'anaren formalitzant els acords de transferència, si bé la determinació dels mitjans financers personals i pressupostaris no s'incorporaven directament al Decret de transferència i es remetien a un moment posterior. És a dir, en aquesta etapa i atès que no hi havia una assumpció de competències, l'Estatut diferenciava els dos moments: un primer Reial Decret fixava l'abast de la competència transferida i un segon Reial Decret realitzava la veritable transferència de béns, personal i mitjans financers, de manera que la competència executiva només s'exerciria arribat aquest segon moment.

En aquesta fase inicial, hem de destacar, igualment, el Reial Decret de 15 de setembre de 1978 que, si bé s'adreçava fonamentalment a la regulació del règim del personal transferit, la seva disposició final segona insistia en aquest caràcter diferenciat de la transferència de *competències, funcions o serveis i la relació de personal* que, en conseqüència, es transferia. Aquesta disposició final matissa que, si bé la relació de personal serà posterior a la transferència de competències, l'adscripció d'aquest personal a l'ens preautonòmic es produirà quan jurídicament es faci efectiva la transferència de les funcions o serveis corresponents.¹²

11. Cal tenir en compte el Reial Decret-lei 41/1977, de 29 de setembre, i el Reial Decret 2543/1977, de 30 de setembre, i de forma particular l'article tercer d'aquest darrer.

12. Idea, aquesta, continguda també als Reials Decrets de traspàs de béns i de serveis. Així, per exemple, l'article 27 del Reial Decret 2210/1979, de 7 de setembre, en matèria de Sanitat: «La data d'efectivitat de l'adscripció del personal, de les cessions patrimonials i de les transferències pressupostàries serà la d'efectivitat del traspàs de competències a les quals fa referència la disposició final segona d'aquest Reial Decret » La disposició final segona estableix: «Les competències a les quals

No podem deixar de fer esment del fet que, al terme de l'època preautonòmica, es va posar en marxa un altre sistema diferent per permetre dotar l'Administració autonòmica de personal provinent de l'Estat, si bé des d'una perspectiva diversa, és a dir, la lliure decisió del personal. Em refereixo a la circular dictada per la Secretaria d'Estat per a l'Administració pública de 27 desembre de 1979, en virtut de la qual s'estableix que les comissions de serveis de caràcter temporal a les quals fa referència l'art. 41 1r. c de la Llei de Funcionaris Civils de l'Estat i l'art. 20 1r. c de l'Estatut del personal al servei dels organismes autònoms, podran ser conferides a una Comunitat autònoma o ens preautonòmic, sempre que les entitats així ho sol·licitin i que hi hagi *la conformitat dels funcionaris interessats*. Es tracta, doncs, de permetre una altra via d'integració a la funció pública autonòmica per la via de la «comissió de serveis», si bé els seus resultats pràctics han estat, sembla ser, força minsos.¹³

La situació va canviar un cop aprovat l'Estatut d'Autonomia. Aquest i, concretament, la seva disposició transitòria sisena, ja estableix el següent:

«El traspàs dels *serveis* inherents a les *competències* que segons el present Estatut corresponen a la Generalitat de Catalunya es farà d'acord amb les bases següents...»

El sistema a seguir continuarà centrat en una Comissió mixta el funcionament de la qual és regulat pel Reial Decret de 31 de juliol de 1980.¹⁴ A partir d'aquest moment i d'acord amb l'esmentat Reial Decret, els acords de transferències no delimiten competències ja assumides a l'Estatut i es limiten a concretar béns, drets i obligacions transferides, el personal i els crèdits que es transfereixen. D'aquesta forma, l'acord de transferència passa a contenir, segons disposa l'article 7. d del Reial Decret de 31 de juliol de 1980, *«les relacions*

es refereix aquest Reial Decret, començaran a ser executades per la Generalitat a partir del primer d'octubre de 1979, data en què deixaran d'intervenir els òrgans abans competents, excepte per remetre a la Generalitat els documents referents a les funcions i serveis traspassats.»

13. Cal tenir en compte l'Ordre de la Presidència de la Generalitat de 14 de febrer de 1980, per la qual es regulà el tema. La valoració d'aquestes Comissions es pot veure a FLORENSA/DE ALFONSO. *op. cit.*, pàg. 153.

14. Cal tenir en compte la disposició transitòria sisena, núm. 1, de l'Estatut d'Autonomia, i també el núm. 8 de l'esmentada disposició transitòria, el qual disposa la dissolució de la Comissió mixta inicial.

nominals del personal adscrit als serveis i institucions que es traspassen», afegint l'esmentat article una sèrie de dades que han de completar aquesta relació per tal d'identificar millor la situació d'aquest personal. La transferència dota, doncs, els mitjans materials personals i financers necessaris per a l'exercici d'una competència ja assumida per via estatutària.

Dins d'aquesta evolució de la regulació procedimental dels traspassos cal fer també esment que el personal transferit en l'època preautonòmica s'entén assumit amb caràcter definitiu i automàtic i sense solució de continuïtat, en el moment de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia, segons es desprén de la disposició transitòria 6.6 de l'Estatut de Catalunya i del Reial Decret de 15 d'octubre de 1982, d'adaptació de transferències efectuades a la Generalitat de Catalunya abans de l'entrada en vigor de l'Estatut d'Autonomia.

En definitiva, per una o altra via, els Annexos dels Reials Decrets de transferència acordats a les Comissions mixtes contenen la llista de personal transferit des de l'Estat a la Comunitat autònoma i cal reconèixer la diferent instrumentació tècnica derivada del fet d'estar en una època preautonòmica o bé estatutària.

3.2. *Personal provinent de l'Administració local*

En aquesta primera etapa de conformació de la burocràcia autonòmica, a partir del personal al servei d'altres Administracions, hem d'analitzar també el procediment seguit per permetre la transferència o la integració del personal provinent de les Administracions locals a l'Administració autonòmica.

En relació amb aquest tema, hem de distingir, de bell antuvi, entre dos processos clarament diferenciats. D'una banda, es produirà una transferència de personal de les Diputacions equiparable, pel seu mecanisme d'actuació, al procés que hem vist en relació amb el personal de l'Administració central, en raó que hi ha també des de les Diputacions un traspàs de competències vers la Comunitat autònoma. Transferència certament menor i que no comporta els problemes de la distribució competencial Estat-Comunitats autònomes ni tampoc no suposa distingir una fase preautonòmica d'una altra estatutària. Només hi ha la possibilitat d'assolir acords de transferència competencial a partir del que estableix l'arr. 4 del Reial Decret de 30 de setembre

de 1977 el qual, d'altra banda, donà lloc al Decret de 6 de febrer de 1978, que aprovava el funcionament de la Comissió mixta Diputacions-Generalitat i, més tard, el Reial Decret de 27 d'octubre de 1978, el qual determinà el procediment per a l'execució de les transferències de les Diputacions provincials als ens preautonòmics. L'article 2. d) estableix que els acords de les Comissions mixtes hauran d'establir «el règim de personal que desenvolupa les competències i serveis transferits, i també de llurs relacions amb l'òrgan provisional autonòmic i la Diputació». Més endavant, el mateix Estatut d'Autonomia reconeixerà la possibilitat de transferir o delegar a la Generalitat els serveis que necessitin un plantejament coordinat, *d'acord amb el que estableix la legislació de Règim Local* (disposició transitòria 6.6). A la pràctica, el mecanisme de transferències previst al Decret de 30 de setembre de 1977 es concretà en la proposta de 23 de novembre de 1978, la qual fou definitivament aprovada pel Decret de 13 de maig de 1980.

En resum, doncs, en aquest supòsit es produí una transferència de personal de caràcter forçós i vinculat a un traspàs de competències.

D'altra banda, en el cas de l'Administració local, es produí un traspàs voluntari de relativa importància, però que supera el supòsit de trasllat vinculat a una transferència competencial. El personal local no dubta a passar a l'Administració de la Comunitat autònoma, ja que hi veu unes millors expectatives, una tasca inicialment més creativa i unes millors condicions econòmiques.

La conseqüència serà que, en regular la situació del personal procedent de l'Administració local, caldrà diferenciar-ne aquest doble origen, és a dir, els que han accedit a la Comunitat autònoma per transferència, d'aquells que hagin optat voluntàriament per aquest traspàs i caldrà diferenciar també, en aquest segon cas, els supòsits de personal de Cossos nacionals i personal de les Administracions locals (en aquest sentit, el Reial Decret d'1 de juny de 1979 i el Reial Decret de 27 de novembre de 1981). En qualsevol cas, el règim de personal transferit es limitarà al provinent de les Diputacions provincials, ja que, en vincular-se la transferència al traspàs competencial, aquesta situació únicament podrà presentar-se amb l'ens provincial, però no amb d'altres ens locals. En aquest darrer cas, es tractarà de personal que passa voluntàriament a la Comunitat autònoma.

4. SITUACIÓ JURÍDICA DEL PERSONAL TRASPASSAT

El problema central del procés que descrivim es planteja en el moment d'haver de decidir la situació jurídica en la qual es troba el personal transferit. Problema central, ja que de la seva regulació depèn que es doni o no solució a les diverses qüestions que apareixen amb una certa contradicció entre si, perquè, d'una banda, hi ha els interessos directes i expectatius del personal que es transfereix i, d'altra, l'interès de la Comunitat autònoma que rep aquest personal per poder integrar-lo sens conflictes excessius en el seu sistema de funció pública, bé sigui en la primera etapa provisional o en l'etapa final, quan passi a regir una llei de la funció pública de la Comunitat autònoma.¹⁵ I en aquest joc d'interessos, era lògic que s'imposessin els dels funcionaris, com a interès més immediat, amb un col·lectiu concret per a la seva defensa i del qual, en bona mesura, depenien els primers passos de la nova Administració autònoma, a la qual mancaven les potestats i recursos de qualsevol mena per frenar la imposició dels interessos del personal a transferir.

L'estudi del règim jurídic d'aquest personal obliga novament a diferenciar entre els provinents de l'Administració estatal i els de l'Administració local i també a diferenciar les diverses solucions que s'hi han donat en el transcurs del temps i de l'evolució del règim autòmic. En qualsevol cas, faré especialment atenció al règim actual del personal provinent de l'Administració estatal, perquè constitueix, sens dubte, el col·lectiu més important.

4.1. Personal provinent de l'Administració central

4.1.1. Època preautònoma

Les solucions adoptades en un moment inicial en relació amb la situació jurídica del personal transferit fou regulada pel Decret de 15 de setembre de 1978,¹⁶ amb el qual s'intenia de donar una res-

15. Una clara exposició dels diversos interessos implicats, a PARADA, *Constitución, Burocracia y Comunidades Autónomas*, «D.A.», 182, 1979.

16. En relació amb aquesta primera etapa, poden consultar-se els estudis de CASTELLS, *Notas ... op. cit.*; FLORENSA/DE ALFONSO, *op. cit.*; FUERTES SUÁREZ, *op. cit.*; MUÑOZ MACIADO, *Los regímenes ... op. cit.*; PALLARES/DELGADO, *Burocracia y*

posta a la situació del personal de l'Administració de l'Estat que s'anava transferint a les Comunitats autònomes. Obviament, no n'hi havia prou amb acordar el traspàs i posar el personal al servei del nou ens, ja que hi havia una relació estatutària o contractual que es veia afectada. Calia, doncs, definir la nova situació jurídica del personal transferit, tenint en compte tant el marc legal vigent com els drets i interessos del personal. Per a això, no n'hi havia prou amb donar una resposta jurídicament possible, ja que calia trobar la resposta legal que, a més, fos capaç d'integrar amb les menys distorsions possibles el personal transferit a la nova Administració. En aquest sentit, esquemàticament, es poden destacar els següents punts com a dades més rellevants del Decret de 15 de setembre de 1978:

a) Tal com s'ha apuntat a l'epígraf anterior, el personal transferit es determina en raó de les competències que es traspassen. Així, l'art. 1 estableix, «El personal de l'Administració civil de l'Estat que *hagi de complir la seva funció en serveis transferits a un ens preautonòmic...*». El hi ha, doncs, una adscripció automàtica al nou ens, cosa que suposa, de fet, una situació gairebé de destinació forçosa ja que no hi ha concurs o dret d'opció prèvia. En aquest punt es produeix, doncs, una certa violentació de la legalitat vigent.¹⁷

b) *Situació de dependència.* El funcionari transferit resta en una situació de doble dependència, ja que orgànicament manté la seva vinculació amb l'Administració de l'Estat (ind. art. 2) i les seves retribucions seran satisfetes amb càrrec als crèdits corresponent de l'Estat (article 4), mentre que la dependència funcional s'estableix amb l'ens preautonòmic que passa a tenir sobre el personal transferit una sèrie de competències.

c) *Situació en l'Administració d'origen.* D'acord amb l'article 2.1 «els funcionaris romandran en servei actiu» i aquells que estiguessin en una altra situació administrativa en el moment de la transferència, mantindran aquesta situació (art. 2.2).¹⁸

Preautonomías, en «Cuadernos Económicos de ICE», núm. 13, 1980, 137-149; PARADA, *op. cit.* i JIMÉNEZ ABAD, *Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas*, «R.E.D.A.», 28, 1981.

17. *Vid.* PARADA, *op. cit.*, pàg. 93; FUERTES SUÁREZ, *op. cit.*, parla, d'altra banda, d'una «posada a disposició».

18. Certament, això pot donar lloc a unes transferències permanents nominals, si el personal transferit no es troba en situació activa. D'aquesta forma, es podria

També hi ha, en aquest cas, una certa utilització forçada de la legislació vigent, ja que la situació d'actiu no estava prevista per a qui esdevingués adscrit a un ens diferent.

d) *Relació amb l'ens preautonòmic.* Tal com hem dit, s'estableix una dependència funcional del personal transferit i, en conseqüència, es reconeixen a l'ens preautonòmic una sèrie de facultats sobre aquest personal, enumerades a l'art. 3. Facultats, podríem dir-ne, de pura «gestió» d'aquest personal i, alhora, molt reduïdes, perquè es tracta d'aplicar la normativa estatal i s'hi afegixen, a més, dues limitacions. D'una banda, en matèria disciplinària, l'Administració de l'Estat es reserva la resolució dels expedients derivats de faltes greus o molt greus i, d'una altra, el deure general de respectar els drets adquirits. Igualment, cal remarcar que, en aquesta distribució competencial, l'Administració de l'Estat exerceix qualsevol funció no expressament esmentada a favor de l'ens preautonòmic a l'art. 3.

f) *Concursos de trasllat.* La limitació competencial de l'ens preautonòmic, en relació amb el personal transferit, es reflectí també en la seva impossibilitat d'incidir sobre els futurs concursos de trasllats que poguessin plantejar-se en relació amb cossos o escales amb funcionaris destinats a un ens preautonòmic. En aquest sentit, l'art. 5 assenyala que els concursos els convocarà l'Administració de l'Estat, tenint en compte les iniciatives i prioritats formulades per aquests ens i, en el seu segon paràgraf, regula els funcionaris que podrien participar en aquests concursos.

g) *Situació del personal contractat.* Ens referim aquí al personal que, estant en situació de contractat a l'Administració central, és transferit a l'ens preautonòmic. D'acord amb els articles 6 i 7, l'ens preautonòmic se subroga automàticament en la titularitat del contracte (tant si és de Dret administratiu com si és de Dret laboral) i, d'altra banda, es manté el règim contractual establert, i també el dret a participar en les proves restringides que poguessin convocar-se

transferir tot el personal del servei traspassat que estigués en excedència voluntària. Sense arribar en aquests extrems, és cert que aquesta flexibilitat perjudicarà l'ens preautonòmic, que rebrà personal en les més diverses situacions. *Vid.* JIMÉNEZ ABAD, *op. cit.*, pàg. 129.

a l'empara de la disposició addicional cinquena del Decret-lei de 30 de març de 1977 (aquest darrer dret era reconegut al personal amb contracte administratiu).¹⁹

La dada que cal destacar és que, en aquest cas, la vinculació amb l'ens preautonòmic no incideix en la situació jurídica del transferit, ja que no és funcionari de carrera, ans en el subjecte titular del contracte, que passa a ser l'ens preautonòmic, per subrogació. No hi ha una posada a disposició, una separació entre la relació orgànica i de servei, sinó una subrogació de contracte.

En qualsevol cas, aquesta ordenació del personal transferit en l'època preautonòmica pateix notables insuficiències,²⁰ cosa que forçarà a dictar noves regles jurídiques que hi introdueixin una coherència més gran i, per tant, més seguretat entre el personal afectat per aquest procés. Aquest nou conjunt de disposicions es compon, d'una banda, del Reial Decret 2296/1980, de 12 de desembre, sobre contractació de personal pels ens preautonòmics i règim de funcionaris que hi són adscrits. Norma, aquesta, que no té major interès per al cas català, perquè ha adquirit abans el caràcter de Comunitat autònoma. Cal, doncs, fet atenció a la normativa dictada per regular la situació del personal transferit en el si de la Comunitat autònoma ja constituïda. Abans de passar, però, a examinar aquest segon moment temporal, hem de fer esment d'allò que disposa el Reial Decret 3044 de 1982, de 15 d'octubre, en virtut del qual fou equiparat tot el personal transferit abans de la normativa post-estatutària sobre transferències a la situació jurídica del personal ja vinculat per aquesta normativa. Si el personal transferit amb anterioritat a l'Estatut fou assumit amb caràcter definitiu i automàtic i sense solució de continuïtat (disposició transitòria sisena de l'Estatut d'Autonomia), era necessari determinar quin era el règim jurídic que en regulava la relació amb l'ens autònom. Aquest és l'objectiu de l'esmentat Reial Decret de 15 d'octubre de 1982, per mitjà del qual la normativa post-estatutària esdevé l'única vàlida per determinar la situació del personal

19. Vid. MARTÍNEZ BLANCO, *Personal contratado de las Comunidades Autónomas*. «DA» 194, 1982, pàgs. 38 i ss.

20. Amb aquesta visió crítica, per exemple, FUERTES SUÁREZ, *op. cit.*; MUÑOZ MACHADO, *Sobre la...*, pàg. 110, i PARADA, *op. cit.*, pàg. 94; NIETO, *La noche oscura de la función pública*. «Cuadernos económicos ICE», núm. 13, 1980, i CASTELLÀS, *La función pública*, «Primeras jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco», tomo II, Oñati 1983, pàgs. 1.192 i ss.

transferit en un primer moment a l'ens preautonòmic (i que és assumit automàticament per la Comunitat autònoma) i més tard a la Comunitat autònoma.

4.1.2. Època estatutària

Les consideracions que acabem de fer justifiquen que centrem la nostra atenció en el Reial Decret 1666/1980, de 31 de juliol, i en el Reial Decret de 21 de novembre del mateix any, pels quals passa a regular-se la nova situació del personal transferit a les Comunitats autònomes.²¹

En el Reial Decret de 31 de juliol és regulada l'organització i el funcionament de la Comissió mixta prevista a la disposició transitòria sisena de l'Estatut d'Autonomia, el contingut dels acords de transferència de serveis i la situació de funcionaris traspassats, mentre que el Reial Decret de 21 de novembre de 1980 pretén únicament concretar alguns aspectes de la situació dels funcionaris, aspectes que no havien estat clarament definits.

Aquesta nova normativa ha d'emmarcar-se dins del que disposa l'Estatut d'Autonomia a la seva disposició transitòria 6, núm. 5, on estableix que «els funcionaris adscrits a serveis de titularitat estatal o altres institucions públiques que resultin afectats pels traspassos a la Generalitat de Catalunya *passaran a dependre d'aquesta*, i els seran *respectats tots els drets de qualsevol ordre i naturalesa que els corresponguin en el moment del traspàs, àdhuc el de prendre part en els concursos de trasllat que convoqui l'Estat en igualtat de condicions amb els altres membres del seu Cos, i d'aquesta manera podran exercir el seu dret permanent d'opció*». A partir d'aquests principis generals es dictaren els Reials Decrets anteriorment esmentats, les notes principals dels quals examinarem a continuació, analitzant en primer lloc les disposicions relatives als funcionaris de carrera i a continuació la situació del personal interí i contractat.²²

21. Per al País Basc cal tenir present el Reial Decret de 26 de setembre de 1980 i per Galícia el Reial Decret de 26 de febrer de 1982.

22. D'altra banda, la transitòria sisena, núm. 6, estableix l'assumpció automàtica i amb caràcter definitiu del personal transferit anteriorment. Aquesta fórmula estatutària s'ha recollit a l'Estatut galleg, disposició transitòria núm. 4. L'Estatut basc presenta un esquema diferent, com ha destacat CASTELLS, *op. cit.*, pàg. 22.

4.1.2.1. Funcionaris de carrera. Situació respecte a l'Administració central.

D'acord amb el que disposa l'art. 11.a, del Reial Decret de 31 de juliol de 1980, els funcionaris de carrera transferits passaran a la situació de *supernumerari* en els Cossos o Escales a les quals pertanyin en el moment del traspàs. Es recorre així a una de les situacions previstes al L.F.C.E. per als funcionaris, si bé es tracta d'un règim especialment controvertit dins de la doctrina. D'acord amb l'art. 46, aquesta situació està prevista per als casos en els quals un funcionari passi a prestar els seus serveis en un organisme autònom o bé en un organisme internacional o bé presti un servei públic per al qual hagi estat designat per la seva qualitat de funcionari de l'Estat. És a dir, supòsits en els quals el funcionari continua desenvolupant una activitat pública, si bé fora de la plantilla orgànica en la qual originalment s'integrà. Admès això, resta per determinar si tal situació escau a la problemàtica que planteja el funcionari transferit i en quina mesura s'ha forçat la naturalesa de la situació legalment prevista per adequar-la a una problemàtica que, evidentment, no existia el 1964, quan es va aprovar la L.F.C.E.

Des del punt de vista dels avantatges que ofereix l'atribució al funcionari transferit de la condició de *supernumerari* en l'Administració d'origen, podem destacar-ne els següents:

- Recull clarament la idea de traspàs a una entitat diferent, de la qual passa a dependre (tot seguit veurem en quins termes) i, d'altra banda, manté la seva vinculació amb l'Administració d'origen, en considerar-s'hi com en servei actiu. En bona mesura es clarifica la situació del personal transferit en relació amb la seva situació anterior, però resten encara zones grises, perquè ha estat adoptada una solució prevista per a d'altres supòsits. En qualsevol cas, sembla clar que el personal transferit passa a prestar els seus serveis a la Comunitat autònoma amb la qual estableix la seva relació orgànica o funcional.²³

23. Aquesta solució s'adoptà ja al Reial Decret d'1 de juny de 1979 sobre traspàs de funcionaris de les Entitats Locals.

Juntament amb aquests avantatges, hem de fer esment d'alguns inconvenients que ofereix el recurs a la figura del supernumerari:

- En primer lloc, acl reconèixer que en recórrer a aquesta figura, s'ha forçat el text legal, la L.F.C.E. La figura del supernumerari suposa sempre l'existència d'una llibertat d'opció del funcionari, mentre que, en aquest cas, es vincula al traspàs de serveis, per la qual cosa adquireix un caràcter forçós.
- En segon lloc, aquesta figura pot ser d'utilitat quan només hi ha algunes Comunitats autònomes constituïdes, és a dir, la situació existent en aprovar-se els Reials Decrets de 1980 sobre Comissions mixtes a Catalunya i al País Basc. La situació és completament diferent quan l'Estat de les Autonomies arriba a la seva plenitud, ja que, llavors, pot succeir que la situació administrativa normal sigui la de supernumerari.
- En tercer lloc, i relacionat amb el que acabem de dir, el funcionari manté la seva relació activa amb l'Administració d'origen, cosa que provocarà problemes en l'important tema de la seva integració ferma i definitiva a la Comunitat autònoma, cosa que encara és més greu perquè se li reconeix un dret permanent d'opció.

En resum, els problemes més greus que ofereix el recurs a la figura del supernumerari no rauen tant en el possible caràcter forçat de la legislació vigent, com en el fet d'aquesta doble dependència que es manté per al funcionari. Doble dependència que suposa un clar perill per a la futura estructuració racional de la burocràcia de les Comunitats autònomes i que demostra, un cop més, que l'interès del funcionari per mantenir la seva vinculació activa amb l'Administració d'origen ha prevalgut i que tal concessió sembla compensar l'inconvenient d'un trasllat forçós.

L'article 11 del Reial Decret de 31 de juliol de 1980 i l'art. 1 del Reial Decret de 21 de novembre del mateix any, els reconeix una sèrie de drets, i així concreten les conseqüències jurídiques de la situació de supernumerari que se'ls atribueix. Així, es declara que els afectats «tindran dret de preferència permanent per al reingrés al servei actiu en la localitat on servien quan passaren a la situació de su-

pernumerari».²⁴ D'altra banda, se'ls garanteix el reconeixement del temps de serveis prestats a la Generalitat de Catalunya «a tots els efectes en els Cossos o Escales als quals pertanyin en el moment del trasllat» i igualment la situació a l'inrevés, és a dir, reconeixent els serveis prestats a l'Estat dins de la Generalitat. Per últim, l'art. 11 recull el que estableix la disposició transitòria 6.5 de l'Estatut, que garanteix als funcionaris transferits «...els drets de qualsevol ordre i naturalesa que els corresponguin en el moment del traspàs, àdhuc el de prendre part en els concursos de trasllat que convoqui l'Estat en igualtat de condicions amb els altres membres de llur cos, i d'aquesta manera podran exercir llur dret permanent d'opció».

Aquest reconeixement general dels «drets de qualsevol ordre i naturalesa que els corresponguin» planteja, però, alguns problemes quan es tracta de passar del simple reconeixement a l'actuació del dret. Així, per exemple, si es pensa en el dret de carrera, l'estructuració completa de l'Estat de les Autonomies suposa que el final de la carrera difícilment podrà assolir-se a Madrid, per la qual cosa, tot i ser reconegut, en abstracte, aquest dret, la seva realització serà difícil. La promoció personal que es veia en el camí vers Madrid²⁵ de fet s'impossibilita i sorgeixen fortes susceptibilitats dins de la nova administració, els alts càrrecs de la qual ni es coneixen ni controlen, com podien haver estat controlats o coneguts els de l'Administració central amb els quals s'havia conviscut tota la vida i, a més, aquests són extremadament joves. Aquells que aspiraven a culminar la seva carrera en un lloc de l'Administració central poden trobar-se sense ascens i amb un nou superior més jove i amb menys experiència.

En aquesta mateixa línia, el reconeixement d'un dret permanent de retorn, tal com va posar de relleu MUÑOZ MACHADO, pot ser, en la seva aplicació pràctica, un sofisme de difícil solució, ja que el retorn a la mateixa localitat es farà difícil en desaparèixer, en bona mesura, l'Administració estatal en aquella (pensem en l'Administració

24. Com ha dictat JIMÉNEZ ABAD, *op. cit.* pàg. 134, es viola novament la L.F.C.E., però d'aquesta forma «es permet el reingrés en el servei en localitats diferents (que és el que ha llarg termini pot tenir més interès per al funcionari que volgui tornar a l'Administració central)», ja que abans estava subjecte a les normes d'aplicació general de la situació de supernumerari i, per tant, a l'obtenció de l'admissió en la situació d'actiu pels òrgans competents en matèria de personal.

25. En acomiadar-se dels seus companys i amics de Barcelona, un excel·lent professor de Dret Administratiu, parafrasejant el poeta, pronuncià les següents paraules: «nuestras vidas son los ríos, que van a dar en la mar, que es Madrid».

perifèrica),²⁶ mentre que el retorn a una altra localitat pot xocar amb idèntics problemes (el retorn a una Administració central amb menys places i, per tant, amb les demandes d'accés congestionades). Novament, doncs, s'enfronten els interessos del funcionariat i els d'una ordenació racional de la funció pública. En qualsevol cas, aquesta situació explica les reticències i les successives reformes normatives²⁷ i, en aquest punt, es pot pensar si la política de reordenament de la funció pública no hagués hagut d'orientar-se en el sentit de garantir una carrera administrativa a la Comunitat autònoma alhora que s'intentava de compensar per altres mitjans els inconvenients reals o tan sols suposats, del traspàs, que tant preocupen els funcionaris. Tot això acompanyat d'una millor informació sobre la realitat del procés en marxa i, igualment, amb una actitud veritablement oberta i de reconeixement de l'experiència i mèrits del personal, per part de la Comunitat autònoma.

Comprenc que aquí hi juguen molts factors que escapen d'un plantejament jurídic i que incideixen de ple en allò que podrien anomenar «política de personal» (tècnica ja molt estudiada a l'empresa privada i a la que fóra bo de fer-hi una certa atenció). La situació és complexa i de difícil solució. Això no obstant, ignorar-la, o bé tractar d'esmenar-la per l'exclusiva via del reconeixement jurídic dels interessos dels funcionaris, no sembla el camí adient. En particular, em refereixo a l'inconvenient que ha de comportar en la futura estructuració de la funció pública autònoma aquesta situació de «permanent dret d'opció», que en sí mateixa comporta la idea que cal retornar al lloc d'origen, que hom està col·laborant temporalment en una Administració que no és la pròpia i que, per tant, cal forçar a mantenir places sense funcions a l'Administració central i llegir diàriament el «BOE» per cercar la via del retorn. Sobre això hi tornarem més en-

26. Cal tenir present, a més, que en passar el funcionari transferit a la Comunitat autònoma, la seva plaça, lògicament, no ha d'esdevenir vacant per ser coberta d'immediat, sinó que ha de ser des-dotada pressupostàriament i ser amortitzada. No estem davant d'una redistribució de personal, en raó de llurs aptituds o interessos, ans davant d'una reorganització dels serveis administratius, als quals es lliga, òbviament, un aspecte formal.

27. Una visió crítica de GARRIDO FALLA, *Algunas cuestiones del Estado de las Autonomías*, «R.A.P.» 100-102, vol. III, pàg. 2.009. Per a aquest autor, el respecte als drets «de qualsevol ordre» no s'ha complert. El personal transferit s'ha col·locat en graons inferiors, ha passat a dependre d'uns caps amb menys antiguitat i en molts casos simples (*sic*) contractats.

davant. Diguem, per acabar, que un altre tema és tractar d'afavorir la circulació del personal entre les diverses Administracions regionals, i també amb l'Administració estatal i la local. Però, ja des d'una altra perspectiva, negant l'existència d'un dret a ocupar la plaça vacant i defensant la convocatòria de concursos o noves places de l'Administració titular i responsable de la seva pròpia funció pública, és a dir, sense que pugui ser-li imposat el personal ja existent a d'altres comunitats.

Un aspecte especialment important que cal examinar a partir de les disposicions sobre traspassos de funcionaris, és la situació en la qual es col·loca el personal transferit en relació amb la Comunitat autònoma. En la regulació preautonòmica, ja vam veure que podia parlar-se d'una simple «posada a disposició». D'acord amb la nova normativa, en adoptar-se la figura del supernumerari es destaca la vinculació del funcionari amb una nova Administració, tal com ja vam exposat, però aquest aspecte resta excessivament indeterminat. Així, l'art. 11 del Reial Decret de 31 de juliol de 1980 estableix al seu primer paràgraf que «els funcionaris de carrera *adscripts* a serveis transferits a la Generalitat de Catalunya, *passaran a dependre'n*».

La fórmula és, doncs, particularment conflictiva. CASTELLS²⁸ ha explicat l'evolució d'aquesta figura i com, igual que al País Basc, s'intentà introduir una fórmula certament més d'acord amb els pressupostos estatutaris, en la qual s'establí que «els funcionaris *adscripts* a serveis transferits a la Comunitat autònoma adquireixen la condició de *funcionaris propis d'aquesta*» (fórmula que motivà la reacció ràpida i contundent del govern basc). En no ser recollida aquesta formulació, el problema interpretatiu es trasllada a l'expressió «*passaran a dependre'n*», per a la qual cosa cal comptar amb l'existència d'una transferència i amb el reconeixement de la situació de supernumerari atribuïda al funcionari.

Dins d'aquestes coordenades, entenem que «*passar a dependre*» comporta que la totalitat de competències que exercia l'Estat sobre aquest personal, passa a assumir-les la Comunitat autònoma, d'acord amb la normativa estatal i amb les disposicions on els siguin garantits llurs drets i expectatives, sense que, en canvi, aquest personal pugui qualificar-se de funcionari de la Comunitat autònoma, en la mesura que es manté en servei actiu en l'Administració central.

28. CASTELLS, Notes sobre... *op. cit.*, pàg. 24.

En aquesta línia sembla correcta la referència que el Reial Decret de 26 de setembre de 1980, relatiu al traspàs de serveis al País Basc, fa quant que els funcionaris de carrera transferits passaran a dependre «funcionalment i jeràrquica» de la Comunitat autònoma. Referència important en la mesura que, del concepte de jerarquia, se'n poden deduir una sèrie de notables conseqüències jurídiques que reforcen, especialment, la idea d'estar directament sotmesos a la Comunitat a la qual resten adscrits. D'aquesta forma, sense arribar a afirmar que, per la transferència, esdevenen funcionaris de la Comunitat autònoma (com pot succeir amb els béns i recursos financers, els quals sí són inclosos en la titularitat de la Comunitat autònoma), se'n reforça la dependència i es precisa el significat d'aquesta expressió. Alhora, es poden evitar reticències del personal transferit. En paraules de CASTELLS, «es conforma així, mitjançant l'instrument de la jerarquia, un poder de direcció, d'inspecció, disciplinari i de control que lliga el superior jeràrquic (els òrgans polítics de la Comunitat autònoma) i els funcionaris de l'Estat unificats en la transferència de serveis. Amb aquesta tècnica s'esmena de forma adient l'esmentada indeterminació i l'ambigüetat de la mera dependència orgànica, subsumit plenament el funcionari en una relació de subjecció especial i vinculant-lo més estretament a la Comunitat autònoma del primer moment de la relació».

Resta per assenyalar que la referència que l'art. 11 del Reial Decret de 31 de juliol de 1980 fa a la situació de «passar a defensar» cal entendre-la com a una situació equiparable a la de submissió orgànica i jeràrquica en relació amb la Comunitat autònoma. El fet de quedar en la situació de supernumerari en l'Administració d'origen, el fet d'estar davant la transferència d'un personal vinculat a un servei la titularitat o gestió del qual és assumit per la Comunitat autònoma i la mateixa referència del Reial Decret de 26 de setembre (País Basc), avalen aquesta conclusió. No esdevenen funcionaris de la Comunitat autònoma, però aquesta exerceix sobre d'aquests totes les competències derivades de la normativa vigent a l'ens que els respecta els drets que tinguin reconeguts.

Cal fer especial esment d'un problema concret que ha hagut de ser resolt per la normativa ja esmentada, de juliol de 1980, és a dir, el tema dels pagaments a la Seguretat Social. En aquest punt hauria de quedar clar el règim al qual restaven sotmesos els funcionaris transferits i l'ens al qual corresponien els pagaments corresponents a l'ens

assegurador. D'acord amb el que estableixen els arts. 11 c) del Reial Decret de juliol i 2 del Reial Decret de novembre de 1980, els funcionaris transferits seguiran pertanyent a la M.U.F.A.C.E., mentre la Comunitat autònoma assumeix les obligacions de l'Estat respecte de l'esmentada mútua, matisant en aquest sentit el que disposa l'art. 46.4 de la L.F.C.E. i enfortint aquest caràcter de vinculació i dependència del funcionari respecte de la Comunitat autònoma.

4.1.2.2. Personal interí i contractat

La situació d'aquest personal ofereix una altra sèrie de problemes que vénen a afegir-se als abans examinats. El Reial Decret de 30 de juliol de 1980 es refereix als funcionaris *interins*, *personal contractat* en règim de Dret administratiu i personal laboral que siguin transferits, assenyalant que «els seran respectats els drets que els corresponguin en el moment de l'adscripció i, entre aquests, el de concórrer a torns restringits d'accés a la funció pública».

En aquest cas, la vinculació d'aquest personal amb la Comunitat autònoma, produïda per la transferència, no pot ser identificada amb la del funcionari de carrera. Aquest personal no s'integra a la Comunitat autònoma com a funcionari d'aquesta, sinó que únicament hi presta els seus serveis i la Comunitat autònoma se subroga en la titularitat del contracte. D'altra banda, no adquireix la situació de supernumerari en l'administració d'origen. Els drets i expectatives del personal així transferit són també diversos i es reduiran a allò que estigui estipulat al contracte i que caldrà, òbviament, respectar. No hi ha, doncs, dret a una carrera administrativa ni, per tant, ha de ser garantit cap mena de dret d'opció. Cal, per tant, distingir entre el funcionari de carrera no transferit i el personal interí o contractat.

L'esmentat Reial Decret ha volgut destacar, però, el dret que pot correspondre'ls a concórrer a torns restringits d'accés a la funció pública. Sense entrar ara a debatre els problemes que comporta el reconeixement de la possibilitat de torns restringits, entenc que, en relació amb aquests, quan es tracta de personal transferit, cal establir una distinció. Aquest personal podrà concursar en torn restringit tant a places de l'Estat com de la Comunitat autònoma, d'acord amb les disposicions pròpies de cada administració, però si concursa a la Comunitat autònoma s'hi integrarà definitivament, sense que hagin de ser-li reconeguts els drets que la legislació general reconeix al fun-

cionariat transferit de l'Administració central. La raó rau en el fet que, en aquest cas, la transferència afecta el personal contractat, el qual adquireix condició de funcionari en un concurs propi de la Comunitat autònoma. Per tant, no es tracta de funcionaris transferits. Òbviament, mentre no hi hagi possibilitat de constituir una funció autònoma pròpia, els concursos restringits únicament podran produir-se per passar a l'Administració de l'Estat, de tal manera que aquest personal troba en aquesta via la fórmula de retorn a llur Administració d'origen, la qual cosa es produirà a la vegada que assoleix la condició de funcionari de carrera.

Els problemes d'una futura articulació d'una funció pública autònoma es compliquen, doncs, notablement, amb la transferència d'un personal amb una situació teòricament provisional o extraordinària, cosa que suposa traslladar a la Comunitat autònoma el problema de la seva conversió en funcionaris, ensems que el de llur integració en una nova funció pública. La situació d'aquest personal és especialment preocupant en manca-los estabilitat laboral (llevat dels contractats locals), una normativa clara de drets en les seves carreres i en conviure amb funcionaris de carrera i amb personal contractat per la Comunitat autònoma, ambdós collectius, en principi, en una posició de partida més favorable per part dels rectors de la funció pública. En qualsevol cas, el problema que caldrà resoldre és el de llur conversió en funcionaris de carrera d'una o altra Administració, ja que en aquest cas desapareixeran gairebé tots els problemes.

4.2. *Personal provinent de l'Administració local*

Tal com encertadament destaca JIMÉNEZ ABAD, les transferències de funcionaris de l'Administració local presenten una nota clarament diferenciada davant de les transferències estatals. En el supòsit de l'Administració local, no hi ha una relació estreta entre el traspàs de personal, ja que només passaran a la Comunitat autònoma algunes competències de les Diputacions. En conseqüència, el procés de transferència no ve imposat per la necessitat d'evitar duplicitats burocràtiques, perquè si el funcionari local passa a la Comunitat autònoma, lògicament, el seu lloc de treball haurà de ser novament cobert en la seva Administració d'origen.

Malgrat aquestes consideracions, les transferències van ser-hi, en veure el personal de l'Administració local més possibilitats de pro-

moció en el si d'una Administració nova. És a dir, si les transferències forçoses van ser reduïdes, les voluntàries van assolir un volum considerable. Davant d'aquesta situació fou necessari establir un marc normatiu i, així, es promulgaren els Reials Decrets d'1 de juny de 1979 i de 27 de novembre de 1981.

En el Reial Decret d'1 de juny de 1979 es contempla, d'una banda, el règim dels funcionaris que passin voluntàriament (situació no contemplada en les transferències de l'Administració central per les raons abans exposades) i se'ls reconeix la condició de supernumerari, amb dret a reserva de plaça durant un any. Tal règim abasta per igual funcionaris de Cossos Nacionals i als propis de les Corporacions locals, si bé els primers necessiten l'autorització de la seva Corporació i de la Direcció General d'Administració Local, mentre que els segons únicament han de comptar amb l'autorització de la seva Corporació.

En el mateix Reial Decret es regula la situació del funcionariat local transferit forçosament i, en aquest cas, es fa una remissió a allò disposat per al personal estatal. Aquest mateix tema és desenvolupat pel Reial Decret de 27 de novembre de 1981 en relació amb el personal de Diputacions provincials, partint del que disposa amb caràcter general l'art. 2 del Reial Decret de 1979.

En aquest sentit, es concreta l'ens que s'ha de fer càrrec de les retribucions (la Comunitat autònoma, d'acord amb la normativa legal), el règim de previsió d'aquests funcionaris i de forma particularment detallada les competències de la Comunitat autònoma sobre aquest personal, destacant-ne la limitació que s'estableix en relació amb el règim disciplinari. Per últim, l'art. 4 disposa la subrogació de la Comunitat autònoma en els contractes administratius o laborals si el personal transferit no era funcionari de carrera.

En tot cas, per acabar, cal tenir en compte el que estableix l'article 3 de la Llei catalana del 4 de juny de 1981, pel qual s'integra orgànicament i funcional aquest personal a la Generalitat, i també la posició de la disposició addicional primera de l'esmentada Llei en ordre a l'accés d'aquest personal a la condició de funcionari de carrera.

II. LA SEGONA ETAPA

1. EL PROCÉS DE TRANSFERÈNCIA DE FUNCIONARIS DES DE LA REFORMA DE L'ESTAT

El procés fins ara descrit, fruit en bona mesura de solucions ràpides a problemes urgents, plantejarà una sèrie de problemes. MUÑOZ MACHADO³⁰ els ha enumerat de la següent manera: «...primer, la manca de connexió entre les operacions de transferència de funcionaris i la reforma de l'Administració estatal que, òbviament, hauria d'avaluar les seves necessitats abans de desprendre's del personal i procedir a adaptar les seves estructures a la nova situació; segon, la poca incidència que els mecanismes utilitzats per decidir quins funcionaris eren afectats per la transferència tenia en les estructures centralitzades de l'Administració estatal; tercer, el caràcter més nominal que efectiu del dret permanent d'opció dels funcionaris a retornar a l'Administració estatal, ja que lògicament el nombre de places disponibles en aquesta havia de disminuir; quart, la sectorialitat de les regulades, per a cada Comunitat en concret, cosa que impedia d'arbitrar mecanismes de trasllat dels funcionaris d'unes comunitats a d'altres; cinquè, les dificultats per a una direcció unitària del procés de transferències de funcionaris, ja que les decisions corresponents són adoptades en el si de les Comissions mixtes, és a dir, per a cada Comunitat autònoma en concret.»

En definitiva, i d'acord amb les advertències de l'informe de la Comissió d'Experts sobre Autonomies, es van adoptar una sèrie de disposicions per mitjà de les quals el procés de transferència de funcionaris es va emmarcar dins de la visió de la reforma general de l'Estat. No serà solament important que les Comunitats autònomes puguin començar a funcionar, sinó també que l'Estat que en resulti (i emprem aquesta expressió en el seu sentit de conjunt de poders públics) sigui funcional, no generi un increment de despesa pública insuportable i permeti en el seu si prou flexibilitat per poder anar donant resposta a les demandes d'una societat en constant evolució.

A tal fi seran dictades una sèrie de normes estatals que aborden

30. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid, 1984, pàg. 105.

el tema de les transferències des d'aquesta nova perspectiva.³¹ Així, el Reial Decret 1778/1983, de 22 de juny, pel qual es dicten normes per facilitar el trasllat de personal i per dotar provisionalment les Comunitats autònomes dels mitjans personals i materials corresponents al cost efectiu dels serveis de l'Estat que els són transferits, el Reial Decret 336/1984 de 8 de febrer, sobre trasllats voluntaris del personal destinat a Madrid i el Reial Decret 1336/1984 pel qual és regulat i incentivat el trasllat dels funcionaris de l'Administració de la Seguretat Social a les Comunitats autònomes, disposicions que han de emmarcar-se dins la Llei del Procés Autonòmic, articles 24 a 31.

Es tracta, tal com hem apuntat, d'afrontar la problemàtica de les transferències des d'una nova perspectiva, en la qual la qüestió de la despesa pública i la reforma de l'Administració estatal són els temes dominants. Amb aquesta finalitat, amb unes certes vacil·lacions i solucionant sobre la marxa temes nous que es van plantejant, es dicten les normes abans esmentades. En tot cas, s'incidirà en els problemes als quals alludim en els epígrafs anteriors: personal a transferir, mecanisme de transferència i situació jurídica del personal traspassat.

2. PERSONAL A TRASPASSAR

D'acord amb la filosofia que acabem d'exposar, la Llei del Procés Autonòmic regula, en els seus articles 24, 25 i 26 les regles principals sobre les qüestions apuntades.³² Pel que fa al personal a transfe-

31. La validesa de normes estatals en l'ordenació d'aquests temes la mantenia l'informe de la Comissió d'Experts, adduint que la remissió constitucional als Estatuts d'Autonomia (art. 147.2) «ni pot anar en perjudici de la competència estatal fixada a l'art. 149.1.18, ni impedir que l'Estat dicti regles d'organització respecte d'un personal que, en definitiva, li és propi i està integrat en la seva pròpia organització. Línia argumental recollida pel Tribunal constitucional a les seves Sentències de 13 de febrer de 1981 i 5 d'agost de 1983».

32. Aquests articles coincideixen amb els articles 31 al 33 del Projecte de L.O.A.P.A., que el Tribunal constitucional declarà vàlids, si bé desproveïts de caràcter de norma orgànica i harmonitzadora. El Tribunal constitucional en la seva Sentència de 5 d'agost de 1983 («BOE» de 18 d'agost), mantenia que «des d'aquesta perspectiva poden distingir-se en el tit. VI dos blocs normatius de finalitat diferent: el primer regula el procés de transferència de funcionaris i el sistema de cobertura de les vacants que són prejutjades en els serveis que han estat objecte de transferència, i també la situació personal dels funcionaris transferits (arts. 31 al 33); el segon conté principis relatius a l'ordenació definitiva de la burocràcia (arts. 34 al 38)».

rir, supera l'exclusiva transferència de personal perifèric vinculat al servei traspassat i afecta tots els funcionaris de l'Administració de l'Estat i d'altres institucions públiques.

Per això, posa en connexió el procés de traspassos no solament amb la transferència de serveis (art. 24.1), sinó també amb el procés de reforma administrativa (art. 24.4 en connexió amb el 23).

D'aquesta forma, si en adaptar-se l'estructura dels Departaments ministerials a les exigències del procés autonòmic es comprova que certs llocs de treball han de ser suprimits, els funcionaris que ocupin aquests llocs, tant si pertanyen a l'Administració perifèrica com si no, hauran de passar a ocupar uns altres llocs i, si arriba el cas, podran ser traslladats forçosament a una Comunitat autònoma.

El sistema, descrit ara succintament, es complementa amb d'altres regles de caràcter general. L'Administració de l'Estat no podrà convocar proves selectives per a l'ingrés de personal en aquells Cossos o Escales en els quals hi hagi funcionaris amb expectatives de destinació (art. 24.11), i la Comunitat Autònoma no podrà nomenar personal interí (llevat de l'excepció de l'art. 25.1.b), mentre hi hagi personal estatal que pugui cobrir aquestes places. Així s'aconsegueix de reordenar el personal existent. Tota vacant, doncs, en la Comunitat autònoma de serveis transferits o que hagin de ser transferits, es cobrirà per a la seva provisió amb personal estatal (art. 25.2.a). Per últim, aquest personal transferit es vincula per un període mínim de dos anys a la Comunitat autònoma (sobre el tema de les vacants hi tornarem més endavant).

En definitiva, doncs, es produeix una notable ampliació del personal a transferir, amb una clara vocació d'evitar la duplicació de la despesa i, simultàniament, procedir a reordenar la burocràcia de l'Administració central. El problema que es planteja és el de determinar el mitjà pel qual es procedirà a la transferència, especialment en els supòsits que impliquin un canvi de residència.

3. EL PROCEDIMENT DE TRASPÀS

La Llei del Procés Autonòmic abordava el tema del mecanisme de traspassos introduint-hi dos mecanismes diferents. D'una banda, el traspass forçós i, d'una altra, el voluntari.

Dins del *traspass forçós* es pot incloure el del personal adscrit a

òrgans perifèrics els serveis dels quals foren transferits a la Comunitat autònoma (art. 24.1) i el del personal que, com a conseqüència de la reorganització de l'Administració de l'Estat restarà en situació d'expectativa de destinació per un termini superior a tres mesos (art. 24.7).

El primer supòsit (art. 24.1) no ha presentat majors dificultats pràctiques un cop plasmat l'acord de quins funcionaris es traspassen (una altra cosa és la negociació prèvia o el buidat de serveis abans d'iniciar les negociacions sobre el traspàs de certes funcions). No es modifica el lloc de treballs del funcionari i únicament se n'altera la dependència orgànica i funcional. Per tant, els problemes es desvien vers la situació jurídica d'aquest personal, però la imposició d'aquest canvi de dependència no planteja dificultats greus.

Majors problemes presenta el trasllat forçós de personal quan impliqui canvi de residència. Això explica les cauteles, consistents a permetre primer el trasllat voluntari a d'altres Comunitats autònomes o bé tractar d'ubicar el funcionari desplaçat a d'altres serveis de l'Administració de l'Estat. Únicament la manca d'acomodació del funcionari que el porti a romandre més de tres mesos amb expectativa de destinació comportarà el seu trasllat forçós.

Però, a més, d'altres mesures complementàries pretenen també indirectament evitar aquest tipus de trasllat. Així, s'estableix un règim de jubilació anticipada per al funcionari afectat que compti amb més de trenta anys de serveis. Aquells que no tinguin aquesta antiguitat, podran optar per un règim singular d'excedència de deu anys de durada mínima i indemnització a regular pel govern (art. 24.9). Igualment, es preveu la indemnització per a aquells trasllats que impliquin canvi de residència i, també la possibilitat d'emprèstits per a nou habitatge i d'altres ajuts complementaris (art. 20.10).

En qualsevol cas, el recurs a la tècnica de trasllat forçós, quan aquest impliqui canvi de residència, no sembla una bona solució. La preocupació per evitar duplicacions de despesa i l'interès per reordenar l'Administració de l'Estat han de ser modulats, en aquest punt, per l'interès en aconseguir una Administració autònoma eficaç. El funcionari així traslladat arribarà a la seva nova destinació sense cap mena de motivació, amb l'única preocupació de trobar la sortida d'un lloc on ha estat forçosament destinat. Els problemes ja existents entre personal traspasat de serveis perifèrics i personal contractat per la Comunitat autònoma pot assolir cotes que facin ingovernable una

Administració nova i amb un notable nombre de funcions si s'hi afegeix el personal destinat forçosament.³³

Davant del trasllat forçós, tot fa pensar que és aconsellable el *trasllat voluntari*. És cert, però, que la Llei del Procés Autonòmic, si bé admetia aquesta possibilitat, la regulava de forma rònega i sense donar-li l'atenció que mereixia. Així, el trasllat voluntari de l'article 24.5 és una mera possibilitat que s'ofereix al funcionari afectat per la reorganització de l'Administració estatal.

La solució davant d'aquesta indeterminació legal vol assolir-se mitjançant la incentivació dels trasllats i impulsar així el personal de l'Administració estatal perquè demani una destinació en l'Administració autonòmica. En aquesta línia, han de situar-se els Reials Decrets 1778/1983, 336/1984 i 1336/1984, i també l'Ordre de 30 d'abril de 1984 per la qual s'apliquen els dos primers Reials Decrets en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya.

Aquesta normativa vol, en principi, fer realitat l'esperit de la Llei del Procés Autonòmic i aconseguir una reordenació no traumàtica de la funció pública espanyola, adequant-la a l'Estat de les Autonomies. Per això, el Reial Decret 1778/1983 del 22 de juny (anterior per tant a la Llei del Procés Autonòmic, però coetani al projecte de LOAPA), estableix un mecanisme concret de transferència de funcionaris basat en el trasllat voluntari i articulat entorn a les anomenades «ofertes públiques d'ocupació». Aquest sistema, però, ha d'examinar-se amb un cert detall.

3.1. *El Reial Decret 1778/1983, de 22 de juny*

L'esmentat Reial Decret té com a punt de partida una problemàtica molt concreta, que és a reativa a a dificultat de cobrir, mitjançant el traspàs de personal estatal, llocs de treball en els serveis centrals de les Comunitats autònomes. Atès el procés de traspàs basat

33. La disposició transitòria vuitena de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, ha establert en el seu número set el següent: «El efectius de personal que, procedents dels serveis centrals, hagin de ser transferits a les Comunitats autònomes i que no puguin ser obtinguts per aquestes per mitjà dels procediments previstos a la present disposició transitòria, es procuraran per mitjà del sistema de trasllat forçós. El personal afectat pels esmentats trasllats que no es vulgui traslladar, podrà optar per passar a la situació administrativa d'excedència forçosa, sense dret a cap mena de retribució».

en la transferència directa del personal adscrit a serveis perifèrics (recordem l'art. 24.1 de la L.R.A.), la veritable manca de personal s'ha fet palesa en els nous serveis centrals de les Comunitats autònomes, cosa que ha forçat la contractació de nou personal.

A més, s'hi han afegit altres problemes. D'una banda, els serveis centrals de l'Estat no són susceptibles de repartiment entre 17 Comunitats autònomes, bé en el cas que desapareguin llurs funcions o menys encara si se'n mantenen competències. D'altra banda, els costos d'aquests serveis han de valorar-se en relació amb les noves funcions assumides per les Comunitats autònomes per acordar els crèdits que es transfereixin en matèria de personal.

La realitat, doncs, és que de fet es feia impossible procedir al trasllat de personal de l'Administració estatal llevat de l'adscrit a serveis perifèrics, a les Comunitats autònomes, cosa que venia a afegir-se al problema d'haver de forçar un trasllat amb canvi de residència.

Davant d'aquesta situació es va aprovar el Reial Decret 1778/1983; així doncs, tal com diu a la seva exposició de motius, «és decidida voluntat política del Govern de la Nació posar fi a aquesta situació amb caràcter immediat, sense demorar per més temps l'adopció de les mesures necessàries per assolir-ho, mentre s'enllesteixi la valoració definitiva del cost efectiu dels serveis transferits i es resolguin els problemes jurídics del traspàs de funcionaris».

En conseqüència, les mesures que s'adopten són les següents:

1. Dotació de crèdits per a cada Comunitat autònoma, els quals han de ser utilitzats per a la dotació de llocs de treball.³⁴
2. Aquests llocs de treball els cobriran les Comunitats autònomes, mitjançant concurs de mèrits, entre funcionaris de carrera de l'Administració civil de l'Estat i dels seus organismes autònoms, i també personal en règim de contractació administrativa i laboral.
3. D'acord amb aquests criteris i tenint en compte els crèdits disponibles, el ministeri de la Presidència, a proposta i de conformitat amb les Comunitats autònomes, convocarà ofertes públiques d'ocupació per cobrir llocs vacants als serveis centrals de les Comunitats autònomes.

34. S'imposa a les Comunitats autònomes un límit màxim per dotar el complement de destinació, límit que no podrà sobrepassar el 20% de la quantitat global que consta a l'Annex. Igualment es limiten certs incentius (art. 3r.).

4. Es determina amb precisió qui hi pot concórrer i a quines places i es fixa l'ordre de prioritats i el mecanisme d'adjudicació.
5. S'enumeren els beneficis a atorgar al personal que hagi de traslladar-se de residència.

Es posen en marxa, així, les ofertes públiques d'ocupació per mitjà de les quals es pretén aconseguir el trasllat voluntari a les Comunitats autònomes oferint-hi places de serveis centrals. Amb això es pretén de racionalitzar l'oferta d'ocupació pública, els trasllats de personal a les Comunitats autònomes i dotar a aquestes de les partides pressupostàries suficients per poder cobrir provisionalment els serveis centrals. En qualsevol cas, això es fa de forma voluntària, incentivant els qui vulguin traslladar-se de domicili amb una sèrie d'avantatges.

L'eficàcia o no d'aquestes ofertes públiques d'ocupació es comprovarà amb el transcurs del temps, si bé l'experiència més recent sembla confirmar que no s'han assolit els objectius previstos. No s'ha aconseguit desplaçar personal de l'Administració central i aquell que s'ha traslladat no ha estat sempre el que la Comunitat autònoma hagués desitjat.

A més, hi havia d'altres factors que exigien perfeccionar el mecanisme del Reial Decret 1778/1983.

3.2. *Reial Decret 336/1984, de 8 de febrer, i Reial Decret 1336/1984, de 8 de juny*

Els límits que presentava el Reial Decret 1778/1983 vol superar-los el Reial Decret 336/1984, el qual, en certa forma, completa l'anterior. La idea fonamental és agilitar el mecanisme de trasllats i cercar una especial incidència en el personal que presta els seus serveis a Madrid. Pot afirmar-se que ens trobem davant d'una norma de «buidat» de la burocràcia amb residència a Madrid.

El mecanisme anterior, el propiciat pel Reial Decret 1778/1983, podria aconseguir bons resultats per traslladar personal de l'Administració estatal a l'autonòmica, però aquest trasllat es produiria essencialment entre el personal perifèric. Per això, diu l'exposició de motius, els beneficis s'han d'estendre «a tot el personal destinat a Madrid-capital que solliciti el seu trasllat voluntari, bé a llocs de les Co-

munitats autònomes, encara que no siguin els seus serveis centrals, bé a llocs dels serveis perifèrics de l'Administració civil de l'Estat i els seus organismes autònoms».

Per a aquesta finalitat, s'estenen a tot tipus de trasllat voluntari que impliqui canvi de residència els beneficis previstos pel Reial Decret 1778/1983, amb algunes comptades excepcions (art. 1.4). Alhora, s'articula un sistema de trasllat permanent (arts. 3 a 6) per cobrir llocs de treball a les Comunitats autònomes (sigui quin sigui el lloc concret de treball dins la Comunitat autònoma) o en serveis perifèrics de l'Administració estatal o dels seus organismes autònoms.

Completa aquest cos normatiu relatiu als trasllats voluntaris el Reial Decret 1336/1984, de 8 de juny, pel qual s'estenen les mesures ja implantades per a l'Administració de l'Estat (Reials Decrets 1778/1983 i 336/1984) al camp de la Seguretat Social.³⁵

4. LA PROVISIÓ DE PLACES VACANTS

La solució donada a la provisió de vacants a l'art. 25 de la L.P.A. mereix ser examinada amb un cert deteniment. L'esmentat precepte estableix el mecanisme per cobrir les vacants que es produeixen en els llocs de treball corresponents a serveis transferits o que es transfereixin en el futur, i disposar que la Comunitat autònoma comunicarà la vacant a l'Administració de l'Estat perquè aquesta la cobreixi tenint en compte, si de cas, el tema de la cooficialitat de l'idioma.

Sense entrar ara en el tema de la llengua, s'observa com s'estén el procés de transferències de funcionaris al moment o moments posteriors a aquell que cal cobrir les vacants i s'insisteix que aquestes passin a ser ocupades pel personal estatal. La mesura, que troba la seva justificació en el desig de redistribuir la burocràcia estatal que vagi perdent tasques, planteja, però, alguns dubtes.

Entenc que el punt central radica en aquest poder permanent que és reconegut a l'Estat d'anar proporcionant personal a les Comunitats autònomes. El tema fou plantejat amb ocasió de la discussió de la L.O.A.P.A. i, davant de les alegacions dels recurrents, el Tribunal constitucional va mantenir el següent:

³⁵. Cal tenir en compte, a més, la disposició transitòria vuitena de la Llei 30 de 1984, de 2 d'agost.

«És cert que, tal com alleguen els recurrents, la convocatòria dels concursos per a la provisió de places vacants a les plantilles de l'Administració de les Comunitats autònomes ha de correspondre a les pròpies Comunitats que hagin assumit competències de desenvolupament legislatiu i d'execució en matèria d'organització administrativa i de règim estatutari dels seus funcionaris, ja que aquesta operació entra normalment dins d'aquestes competències. En l'etapa transitòria, però, a la qual fa referència l'esmentat article, pot considerar-se com a principi bàsic la utilització racional del funcionariat existent i, per tant, han d'estimar-se bàsiques aquelles normes que siguin necessàries per garantir l'efectivitat d'aquest principi. I atès, a més, que el sistema previst suposa simultàniament un procés d'adaptació de les estructures administratives estatals i, si de cas, el trasllat forçós dels funcionaris, resulta obligada la provisió de les vacants per l'Administració de l'Estat.»

En definitiva, conclou, l'art. 32.2 (actualment article 25.2 de la L.P.A.), ha de ser considerat *dins de les bases* previstes a l'article 149.1.18 de la Constitució, sense que pugui declarar-se inconstitucional.³⁶

El raonament no deixa de presentar algun punt fosc. El seu criteri central consisteix a afirmar que «pot considerar-se com a *principi bàsic la utilització racional del funcionariat existent*» i, per tant, bàsiques les normes necessàries per garantir l'efectivitat del principi.

Per tant, si la convocatòria i provisió de vacants és, en principi, funció pròpia de les Comunitats autònomes, «en l'etapa transitòria a la qual fa referència l'article» ha d'aplicar-se el principi bàsic i reconèixer la competència de l'Estat, ja que es tracta de reordenar-ne la burocràcia i disposar, fins i tot, el seu trasllat forçós.³⁷

Doncs, bé, al marge de la discutible extensió del que és bàsic fins a les facultats de gestió, hi ha un punt la interpretació del qual ha de ser precisada. Em refereixo a l'abast temporal d'aquest període transitori.

Les raons del Tribunal Constitucional encaixen amb l'esperit de

36. *Vid.* les alegacions del Govern i del Parlament basc, i també la resposta del Tribunal constitucional, a la Sentència 76/1983, de 5 d'agost («BOE» de 19 d'agost). Sobre el tema, *vid.* també CASTELLAS, notes sobre... *op. cit.* pàg. 34.

37. D'aquesta forma, el Tribunal constitucional, reconeix un cop més el caràcter material dels «principis bàsics» i hi afegeix una funció de gestió i no pas l'establiment d'un principi rector.

la L.P.A. que tendeix a evitar la duplicitat burocràtica, però atorguen a l'Estat la facultat d'esdevenir el proveïdor oficial de funcionaris durant un període no preestablert.³⁸ Tal mesura ha de comportar, doncs, en tot cas, la garantia absoluta que l'Administració estatal no contractarà ni un sol funcionari nou, ja que, en cas contrari, el període transitori podria esdevenir indefinit. En aquest sentit, l'aplicació de l'article 24.11 ha de ser estricta i fins i tot ser-ne ampliat el contingut: l'Administració de l'Estat no podrà convocar proves selectives per a l'ingrés de personal mentre les places puguin ser cobertes per concurs, segons els números 4 al 6 del mateix precepte. Un cop exhaurit el personal estatal existent en publicar-se a L.P.A., l'article 25 2.a de la L.P.A. perdrà el seu sentit, en haver arribat a fi la fase transitòria.

D'altra banda, mentrestant, la Comunitat autònoma únicament podrà nomenar personal interí si els trasllats estatals no es produeixen amb la rapidesa necessària per evitar el col·lapse dels serveis (art. 25.2 b). La mesura, lògica en el seu context, s'ha d'entendre també limitada temporalment a aquest primer moment necessari per ubicar el personal estatal sobrer.

En definitiva, si bé la provisió de vacants ha de ser reconeguda com a competència autonòmica, de forma excepcional i per un període transitori breu (el necessari per col·locar el personal estatal existent en publicar-se la L.P.A.) es pot admetre la competència estatal. Potser hagués estat convenient fixar un termini general, un cop transcorregut el qual, les Comunitats autònomes haguessin passat a exercir la plenitud de llurs competències al marge d'aquesta etapa transitòria vinculada al procés de transferències.

En la línia del que hem exposat se situa el núm. 2 de la disposició transitòria octava de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, el qual estableix el següent: «*Mentre no es completin les transferències de mitjans personals a les Comunitats autònomes no es podrà convocar vacants en els serveis centrals per ser cobertes per personal amb destinació als serveis perifèrics o de nou ingrés, llevat d'aquelles vacants que corresponguin a serveis centrals no afectats per les transferències i que no puguin ser cobertes per funcionaris amb destinació a la mateixa localitat, previ l'informe de la Comissió Superior de Personal.*»

38. *Vid.* al respecte, JIMÉNEZ ABAD, *op. cit.*, pàg. 116.

5. SITUACIÓ JURÍDICA DEL PERSONAL TRANSFERIT

La situació del personal transferit conté, sens dubte, la major càrrega conflictiva. Si el procés de transferències pot ser analitzat en el seu vessant objectiu i de reforma administrativa amb una certa distància i intentant de cercar la millor solució per als interessos públics, en descendir a la situació del funcionari singular el tema assoleix una especial passió en el seu tractament ensems que un enfocament centrat en els interessos i drets individuals. Els dos vessants del problema, reforma de l'Administració i situació del seu personal, estan íntimament lligats. Veiem ara el segon.

5.1. Dependència del personal transferit

Aquesta ha estat una de les qüestions centrals que han dominat tot el procés de transferències, tal i com ho demostra l'anàlisi de les disposicions que successivament s'han anat ocupant del tema i a les quals hem fet referència.

La L.P.A., i també la Llei 30/1984, de 2 d'agost, sembla que vénen a tancar definitivament el procés.

La L.P.A. es refereix al tema en els seus articles 24.1 i 2, 25.1, i 30. L'article 25.1 estableix de forma clara que els funcionaris transferits *s'integraran com a funcionaris propis de les Comunitats autònomes de les quals dependran orgànicament i funcional*.

Declaració a la qual remet l'article 24 i que reforça l'article 30 en reconèixer la integració d'aquest personal en els cossos i escales propis de cada Comunitat autònoma.³⁹

Els dubtes que poguessin subsistir entorn a la interpretació d'aquests preceptes i que motivaren les alegacions dels diversos recurrents davant del projecte de L.O.A.P.A., han estat dissipats per la Sentència del Tribunal constitucional de 5 d'agost de 1983.

S'hi afirma el següent (en relació amb l'art. 31.1 de la L.O.A.P.A., actual art. 24.1 de la L.P.A.):

«L'apartat 1r. reproduïx, per als funcionaris adscrits a serveis perifèrics, la norma continguda a les disposicions transitòries dels Estatuts de les Comunitats autònomes relativa als funcionaris adscrits a

39. Vid. també, l'art. 6 del Reial Decret 336/1984, de 8 de febrer.

serveis de titularitat estatal o a d'altres institucions públiques, si bé redueix l'ambigüïtat i indeterminació de l'expressió *passaran a dependre* de les Comunitats autònomes en establir, per remissió a l'article 32.1, que l'esmentada dependència és tant orgànica com funcional.»

Davant els dubtes que poguessin suscitar d'altres preceptes, que semblen reconèixer una doble dependència de l'Estat i de la Comunitat autònoma (art. 24.2 o disposició addicional segona de la L.P.A.), el Tribunal constitucional insisteix:

«Si es compara el text inicial amb el text final del projecte, hom pot apreciar que la voluntat del legislador ha estat considerar els funcionaris transferits com a *funcionaris propis de les Comunitats autònomes.*»⁴⁰

En definitiva, el funcionari transferit, segons la L.P.A., s'integra en l'Administració autònoma, en els seus cossos o escales, amb una dependència orgànica i funcional.⁴¹

Aquesta mateixa idea ha estat recollida i reforçada a la Llei 30/1984, de 2 d'agost, l'article 12 núm. 1 de la qual estableix que «els funcionaris transferits a les Comunitats autònomes *s'integren plenament* a l'organització de la funció pública d'aquestes... Es garanteix la igualtat entre *tots els funcionaris propis* de les Comunitats autònomes, amb independència de llur Administració de procedència».

5.2. Situació a l'Administració d'origen

La claredat amb què es determina la pertinença a l'Administració autònoma del personal no deixa d'amagar una nota peculiar, ja que aquest personal manté una especial relació amb l'Administració d'origen. Amb això s'ha volgut garantir el respecte als drets adquirits i,

40. La recomanació del Tribunal constitucional, instants el legislador a precisar aquesta qüestió i donant una nova redacció als articles 31.2 i disposició addicional segona de la L.O.A.P.A., no ha estat aconseguida.

41. Cal tenir en compte, però, l'article 25, nùms. 3 i 5, als quals s'estableix el caràcter estatal d'allò relatiu a la M.U.F.A.C.E., classes passives i règim de Seguretat Social, i també el mateix caràcter estatal del dictamen del Consell d'Estat en cas de separació definitiva del servei. El Tribunal constitucional reconegué expressament la validesa d'aquest dictamen en la Sentència de 5 d'agost de 1983.

entre ells, el de retorn a l'Administració de la qual es partia, amb el manteniment en tot moment de la posició que hom tenia, de manera que s'entengui que en tot moment s'ha estat en actiu a l'Administració d'origen. En definitiva, es tracta de reconèixer i assegurar unes expectatives de reingrés a les quals els funcionaris no semblaven disposats a renunciar (la possibilitat de cobrir llocs propis del seu cos estatal, per exemple, es contempla teòricament a l'art. 26 de la L.P.A. i es reconeix la «igualtat de condicions amb el personal estatal»).⁴²

En aquesta línia, l'article 24.2 de la L.P.A. determina que els funcionaris estatals transferits a les Comunitats autònomes «continuaran pertanyent a llurs cossos o escales d'origen i tindran els mateixos drets econòmics, de carrera i professionals que corresponguin als funcionaris dels esmentats cossos o escales que romanguin en servei actiu».

Doncs bé, ultra la redacció força confusa que, com ja hem exposat, pot portar a pensar que s'estableix una doble dependència d'aquest personal, cal precisar en quina situació administrativa es concreta aquesta de «continuar pertanyent a llurs cossos o escales».

La resposta normativa ha anat evolucionant amb el temps, com ja hem vist. Les últimes vegades que s'aborda la qüestió s'insisteix a qualificar aquesta situació com de «supernumerari» (art. 7 del Reial Decret 1778/1983 o art. 6 del Reial Decret 1336/1984). Trencant, però, amb aquesta línia, la Llei 30/1984, de 2 d'agost, ha vingut a establir, al seu article 12.2, que «els funcionaris transferits són funcionaris en situació administrativa de servei actiu en la funció pública de la Comunitat autònoma en la qual s'integren».

«En llurs cossos o escales d'origen romanen en una *situació administrativa especial de serveis en Comunitats autònomes*, que els permet de mantenir, quant a aquests, tots els seus drets, com si es trobessin en servei actiu, d'acord amb el que s'estableix als respectius Estatuts d'Autonomia».

La Llei 30/1984 ha creat, doncs, una nova situació administrativa aplicable als funcionaris transferits. En la seva Administració d'origen restaran en situació de «serveis en Comunitats autònomes», la qual cosa els permet de mantenir *tots els seus drets, com si es tro-*

42. JIMÉNEZ ABAD, *La función pública española en el marco de los Estatutos de Autonomía y la L.O.A.P.A.*, «D.A.», 196, 1982.

bessin en actiu. Els desigs del personal transferit esdevenen, així, perfectament satisfets.⁴³

5.3. Drets reconeguts al personal transferit

Si a l'epígraf anterior hem examinat la situació administrativa del personal transferit en l'Administració d'origen, cal igualment plantejar la situació en la qual s'integra aquest mateix personal als cossos o escales de l'Administració autonòmica.

No es difícil detectar en el text de la L.P.A., en relació amb aquest punt, una clara voluntat del legislador de tranquil·litzar el funcionari transferit pel que fa a la seva nova situació jurídica i les seves expectatives. En aquesta línia cal destacar dos preceptes concrets. D'una banda, l'article 24.1 i la seva referència al respecte dels «drets de qualsevol ordre que els corresponguin en el moment del traspàs» i el número següent del mateix article en assenyalar que els funcionaris transferits «tindran els mateixos drets econòmics, de carrera i professionals que corresponguin als funcionaris dels esmentats cossos o escales que romanguin en servei actiu». Igualment, l'art. 25.4, que exigeix que el funcionaris transferits no siguin adscrits a les Comunitats autònomes a llocs de treball que no corresponguin a la seva categoria i cos o escala.⁴⁴

Entenc, doncs, tal com deia, que el legislador ha estat ben clar en la seva voluntat de garantir la posició jurídica dels funcionaris transferits, sigui quin sigui el seu origen i forma de traspàs. La mateixa idea és també recollida a la Llei 30/1984, de 2 d'agost, que encara connecta el tema una mica més, d'acord amb la nova estructura de la funció pública. Així, l'art. 12.1 estableix que «les Comunitats autònomes, en procedir a aquesta integració dels funcionaris transferits com a funcionaris propis, respectaran el grup del cos o escala de pro-

43. *Vid.* en general, JIMÉNEZ ABAD, *La función...*, *op. cit.*, pàg. 134.

44. El Tribunal constitucional, a la seva Sentència de 5 d'agost de 1984, estableix, en relació amb l'esmentat precepte (llavors article 34.4 del projecte de L.O.A.P.A.), la necessitat d'eliminar una certa ambigüitat en el seu redactat que podia portar a pensar que l'estructura orgànica de l'Administració autonòmica havia de respectar l'estructura de l'Administració central. Ja l'Advocat de l'Estat, a les seves alegacions en defensa del projecte de L.O.A.P.A., havia mantingut que no s'hi pretenia congelar la potestat d'autoorganització de l'Administració autonòmica. En qualsevol cas, el precepte ha romàs inalterable.

cedència, i també els drets econòmics, inherents *al gran personal* que tinguessin reconegut».

La major concreció d'aquest text no és obstacle que sigui vigent l'arricle 24 de la L.P.A. i, per tant, el reconeixement dels drets «de qualsevol ordre».

D'acord amb aquests preceptes, l'aspecte més destacable és la superació del sempre conflictiu tema dels drets adquirits,⁴⁵ per la referència a la garantia dels «drets de qualsevol ordre que els corresponguin en el moment del traspàs». El difícil equilibri que es volia assolir entorn a les teories dels drets adquirits entre la posició subjectiva del funcionari i la potestat d'autoorganització de l'Administració, per tal d'evitar que es col·lapsés qualsevol intent de reforma, sembla que en aquest cas es decanta totalment a favor del funcionari. Sorgeix aquí un límit d'extraordinària importància per a la reestructuració de l'Administració autònoma, la qual rebrà un bloc de funcionaris la reordenació dels quals haurà de ser sempre a partir i amb respecte dels «drets de qualsevol ordre». És a dir, no n'hi haurà prou amb respectar els drets que doctrina i jurisprudència havien acorat, amb relativa precisió, en la categoria de drets adquirits. Ara, qualsevol dret haurà de ser respectat, pel damunt de la configuració estatutària de la relació funcionarial.

Però, encara hi ha més coses. Una determinada interpretació de l'article 24.2 de la L.P.A. podria portar a pensar que la Comunitat autònoma resta vinculada, en el futur, a la política funcionarial que l'Estat vagi adoptant en relació amb el seu personal. Des d'aquesta òptica s'entendria que es manté una vinculació amb el cos d'origen que fa extensible al funcionari transferit tota alteració que s'hi produeixi. En aquesta línia, ha dit JIMÉNEZ ABAD: «la L.O.A.P.A. els

45. En general, sobre el tema. *vid.* NUNO, *Los derechos adquiridos de los funcionarios*, «R.A.P.» 39, pp. 241 i ss., i també les referències a aquest tema a CASTELLS, *Notas sobre...* *op. cit.*, pàg. 36, i MARTÍNEZ BIANCO, *op. cit.*, pp. 7-8; FUNES MARTÍNEZ, *Las preautonomías regionales en España*, Múrcia, 1984, pp. 183 i ss.; igualment, la recensió de PARADA al llibre de NARBEL, *Les droits acquis des fonctionnaires*, Lausana, 1957, publicada a «R.A.P.», núm. 31.

Sobre el tema dels drets adquirits hi ha una abundosa jurisprudència que ha anat delimitant l'extensió d'aquest principi general. Així, per parlar d'una Sentència recent, podem fer esment de la de la Sala Quarta del Tribunal Suprem, de 18 de maig de 1983. Ar. 3.358, la qual afirma que dins del règim estatutari aquesta teoria falla en molts aspectes ja que, respectant el contingut econòmic de la relació jurídica bàsica, tota la resta, o gairebé tota, s'articula en funció del bé del servei.

garanteix [als funcionaris transferits] idèntics drets econòmics i professionals que els que puguin tenir aquells que es trobin en actiu, de tal manera que qualsevol variació o millora de les condicions econòmiques o professionals en el cos d'origen haurà de tenir immediata traducció en la Comunitat autònoma a favor del funcionari transferit».⁴⁶

Certament, les conseqüències d'aquesta interpretació tenen especial gravetat de cara a l'estructuració de la funció pública autonòmica.⁴⁷ Per això, pot destacar-se la interpretació que d'aquest precepte ha realitzat el Tribunal constitucional en la seva Sentència de 5 d'agost de 1983, on determina que a l'article 24.2 «s'estableix la forma de garantir als funcionaris estatals transferits que pertanyin a cossos o escales, els drets adquirits de qualsevol ordre i naturalesa que posseïssin en el moment de la transferència, exigència que es troba expressament establerta en la totalitat dels Estatuts d'Auonomia». Sembla que desapareix el reconeixement a una equiparació permanent i, així, es distingeix clarament entre la situació jurídica prèvia al traspass i la posterior, en la qual la dependència orgànica i funcional de la Comunitat autònoma té el límit dels drets que posseïx el funcionari transferit, però no el límit de l'adequació a la nova normativa estatal.

Tal com allegà el Consell Executiu de la Generalitat, una exagerada valoració del tema dels drets adquirits pot produir una col·lisió amb el principi d'eficàcia de l'Administració sancionat a l'art. 103, principi aplicable a l'Administració de les Comunitats autònomes. En definitiva, el reconeixement dels drets de qualsevol ordre s'ha d'entendre, referit a la situació estatutària prèvia al moment de la trans-

6. ALGUNES QÜESTIONS PUNTUALS

La visió que es té, en aquest moment, de tot el procés de transferències ha de ser completada amb l'estudi d'algunes qüestions puntuals.

46. JIMÉNEZ ABAD, *Función Pública... op. cit.*, pàg. 135

47. En aquest sentit, les paraules del Conseller de Governació, senyor Macià Alavedra, en el debat general sobre l'Organització de l'Administració i la funció pública a Catalunya, celebrada en el Parlament català el 20 de desembre de 1983 («Diari de Sessions», sèrie P, núm. 156, pàg. 5.079).

ferència, però no inclou les expectatives ni l'equiparació futura, a la situació dels funcionaris de l'Administració estatal de la qual partí el personal transferit.

6.1. *La circulació del personal transferit*

La reassignació de funcionaris entre l'Estat i les Comunitats autònomes, que suposa el procés de transferències, deixa obert el tema de la mobilitat ulterior del personal transferit. Des d'un principi, els funcionaris estatals reclamen la possibilitat de poder retornar a llurs administracions d'origen i d'estar en aquest moment en igualtat de condicions que el personal que havia romàs a l'Administració estatal. Es parla, en aquest primer moment, del «dret permanent d'opció de retorn». Els problemes de mobilitat no s'esgoten amb aquest aspecte; cal també alludir a la mobilitat dins de la Comunitat autònoma i entre les diverses Comunitats autònomes.

Doncs, bé, aquests problemes són els que vol resoldre la L.P.A. al seu art. 26. Tal com diu el Tribunal constitucional, l'art. 26 (abans art. 33 de la L.O.A.P.A.), reconeix «el dret dels funcionaris transferits de participar en els concursos de trasllat convocats per la Comunitat autònoma a la qual pertanyen, per l'Estat i per d'altres Comunitats autònomes, garantint així la mobilitat vertical i horitzontal d'aquests funcionaris». Es tracta, afegirà el Tribunal constitucional, d'una norma que ve a paliar el caràcter forçós de les adquisicions i trasllats dels funcionaris afectats per la transferència.

No pot, doncs, amagar-se la relativització que, a la pràctica, tindrà aquest dret de retorn a l'Administració d'origen, tal i com hem exposat. Si ens trobem en un procés general de transferències i de reorganització de l'Administració central, no serà fàcil trobar acomodació en una Administració estatal disminuïda.

En qualsevol cas, l'art. 26 consagra en els seus diversos apartats les diferents situacions. El primer consagra la mobilitat dins de la Comunitat autònoma i equipara el personal transferit «a la resta de funcionaris propis de la Comunitat autònoma».

El segon apartat recull el principi del dret permanent d'opció de retorn, si bé amb un límit temporal inicial de dos anys, límit que sembla aconsellable en pro d'aconseguir una major estabilitat inicial.

Per últim, els paràgrafs 3 i 4 regulen la participació en concursos de trasllat convocats per d'altres Comunitats autònomes. En aquest

punt s'imposa la mateixa limitació temporal inicial de dos anys, però, alhora, es tracta de facilitar aquesta mobilitat amb un dret preferent a l'adjudicació de places convocades per altres Comunitats (reserva 1/3 de places). Dret preferent que es reconeix amb caràcter personal i per un període de set anys des que es produís la transferència.

6.2. *El manteniment dels cossos nacionals*

L'esquema general d'articulació de la funció pública autonòmica basada en el reconeixement d'una burocràcia pròpia de les Comunitats autònomes, d'acord amb els arguments jurídics i les raons polítiques ja analitzades, es trenca radicalment en reconèixer l'existència de cossos nacionals. En aquest cas, el funcionari estatal no passa a integrar-se a l'ens regional per tal com, en tot cas, dependrà de l'Administració de l'Estat. En aquests supòsits, per tant, s'introdueix una excepció a la regla general de configuració de la funció pública autonòmica i es tendeix a un sistema mixt en el qual conviuran en el si de la Comunitat autònoma funcionaris propis i d'altres cossos nacionals que presten eventualment llur servei a l'ens autonòmic.

No cal insistir en la importància del tema i en les reticències històriques i actuals per part de les Comunitats autònomes a reconèixer de forma àmplia i genèrica l'existència d'aquests cossos.⁴⁸ Les al·legacions dels recurrents en contra de l'art. 35 del projecte de L.O.A.P.A. són igualment explícites. El reconeixement de gran nombre de cossos nacionals reconverteria un sistema inicialment previst com de burocràcia pròpia en un altre de funció pública estatal dominant, amb tot el que això té d'integració i d'harmonització.

Doncs bé, l'art. 28 de la L.P.A. (abans art. 35 de la L.O.A.P.A.) justifica, al meu entendre, les reticències autonòmiques, en reenviar les determinacions de quins cossos són nacionals a una futura llei de l'Estat. Cal, però, reconèixer igualment que tal remissió no és, en principi, directament oposada a la Constitució i als estatuts, per la qual cosa, la doctrina de Tribunal constitucional sembla encertada:

«Només un cop efectuada la determinació concreta i prevista i en relació amb cadascun dels cossos o escales creats podrà declarar-se, per

48. Sobre els problemes que planteja l'existència de Cossos nacionals en l'àmbit de l'Administració local, *vid.* CASTELLIS, *La Euskadi autònoma y los funcionarios públicos*, Sant Sebastià, 1980.

mitjà de l'escaient procediment d'inconstitucionalitat, si el legislador estatal, en dictar la corresponent llei, s'ha extralimitat en l'exercici de la potestat que la norma en qüestió atribueix i ha envaït tal àmbit competencial». Remissió, doncs, al contingut de la llei futura.

D'aquest pronunciament és important que s'hi comprèn el reconeixement de la legalitat dels cossos nacionals. «Pot haver-hi raons d'interès general», dirà el Tribunal constitucional, «que legitimin constitucionalment la configuració com a nacionals de determinats cossos o escales de funcionaris». Dins de les bases del règim jurídic de la funció pública, art. 149.1.18, es pot enquadrar la creació de cossos nacionals.

En definitiva, doncs, es reconeix la competència estatal per crear per llei cossos nacionals, entenent que pot tractar-se d'un principi bàsic i es confirma així la discutida sentència del mateix Tribunal constitucional de 7 d'abril de 1983.⁴⁹ El que no es resol és quins cossos són «principis bàsics». Cal, doncs, atendre's a la llei estatal i a la doctrina que sobre aquesta, si de cas, dicti el Tribunal constitucional.

6.3. Personal contractat per les Comunitats autònomes

La funció pública autonòmica, per les raons ja exposades, tindrà un doble origen. D'una banda, el personal contractat per la Comunitat i, per l'altra, el personal estatal transferit.

L'esperit de la L.P.A. consisteix a potenciar fins als últims extrems la transferència de personal estatal, limitar la contractació autonòmica (art. 25.2 *b* i *c*) i impedir la futura integració automàtica o privilegiada del personal contractat, cosa que, ensems, és una fórmula de desanimar a seva contractació). Sense entrar ara a valorar l'opció que comporta la L.P.A. per la transferència del personal estatal, el punt conflictiu és l'art. 27.2 en la mesura que prohibeix fórmules d'integració del personal contractat administrativament en places de propietat, bé per mitjà de torns restringits o de reserva de quotes de places. Prohibició que afectaria el personal contractat abans de la Llei de Bases de la Funció Pública.

La qüestió que suscita aquest article és especialment greu en relació amb aquelles Comunitats autònomes, com és el cas de la cata-

49. Sentència comentada per ESTEVE PARDO, *Bases estatales y competencia de ejecución*, «R.E.D.A.» 39, 1984.

lana, que compten amb un elevat nombre de personal contractat i amb una normativa que, en bona part, els reconeix el dret a la seva posterior integració.⁵⁰

Al marge d'aquestes consideracions entorn a la disfuncionalitat de la mesura en el context de la dinàmica burocràtica, hem de destacar en primer lloc la raó de ser d'aquest paràgraf segon de l'art. 27 de la L.P.A., raó que hom pretén trobar a l'art. 23.2 de la Constitució. No insistirem ara en un punt sobre el qual hi tornarem més endavant, però sí que hem de destacar la contradicció que hi ha entre una interpretació inflexible de l'esmentat article de la Constitució en relació amb el personal contractat i la flexibilitat en la seva utilització quan s'aborda la situació i carrera del personal transferit (li són reconeguts drets preferents a l'art. 26.3 de la L.P.A. i se'ls respecten els drets adquirits; en aquest sentit no podem oblidar que la Llei 70/1978, de 20 de desembre, reconeix de forma general al personal estatal una quota de reserva del 25 %).⁵¹ En definitiva, l'article 27.2 hauria d'haver estat corregit en relació amb l'art. 34.3 de la L.O.A.P.A. per permetre alguna fórmula privilegiada d'integració que no violés el principi constitucional d'accés als càrrecs públics d'acord amb els criteris de capacitat i de mèrit. El respecte als esmentats principis no ha de portar, automàticament, a negar l'accés amb certes fórmules privilegiades a la funció pública d'un personal contractat administratiu.

El Tribunal constitucional s'ha pronunciat sobre el controvertit article en termes que, al meu entendre, en matisen i concreten el contingut. Així, assenyala l'alt tribunal que *«es tracta d'una norma transitòria i de caràcter bàsic la finalitat de la qual és garantir que les futures normes d'accés a la funció pública de les Comunitats autònomes no resultin privades de llur eficàcia per haver-se produït un massiu ingrés en els cossos o escales gràcies a proves restringides per al personal contractat per aquelles, abans no es dictin les normes bàsiques a les quals es refereix el mateix article 34 al seu apartat primer. Això no perjudica, però, la possibilitat que aquestes normes bàsiques estableixin o no proves de caràcter restringit les quals ara i de manera transitòria són prohibides»*.

50. Així, per exemple, la disposició addicional primera de la Llei de mesures urgents sobre la funció pública de la Generalitat de Catalunya, de 4 de juny de 1981.

51. Vid. MARTÍNEZ BLANCO, *op. cit.* pp. 74 i 84.

És a dir, el Tribunal constitucional vincula l'art. 34.3 (ara art. 27.2) a la preocupació general de l'Estat reflectida a la L.P.A. de procedir a redistribuir el personal estatal, a evitar la duplicitat de despesa pública en personal. Finalitat que podria veure's impedida si paral·lelament les Comunitats autònomes procedien a contractar personal per a reconvertir-lo automàticament en funcionari de carrera.

Admès, però, aquest objectiu final, el Tribunal constitucional no nega la possibilitat de tal integració, si bé assenyala que transitòriament cal prohibir-la en espera de la redistribució del personal estatal.

Un cop hi hagi llocs per cobrir, el personal contractat passarà a integrar-s'hi. D'aquesta forma, l'art. 23.2 de la Constitució perd força en pro d'una solució racional i factible del problema. En resum, es pot, doncs, pensar que si per als llocs traspassats es comptarà amb personal estatal (bé originari o per ocupació de vacants), els llocs de serveis centrals de la Comunitat autònoma o els derivats de serveis de nova creació, seran ocupats en el futur per aquest mateix personal, quan accedeixi en propietat a les seves places. Superada la fase inicial i transitòria, tal com diu el Tribunal constitucional, les normes bàsiques reconeixeran aquesta solució i això no s'oposa a l'art. 23.2 de la Constitució espanyola. El tema és evitar la creació d'àmplies burocràcies formades per personal contractat per la Comunitat autònoma, ja que, un cop consolidada de fet aquesta estructura del personal, la manca d'integració apateix com a cosa extraordinàriament complexa i delicada. És cert que cal assegurar el mèrit i la capacitat, però això no és incompatible amb proves restringides o quotes de places.

6.4. *La disposició addicional segona de la L.P.A.*

L'esmentada disposició addicional segona recull un supòsit específic, la gestió ordinària dels serveis de la Comunitat autònoma per les Diputacions provincials, en el qual es permetrà que funcionaris estatals transferits puguin ocupar llocs de treball de les Diputacions provincials. Es dona, així, un salt des de l'Administració estatal vers la local.

Per comprendre l'abast de la disposició comentada cal precisar el significat de la «gestió ordinària dels serveis de la Comunitat autònoma per les Diputacions provincials». Ens trobem davant d'una de les modalitats de relació entre l'Administració autonòmica i la local, en la qual, a diferència del cas de la delegació de funcions, no es pro-

dueix una transferència de funcions i la Comunitat autònoma passa a utilitzar els serveis de l'ens local. En definitiva, es tracta de la tècnica enunciatada a l'art. 118 de la Constitució italiana com *utilizzazione degli uffici*.

Aquesta tècnica ha estat recollida a l'article 5 de la Llei del Procés Autonòmic, diferenciant-la de la transferència o delegació i la disposició addicional comentada n'ha recollit la conseqüència pel que fa al règim del personal transferit. En definitiva, amb això es vol deixar ben clar que el personal d'origen estatal transferit es manté en la situació descrita a l'art. 25.1, ja que la Diputació és, als efectes de la gestió ordinària de serveis autonòmics, mer òrgan de la Comunitat autònoma. D'ací que s'especifiqui que podran ocupar llocs de treball dependents de les Diputacions provincials «mentre que aquestes executin serveis propis de les Comunitats autònomes i actuïn com a òrgans d'aquestes».⁵²

7. VALORACIÓ FINAL

La «història» del procés de traspasos de funcionaris sembla estar concluida en la seva vessant normativa. L'aportació de la Llei del Procés Autonòmic sembla definitiva en aquest aspecte i el seu esperit és confirmat amb la Llei 30/1984, de 2 d'agost.

És possible, doncs, a la vista d'aquest procés, apuntar algunes conclusions generals al seu entorn.

a) El nombre de funcionaris traspasats a la Generalitat de Catalunya és, sens dubte, important. La simple observació quantitativa, però, ha de ser contrastada amb una valoració qualitativa. Des d'aquesta última perspectiva poden assenyalar-se críticament els següents aspectes.

En primer lloc, la manca de traspasos de cossos directius, cosa que ha forçat a crear una Administració molt jove per dotar els serveis centrals de l'Administració catalana. Ni s'ha pogut comptar amb funcionaris dels serveis centrals de l'Estat, ni amb tot el personal que estava destinat a Catalunya.

52. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid, 1984, pp. 231 i ss.

Segons dades facilitades per la Direcció General de la Funció Pública de la Generalitat de Catalunya (març 1984), havien estat traspassats a la Generalitat els següents funcionaris:

Advocats de l'Estat	1	
Inspectors financers	6	
Tècnics d'Administració	18	
Lletrats d'A.I.S.S. i d'I.R.Y.D.A.	6	
Arquitectes	21	
Enginyers de Camins	22	
Habitatge	1	
Mines	10	
Industrials	32	
Agrònoms	35	
Monts	19	
Veterinaris	20	
Inspectors d'E.G.B.	75	(segons plantilla)
	55	(places ocupades)

Prenent com a exemple els Tècnics d'Administració, s'estimava que n'hi havia uns 100 destinats a Catalunya.

En segon lloc, el mecanisme del traspàs no ha estat el més adient. Dies abans de signar l'acord, es variaven serveis, que passaven després sense dotació de personal. Es transferien vacants, sense dotació econòmica, o bé funcionaris de Cossos a extingir o a punt d'aconseguir la jubilació. En definitiva, aspectes de relleu menor des d'una perspectiva global, però que incideixen negativament en l'actuació de l'Administració catalana.⁵³

b) Directament relacionat amb el que hem exposat es troba la manca de personal de serveis centrals, la qual cosa ha exigít contractar personal jove, en un nombre elevat, que ha fet una ràpida «carrera administrativa», arribant a ocupar els llocs més alts dins de l'escala administrativa sense haver, en canvi, consolidat la seva plaça com a funcionari de carrera. Això fa preveure un problema futur quant a la destinació d'aquest personal. Igualment, la situació descrita pot ge-

53. Valoració crítica en la qual coincideix la doctrina. *Vid. infra*, nota 20.

nerar tensions amb personal transferit fora del Serveis centrals i fins i tot dins d'aquests mateixos serveis.

c) La legislació de traspassos ha estat respectuosa amb la situació i les expectatives del personal transferit. Això ha donat lloc a situacions de diferents règims de treball per a personal d'igual qualificació, cosa que és font contínua de tensions. La integració en règim d'igualtat dins de la mateixa funció pública autonòmica, en un termini més o menys breu, és un objectiu irrenunciable. El dret d'opció de retorn i de trasllat vertical i horitzontal no s'oposa a aquesta necessària homogeneïtzació en el si de l'Administració catalana.

d) El procés de transferències s'ha de veure com una fase transitòria, sens dubte lligada a la reforma de l'Estat, però, en tot cas, amb una durada no indefinida. És imprescindible que la Comunitat autònoma pugui seleccionar i formar el seu personal, raó per la qual el procés de transferències ha d'acotar-se temporalment.

e) L'existència del personal transferit, tots els drets del qual seran respectats, no ha de portar a traduir mimèticament l'estructura de l'Administració estatal a la *nova* Administració autonòmica. Han de respectar-se els drets, però això és possible dins d'un plantejament innovador. Els límits de la potestat organitzativa han de venir pel respecte a les bases estatals, però no pel condicionant d'un personal que és traspasat amb un règim jurídic determinat. Aquesta és una dada que cal tenir en compte, però no un límit legal.

f) El procés de traspàs de funcionaris pot dividir-se en dues grans etapes, dominada la primera per l'actuació impensada, sense una política global de reestructuració que tingui en compte la reforma de l'Estat i una segona, tot just iniciada, en la qual es pretén vincular el traspàs de personal als interessos de la Comunitat autònoma i a la necessària reordenació de la funció pública estatal. La lògica d'aquest segon plantejament xoca, però, amb fortes resistències entre el funcionariat de l'Administració central, la qual cosa obliga a *amençar* amb el trasllat forçós que, tanmateix, es creu de mins a eficàcia.



CAPÍTOL III

L'activitat de la Generalitat de Catalunya
en matèria de Funció pública.



I. CARACTERÍSTIQUES GENERALS

La reinstauració de la Generalitat de Catalunya, dins del marc de la Constitució de 1978, va suposar l'establiment d'una Administració pública catalana que exercís les funcions que de mica en mica anaven essent reconegudes al nou ens polític. Des del moment inicial de les preautonomies, fins a l'aprovació de l'Estatut i el posterior procés de transferències, la Generalitat anà assumint competències que necessitaven personal per ser portades a la pràctica. Si, d'una banda, aquest personal l'anava rebent per mitjà de les transferències de l'Estat (capítol anterior), la pròpia insuficiència d'aquest mecanisme forçava la contractació de nou personal, que esdevindrà l'altre gran col·lectiu sobre el qual s'estructurarà la nova funció pública catalana. Cal, doncs, portar a terme un breu repàs de l'activitat que en aquest sentit hom ha tingut lloc a Catalunya fins al setembre de 1984.

Repàs, tal com dic, breu, ja que ara únicament ens interessa destacar l'activitat desenvolupada en la mesura que ha suposat la creació d'un nucli funcional important, assentat principalment en els serveis centrals, el qual plantejarà problemes importants en el moment d'integrar-se com a funcionari de la Generalitat al costat del personal funcional transferit des de l'Estat.

Si el personal transferit, objecte del capítol anterior, constitueix un important condicionament per a l'estructuració de la nova funció pública catalana, igualment es pot dir del personal contractat per l'Ad-

ministració autonòmica dins d'una estructuració normativa provisional.

En referir-nos, doncs, a l'activitat de la Generalitat, volem centrar l'atenció en l'activitat desenvolupada en relació amb l'ordenació del personal que s'ha anat contractant, a l'espera d'un text definitiu sobre Funció Pública, el qual permetria ingressar com a funcionari el personal que es posava al servei de l'Administració catalana.

No és ara important la situació del personal transferit, regulada per normativa estatal, ans l'activitat normativa pendent a ordenar l'altre gran component del personal de la Generalitat: el personal contractat. Personal que, insistim, haurà d'integrar-se d'una o altra forma a la nova burocràcia catalana i homologar-se al personal transferit. És, doncs, requisit indispensable conèixer el que s'ha fet fins ara per tal de plantejar sobre bases reals la solució que en el futur hom pretengui d'adoptar.

Des d'aquesta perspectiva, poden destacar-se com a dades més significatives, les següents:

1. ACTIVITAT PROVISIONAL I POC INNOVADORA

El comportament del Parlament i del Consell Executiu de la Generalitat ha estat extremadament prudent en el moment de plantejar-se l'actuació en matèria de funció pública. L'assumpció competencial que va suposar l'Estatut d'Autonomia i, en concret, allò que disposa l'article 10.1.1, no s'ha traduït en un desenvolupament legislatiu important. La raó adduïda per justificar aquesta manca d'iniciativa en una matèria que, des de tots els sectors polítics, hom creu de gran transcendència per fer real l'autonomia de Catalunya, radica en la manca d'una llei de bases estatal, dins de la qual s'emmarqui el desenvolupament legislatiu autonòmic.³⁴

Mentrestant, l'activitat normativa ha volgut sortir al pas dels temes de més urgència (Llei de *mesures urgents* per a la funció pública de la Generalitat...), cosa que ha suposat abordar únicament els problemes *dels funcionaris*, la garantia d'una imparcialitat en la selecció i règim sancionador i tractar d'aconseguir una gestió eficaç del personal que s'anava rebent o contractant. Certament, *no hi ha hagut una política pròpia* en aquest camp i és evident el mimetisme amb

34. Sobre la diferent valoració d'aquest fet, *vid.* el debat parlamentari esmentat a la nota 47.

l'ordenació estatal (mimetisme que abasta també l'estructura organitzativa de l'Administració pública).

No és el moment d'entrar a valorar aquesta situació, però sí podem apuntar-ne alguna de les causes subjacents.

D'altra banda, la indeterminació del nombre de personal al servei de la Generalitat, ja que aquest anava creixent ensems que eren assumides les funcions i es rebien els traspassos. A més, i aquest és l'argument que sovint s'addueix, la inexistència d'una llei de bases estatal. Ben cert que això no era obstacle, d'acord amb el mateix Estatut i la interpretació del Tribunal constitucional, per legislar prenent com a base la legislació estatal existent que fos conforme a la Constitució. No cal insistir en aquest punt. Ara bé, la legislació així dictada per la Generalitat, seguint també ara la doctrina del Tribunal constitucional, hagués nascut marcada amb el signe de la provisionalitat. Dictada la llei de bases estatal, la llei catalana, d'haver-hi contradicció, hauria d'adequar-se a la llei de l'Estat.

És evident que quan la norma afecta funcionaris, persones físiques concretes, amb una especial relació de servei, pensar en alteracions successives de llur *status* és perillós. Aprovar una llei sobre retribucions, carrera administrativa, situacions, cossos o llocs de treball, mentre es pensa que tot podria ser alterat per una diferent concepció d'allò bàsic (tant en l'extensió material com en el contingut) era, almenys, arriscat. Així, entenem que hom pot comprendre aquest *self-restraint* de les institucions catalanes, les quals únicament s'ocuparen dels temes urgents, imprescindibles per ordenar el personal que anaven contractant i rebent, tot garantint la imparcialitat en la selecció i formació. Obviament, això no suposava cap mena de política innovadora ni l'establiment de les bases d'una nova funció pública.

2. PERSONAL CONTRACTAT I HOMOLOGACIÓ

Tal com acabem d'assenyalar, la manca d'una llei de bases va impedir de crear una funció pública pròpia i hom va recórrer a la tècnica de la contractació. Contractació que incidí essencialment en la cobertura de llocs de treball en els serveis centrals, ja que la política de traspassos de funcionaris era particularment deficitària en aquest punt. Així, mentre d'una banda es comptava amb el personal transferit, al qual calia respectar els drets de tot ordre, d'altra banda s'ini-

ciava un procés de contractació de personal per cobrir els llocs no coberts per personal provinent d'altres Administracions.

L'activitat normativa de la Generalitat es va centrar en aquest darrer personal, el contractat, alhora que intentava d'homogeneïtzar els règims jurídics d'un i altre col·lectiu per poder aconseguir un col·lectiu únic sobre el qual, d'acord amb les bases estatals, aplicar en un futur la política autonòmica en matèria de funció pública.⁵⁵

3. UNA DÈBIL POLÍTICA DE FORMACIÓ

Si bé les possibilitats per portar a terme una nova ordenació de la funció pública eren realment minses, res no s'oposava, des d'un principi, a intentar d'incidir en l'eficàcia del personal propi, per mitjà de la formació. Admetent que l'estructura estatal era, en principi, inamovible, sí es podia haver actuat per la via de dotar el funcionari contractat d'una nova formació i haver ofert al transferit un procés eficaç de reciclatge. D'aquesta forma podria haver-se aconseguit un personal més eficient i més vinculat al desenvolupament de la nova entitat autonòmica.

Dissortadament, la valoració de l'obra realitzada no pot ser gaire positiva en aquest punt. No hi ha hagut un veritable programa de formació orientat, des del primer moment, a configurar el funcionari tipus que encaixés en l'Administració que hom estimava idònia. El gran potencial que ha suposat comptar amb un nucli important de personal contractat jove, il·lusionat amb la tasca a desenvolupar i no entebancat per la inèrcia burocràtica, i també amb personal transferit que en assolir càrrecs de major responsabilitat o amb més llibertat d'acció, recobrava la iniciativa perduda, és un actiu que pot malbaratar-se si no s'adopten les mesures adients per dotar-lo, en aquests moments inicials, dels coneixements que necessita i que, en bona mesura, exigeix.

És evident que l'Administració actual i especialment l'Administració autonòmica, és una Administració de gestió, la qual és legitimada des del text constitucional per l'eficàcia en la seva activitat. El funcionari no ha de limitar-se a comprovar la legalitat d'allò que hom li

55. Les raons d'un plantejament d'aquest tipus, que pugués ser qualificat de «realista o pragmàtic», són les que va esgrimir el Conseller de Governació en el debat esmentat a la nota anterior, en particular, pp. 5.079 i ss.

demana, per concedir-ho o negar-ho. Ha de tenir iniciativa per emprendre, dins de la legalitat, totes aquelles tasques que la societat exigeix al menor cost possible. I això requereix una formació que difícilment es troba als centres docents espanyols. La tradicional formació jurídica és avui incapaç de crear els funcionaris que la societat requereix, mentre que, pel contrari, el tècnic arriba també a l'Administració amb gran desconeixement d'aspectes imprescindibles per poder exercir la seva tasca.

En definitiva, cal optar decididament per un nou plantejament en la formació dels funcionaris.⁵⁶

4. LA FUNCIO D'IMPULS DEL PARLAMENT

El tema de l'organització de l'Administració i de la funció pública ha estat sempre considerada com un tema central en la consolidació i desenvolupament de l'autonomia catalana. No és, doncs, estrany que l'actuació del Govern en aquest camp s'hagi vist influenciada de forma notable per les facultats d'impuls que corresponen al Parlament. L'oposició ha portat el tema al si dels debats generals i dels debats sobre l'orientació política general del Consell Executiu, donant lloc a interpellacions i a la formulació de resolucions que caldria tenir en compte (arts. 83 i 84 de la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu del 23 de març de 1982).

En aquest sentit, cal destacar la Resolució 64/1 del Parlament de Catalunya sobre l'orientació política general del Consell Executiu (aprovada el 23 de setembre de 1982, «B.O.P.C.», núm. 98, de 30 de setembre), la qual va donar lloc a l'informe de Criteris sobre la Funció Pública de la Generalitat presentat per l'Honorable Sr. Con-

56. Les crítiques que des de l'oposició s'han fet a aquest tema han estat contínues. L'argument que el senyor Conseller de Governació adduïa en el debat parlamentari del 20 de desembre de 1983 (*vid.* nota 47), relatiu al fet que l'Escola d'Administració Pública ha de seleccionar funcionaris i no personal contractat, no s'estén a la formació. L'Escola d'Administració Pública pot formar ja contractats, i també personal transferit, en la mesura que aquests col·lectius constituïran la futura Administració.

D'altra banda, hagués estat bo començar a plantejar seriosament quin tipus de funcionari es vol i es necessita, com es pensa formar-lo i com serà seleccionat. La manca d'una llei de bases no impedia d'avencar en tots aquests temes, encara que fos a nivell d'estudi.

seller de Governació («B.O.P.C.», núm. 115, de 7 de febrer de 1983), i també a la Resolució 114/1 sobre l'orientació política del Consell Executiu quant a l'organització de l'Administració i la funció pública de Catalunya, la qual donà lloc al debat celebrat en la sessió plenària núm. 79, del 20 de desembre de 1983, («Diari de sessions», sèrie P, núm. 156) darrera del qual fou formulada la Resolució 130/I del Parlament de Catalunya sobre l'esmentat tema («B.O.P.C.», 172, de 12 de gener de 1984).

Les esmentades resolucions han impulsat l'acció de l'Executiu pel que fa a desenvolupar una política imparcial, autonòmica i basada en criteris d'eficàcia. L'impuls, però, no ha reeixit a superar els inconvenients existents per iniciar una veritable política en el camp de la funció pública. En aquesta línia, la Resolució abans esmentada, 130/I del Parlament de Catalunya, aprovada el 21 de desembre de 1983, establia, entre d'altres coses, la següent:

«Acorda que el Govern presenti al Parlament, en el temps més breu possible, un esborrany articulat de llei de la Funció Pública que pugui servir de document de treball a una ponència conjunta, la qual serà creada aleshores d'acord amb l'article 108 del Reglament. Aquesta ponència ha de fer possible el contrast dels punts de vista dels diferents grups parlamentaris sobre la qüestió i facilitar així el treball que s'haurà de realitzar durant la pròxima legislatura.»

En aquest punt, la Resolució no ha estat complida, fins ara.

II. PRINCIPALS ACTUACIONS

Els límits i condicionaments exposats no han impedit que la Generalitat adoptés una sèrie de disposicions legals i reglamentàries en relació amb els temes de funció pública, tant pel que fa als aspectes organitzatius i a la situació del personal contractat, com, en menor mesura, a aspectes generals relatius a la gestió del personal al servei de la Generalitat.⁵⁷

57. Un bon resum, evidentment fet des de l'òptica del Govern, en la intervenció del Conseller de Governació a l'esmentat debat a la nota 47.

1. LA LLEI 4/1981, DE 4 DE JUNY, DE MESURES URGENTS PER A LA FUNCIÓ PÚBLICA DE LA GENERALITAT I EL SEU DESENVOLUPAMENT REGLAMENTARI

L'existència d'un collectiu cada cop més nombrós de personal contractat per part de la Generalitat per cobrir, essencialment, llocs en els serveis centrals, exigia regular les condicions d'accés i estabilitat d'aquest personal. La manca d'una llei de bases estatal, cosa que impedia, com hem vist, establir l'estructura definitiva de l'Administració autonòmica, forçava, d'altra banda, a una regulació parcial dels problemes que afectaven aquest collectiu i que no podien trobar solució adient en la normativa estatal.

Aquesta és la situació en la qual sorgeix la Llei catalana del 4 de juny de 1981, aprovada, tal com diu a la seva exposició de motius, «per resoldre alguns dels problemes més urgents plantejats per l'ordenació i la gestió de la Funció Pública de la Generalitat, i també per satisfer les legítimes aspiracions d'estabilitat del seu personal i mentre no hi hagi la Llei de Funció Pública».

D'acord amb aquests criteris, els aspectes que es van regular són, bàsicament, els següents:

- Regles de contractació, per garantir els principis d'objectivitat i mèrit (art. 4).
- Regles per determinar la cobertura dels llocs de comandament i reduir la discrecionalitat administrativa (art. 5).
- Reconeixement de la necessitat d'articular el mecanisme d'integració del personal al servei de la Generalitat en la futura funció pública com a funcionaris de carrera (disposició addicional primera).

D'aquesta manera eren abordades les qüestions més punyents i completades les normes dictades fins a aquell moment (Decret de 25 de setembre de 1978 i de 19 de febrer de 1979).

Aquestes regles seran alhora desenvolupades per uns altres decrets posteriors. Així, en primer lloc, el Decret 166/1981, de 25 de juny, de reglamentació parcial de la Llei 4/1981. Aquest Decret introdueix com a novetat essencial la figura dels *Contractes administratius transitoris*, com a instrument per vincular el personal contractat al qual es dota, en principi, d'una vocació d'estabilitat mentre se'n

regula la integració a la funció pública catalana com a funcionari de carrera. Del contracte administratiu de col·laboració es passarà al contracte administratiu transitori. A més, l'esmentat decret desenvolupa i detalla el contingut de la Llei.

La cobertura de les places de Cap de Servei i de Secció es modificarà en part per mitjà del Decret 336/1982, de 22 de juliol, i, d'altra banda, l'Ordre de 31 de gener de 1983 incidirà novament en el tema de la selecció en precisar el contingut de la prova i en establir un barem per a l'accés a llocs de comandament i en introduir un representant de l'Escola d'Administració Pública a l'òrgan tècnic que valora els concursos i les oposicions.⁵⁸

En definitiva, doncs, la Llei de mesures urgents⁵⁹ i normes complementàries ha tingut com a objectiu central l'establiment d'un procés de selecció i de designació per ocupar llocs de comandament basat en criteris d'objectivitat, amb la finalitat última de garantir la imparcialitat i la selecció del candidat idoni. Alhora, hom pretén dotar el personal així seleccionat d'una certa estabilitat per mitjà del contracte administratiu transitori (disposicions addicionals primera i segona i disposició transitòria).⁶⁰

58. Una qüestió veritablement conflictiva és la que afecta la cobertura d'aquestes places per personal contractat, ja que ha estat impugnat en la mesura que entraria en contradicció amb els arts 4 al 7 de la Llei de Funcionaris Civils de l'Estat. En definitiva, torna així a sortir la naturalesa peculiar d'aquest personal contractat per la Comunitat autònoma, d'acord amb la Llei 4/1981 i normes complementàries. Vid. DE ALFONSO, *Das Sentencias sobre el régimen de la función pública catalana*, «RJC», 2, 1983.

59. Cal tenir en compte la Sentència del Tribunal constitucional del 8 de febrer de 1982 («BOE» del 28 de febrer), dictada amb motiu del recurs d'inconstitucionalitat promogut contra aquesta llei pel President del Govern. Després de desestimar l'al·legació d'incompetència de la Comunitat autònoma per manca de la llei de bases estatal, recollint el criteri ja exposat a la Sentència de 28 de juliol de 1981, és declarada la constitucionalitat del text. Malgrat que la contractació de personal és un recurs excepcional, el desenvolupament normatiu de tal contractació no és matèria bàsica que estigui reservada en exclusiva a l'Estat.

60. Cal tenir en compte allò que diu la disposició transitòria sisena de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, i també l'article 27.2 de la Llei del Procés Autònom de 14 d'octubre de 1983. El número quart de la Llei 30/1984 va a matisar i suavitzar el contingut de l'article 27 de la L.P.A. i permet que el Consell de Govern de la Comunitat autònoma convoqui proves específiques per integrar a la respectiva funció pública tot el personal contractat «en expectativa d'accés a la seva respectiva funció pública» que hagués estat contractat mitjançant convocatòria pública amb anterioritat al 15 de març de 1984. El número tercer de l'esmentada disposició

L'existència d'unes proves de selecció facilitaràn la futura incorporació d'aquest personal a la categoria de funcionaris de carrera mitjançant procediments específics, sense que pugui adduir-se la violació dels principis de mèrit i de capacitat.

2. ESTABLIMENT DE CATEGORIES I DETERMINACIÓ DELS NIVELLS POLÍTICS

Juntament amb les regles per seleccionar el personal contractat i garantir-li l'estabilitat, calia determinar-ne l'estructura.

Aquesta tasca s'acompleix inicialment amb el Decret de 19 de febrer de 1979 i es desenvolupa per mitjà del Decret de 10 de setembre de 1981. Mitjançant el primer són establertes les categories de col·laborador tècnic, tècnic de serveis especials, administratius i subalterns i el Decret 346/1981, de 10 de setembre, precisa les funcions dels administratius i amplia les escales de llocs de treball amb la categoria d'auxiliar administratiu.⁶¹

D'altra banda, calia precisar fins on arribava la «carrera administrativa» i determinar quins llocs de treball eren de confiança, la cobertura dels quals, per tant, es regiria per la regla de la lliure designació i cessació.

La Llei de Mesures urgents determinava, al seu article segon, els càrrecs que tenien el caràcter de «polítics» i que arribaven fins al nivell de Director General, mentre que l'article cinquè incloïa com a càrrecs de lliure designació i cessació els Subdirectors Generals i Caps de Serveis Territorials, i també el Cap de Servei, càrrecs aquests que havien de ser nomenats, però, entre personal de nivell tècnic, és a dir, personal incorporat a l'Administració autonòmica.

transitòria sisena no fou inclòs en el projecte inicial de llei sobre mesures per a la reforma de la Funció Pública i hi fou aplegit a instàncies dels representants de la Generalitat. *Vid.* al respecte, el debat esmentat a la nota 47, pàg. 5.079. Igualment cal tenir en compte el F.J. 44 de la Sentència del Tribunal constitucional de 5 d'agost de 1983.

61. El Decret 346/1981, de 10 de setembre, fou impugnat davant del Tribunal constitucional per mitjà d'un conflicte de competència, en adduir el Govern de l'Estat que no s'hi respectaven les bases deducibles de la legislació estatal. El Tribunal constitucional reconegué la competència autonòmica per establir categories pròpies, sempre que aquestes equivalguin o siguin homologables funcionalment als cossos o categories estatals.

En aquesta línia, la disposició addicional tercera establia un mandat a l'Executiu perquè regulés la situació del personal eventual, mandat complert, amb retard, mitjançant el Decret 47/1982, de 25 de febrer. En tot cas, tindran el caràcter de càrrecs eventuais, nomenats i cessats lliurement, el Secretari del Consell Executiu, els membres dels Gabinetes del President, dels Consellers i del Secretari General de la Presidència, els Coordinadors Territorials i tots aquells que puguin crear-se mitjançant decret.

En definitiva, bé sigui com a càrrec polític, personal eventual o de lliure designació, la carrera administrativa es detura en el nivell de Cap de Servei i arriba fins a Cap de Secció.⁶²

3. RÈGIM DISCIPLINARI

Si bé les disposicions dictades per la Generalitat, en aquest marc de provisionalitat que provoca la manca de la llei de bases estatal, s'ocupen bàsicament dels temes organitzatius i de la relació orgànica, va ser necessari dictar una disposició que abordés la temàtica pròpia del règim disciplinari. La particular situació jurídica del col·lectiu del personal contractat, al qual es dotava a la vegada d'una relativa estabilitat amb els contractes administratius transitoris, exigia una normativa que permetés a l'Administració autonòmica controlar les persones al seu servei, sense que minvessin llurs garanties jurídiques. Així, l'article 4 del Decret 166/1981 va establir que «els contractes podran ser resolts per incompliment per part del contractant dels seus havers contractuals, d'acord amb el que disposi el Reglament de Règim disciplinari que, al seu moment, aprovi el Consell Executiu».

Remissió, doncs, a una norma posterior que havia de regular aquesta àmplia facultat de resolució contractual, sens dubte la sanció més greu dins d'una escala sancionadora que calia establir.

El desenvolupament de l'esmentat article 4 del Decret 166/1981 es produirà per mitjà del Decret 32/1983, de 31 de gener, sobre règim disciplinari del personal contractat en règim administratiu. L'esmentat reglament, que segueix les pautes de la norma estatal

62. Vid. al respecte, DE ALFONSO, *Los altos cargos de la Generalidad. ¿Administradores o políticos? Una primera aproximación al personal de gobierno de Cataluña*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 25, gener-febrer, 1982.

sobre règimen disciplinari dels funcionaris, tipifica faltes i sancions i incideix en el procediment sancionador. A les faltes greus pot correspondre des de la suspensió del contracte d'un a sis mesos fins la rescissió del contracte.

4. LA NECESSÀRIA HOMOGENEÏTZACIÓ DEL PERSONAL CONTRACTAT

L'equiparació entre els collectius de personal transferit i de personal contractat és un dels gran reptes en pro d'aconseguir una funció pública eficaç. Repte difícil de superar si hom té en compte que aquest personal de diferent origen haurà d'integrar-se en el nou règim estatutari de caràcter uniforme establert per la legislació autonòmica i que, a més, el personal transferit ha arribat a la Generalitat amb règims jurídics diferents.⁶³

Doncs bé, en aquesta línia i seguint la Resolució del Parlament de setembre de 1982, la qual instava el Consell Executiu a actuar en aquest sentit, s'assoliren una sèrie d'acords amb els collectius implicats, plasmat en el Document de 22 de juny de 1983. Alhora, foren adoptades mesures per anar introduint l'homogeneïtzació en l'aspecte retributiu i així és aprovada la disposició addicional setena del pressupost per al 1983, amb una reserva de crèdit de 250 milions per assolir aquest objectiu. Igualment, s'han intentat homogeneïtzar les condicions de treball (acord del Consell Executiu de 10 de desembre de 1982), procurant d'arribar fins i tot a l'establiment de la identitat entre jornades setmanals i horaris de treball.

En qualsevol cas, l'esforç per imposar l'homogeneïtat de collectius ha estat portat a terme per mitjà de mesures incentivadores ensems que s'intentava de reconduir el personal transferit, el qual és assumit respectant «tots els seus drets», al règim propi del personal contractat. Aquestes mesures, d'altra banda, formaren part de negociacions prèvies amb les centrals sindicals i les associacions de funcionaris.

63. La importància d'aquest tema ha estat destacada per CASTELLS, *La funció...* op. cit., pp. 1.212 i 1.216, i també per JIMÉNEZ ABAD, *Función pública...* pàg. 136. Fa al·lusió a aquest tema el Conseller de Governació, en el debat esmentat a la nota 47, pp. 5.075 i 5.077.

5. GESTIÓ DEL PERSONAL AL SERVEI DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

L'ampli col·lectiu de personal al servei de l'administració catalana exigirà un notable esforç per reordenar-ne la gestió.

A tal fi serà creada l'organització administrativa ocupada d'aquesta funció i s'adoptaran una sèrie de mesures tendents a racionalitzar aquest conjunt de persones que formen l'Administració amb la finalitat de facilitar-ne el govern.⁶⁴

Mentre el govern de la funció pública és encomenat a la Direcció General de la Funció Pública, l'òrgan del Departament de Governació, s'adopten una sèrie de mesures per aconseguir l'esmentada racionalització. Així, l'elaboració de plantilles orgàniques i pressupostàries i la relació de llocs ocupats. A la vegada, s'inicia la tasca d'informatització del conjunt de dades que afecten el personal propi, matèria sobre la necessitat de la qual han insistit recurrentment les diverses interpellacions i resolucions parlamentàries.

III. VALORACIÓ

Tal com dèiem a l'inici d'aquest capítol, el personal contractat per la Generalitat constituirà, juntament amb el personal transferit d'altres Administracions, el gran col·lectiu sobre el qual constituir la funció pública de la Generalitat. Funció pública que no naixerà *ex novo*, a partir de l'entrada en vigor de la Llei catalana de la Funció pública, sinó que serà el fruit d'integrar el personal avui al servei de la Generalitat en el nou règim jurídic. D'ací l'interès per conèixer la situació actual d'aquests col·lectius.

Doncs bé, d'acord amb les dades facilitades pel Conseller de Governació el 20 de desembre de 1983,⁶⁵ la Generalitat comptava

64. Pel que fa a l'estructura organitzativa es pot fer esment de les següents disposicions: Decret 77/1980, de 6 de juny, pel qual es crea la Direcció General d'Organització Administrativa de la Funció Pública (*vid.* també el Decret 91/1980, de 30 de juny); el Decret 281/1980, de 3 de desembre, d'estructuració de l'esmentada Direcció; Decret 82/1982, d'1 d'abril, pel qual la Direcció General d'Organització Administrativa i de la Funció Pública passa a dir-se Direcció General de la Funció Pública i se n'estableix l'estructura i funcions; Ordre de 20 de desembre de 1982, que desenvolupa el Decret anterior.

65. *Vid.* el debat parlamentari esmentat a la nota 47.

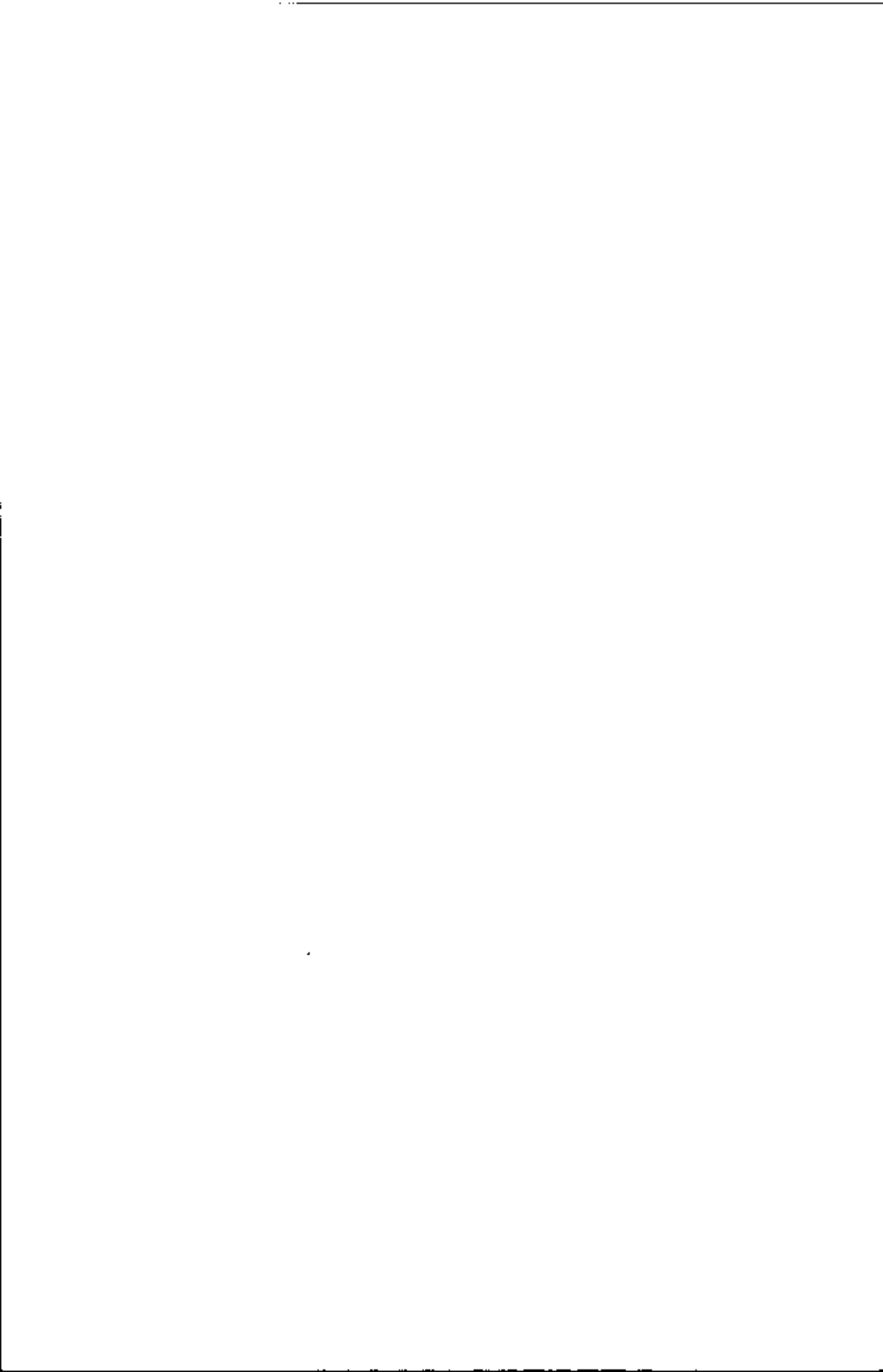
en aquesta data amb un total de 2.936 contractats en diversos règims (contractes administratius transitoris, 1.852; contractes administratius temporals, 279; bombers contractats, 384; contractes d'organismes autònoms, 137; contractes laborals, 284).

Aquest col·lectiu fou bàsicament regulat en els aspectes relatius a la selecció i carrera administrativa (accés a llocs de comandament), i també per tot el que fa al règim disciplinari i s'intenta a la vegada homogeneïtzar el seu règim de treball amb el personal transferit.

Al marge, però, d'aquestes qüestions, tenyides totes elles d'un notable caràcter de provisionalitat, l'aspecte essencial és la integració com a funcionaris de carrera a la futura burocràcia autònoma i la seva homologació amb el personal transferit i el personal de l'Estat. En aquest punt rauen les grans qüestions. I aquesta dada posa de relleu un element sobre el qual reflexionar: la nova ordenació de l'Administració autònoma vindrà condicionada per tots aquest factors, els quals, sens dubte, imposaran llur força sobre els plantejaments innovadors que en aprovar la nova llei es vulguin fer. Novament es corre el perill que la Llei catalana de la Funció pública concentri el seu més gran interès en les disposicions transitòries, oblidant la vocació de futur i la proposta d'un nou model de funció pública.

Així i pel que fa a aquest personal contractat, ens trobarem amb un ampli col·lectiu instal·lat essencialment en els serveis centrals. Això suposa que persones molt joves hagin fet una ràpida carrera i assolit ja els llocs de màxima responsabilitat i remuneració. Es tracta, doncs, d'un personal que arriba a la nova organització amb un règim estatutari sobre el qual no s'admetrà cap mena de rebaixa i que, per contra, espera amb ansietat la integració com a funcionari de carrera. Certament, però, més enllà de l'estabilitat en el lloc de treball, la nova ordenació poc pot oferir-los. O bé han arribat al cim, o els llocs estan ocupats per personal molt jove. La frustració, més o menys aviat, és alguna cosa amb la qual cal comptar.

En qualsevol cas, les facultats d'ordenació de la pròpia administració permeten anar més enllà de les situacions i interessos concrets del personal existent. La força d'aquest personal, però, és quelcom que no pot ser desconegut. Es tracta, en tot cas, d'actuar amb energia i prudència alhora, intentant d'assolir solucions consensuades que permetin, en benefici de tots, la satisfacció de l'interès general amb la menor lesió dels interessos individuals i corporatius.



CAPÍTOL IV

El marc normatiu



L'estudi del marc normatiu on inserir la competència de la Generalitat per regular la seva pròpia funció pública ha de tenir en compte un conjunt de preceptes de diferent valor i contingut. Ensenms, la manca d'una veritable llei de bases en la matèria, ja que la Llei 30/1984, de 2 d'agost té un valor fragmentari i provisional, impedeix una reflexió definitiva sobre el tema.

Cal, doncs, anar als principis constitucionals i als preceptes de la Constitució que afecten directament aquesta matèria. Per aquesta mateixa raó, l'examen de la Llei 30/1984 es farà críticament, atès que el caràcter provisional del text en permet l'esmena en el moment d'elaborar l'autèntica llei de bases.

Des d'aquesta perspectiva global poden diferenciar-se dos grans apartats. Les normes d'aplicació directa contingudes a la Constitució (preceptes continguts al Títol I i disposicions organitzatives aplicades a totes les Administracions públiques), i, en segon lloc, l'anàlisi de l'article 149.1.18, en la mesura que estableix la delimitació competencial en matèria de règim jurídic de les Administracions públiques i règim estatutari de llurs funcionaris.

Un cop acabat aquest examen, passarem, en darrer terme, a una anàlisi crítica de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, prenent com a base els criteris que haguem desenvolupat anteriorment.

I. NORMES D'APLICACIÓ DIRECTA

Hi englobem aquells preceptes que contenen una regulació material determinada que cal que la legislació estatal i l'autonòmica respectin en qualsevol cas. En aquest sentit, es pot establir una doble distinció, separant els principis continguts al Títol I de la Constitució i els principis relatius a l'organització de l'Administració i de la funció pública.

1. PRECEPTES CONTINGUTS EN EL TÍTOL I DE LA CONSTITUCIÓ

D'acord amb el que disposa l'article 53 de la Constitució, pot establir-se la següent diferència entre els drets, llibertats i principis continguts als diversos articles del Títol I (diferència que afecta l'abast competencial de la Comunitat autònoma en desenvolupament dels principis constitucionals): els preceptes continguts al capítol II del Títol I imposen, en tot cas, el respecte al seu contingut essencial, sense que la reserva de llei hagi de ser entesa com a reserva de llei estatal. Els preceptes del capítol III suposen un mandat als poders públics per a llur desenvolupament i en aquest sentit, al poder legislatiu i executiu de la Comunitat autònoma i, per últim, els articles de la secció primera del capítol II han de ser desenvolupats per llei orgànica, respectant-ne el contingut essencial, cosa que suposa excloure la llei autonòmica. A més, cal tenir present el que estableix el paràgraf 2 de l'article 10 de la Constitució.⁶⁶

1.1. *Articles 14, 20, 23.2, 26 i 28 (Secció 1.ª del Capítol II)*

Conjunt d'articles que contenen una sèrie de preceptes que afecten els drets fonamentals dels funcionaris. Alguns es refereixen de forma específica a aquest col·lectiu —per exemple, l'art. 28—, o bé contenen preceptes de valor general que afecten el funcionari en la seva relació orgànica (llibertat d'expressió, vaga) o bé incideixen en la situació del ciutadà com a possible futur funcionari (per exemple, l'art. 23).

Doncs bé, en tots aquests casos resta reservar a l'Estat el desen-

66. Vid. BAENA, *La funció...* op. cit., pàg. 65

volupament d'aquests preceptes i el legislador estatal ha de respectar el contingut essencial dels drets als qual es refereix el text constitucional. Tot i això, la Comunitat autònoma pot incidir normativament en la matèria i executar el que disposa la norma estatal. Per a això n'hi ha prou amb destacar dos aspectes concrets del tema.

En primer lloc s'ha d'entendre que la reserva de llei orgànica (i, per tant, repeteixo, de llei estatal), se centra en el desenvolupament d'aquests drets, cosa que no impedeix que la Comunitat autònoma reguli el que fa referència al seu exercici. Aquesta idea permet de reconèixer un àmbit en la regulació autonòmica la qual, això sí, haurà de respectar en tot cas el contingut material que la llei orgànica estatal hagi establert (en aquest sentit, les sentències del Tribunal constitucional del 5 de novembre de 1981, «BOE» de 19 de novembre i de 27 de juliol de 1982, «BOE» de 18 d'agost). En segon lloc, podem fer esment del projecte de llei, avui decaïgut, sobre «Regulació de l'exercici dels drets i llibertats dels funcionaris de les Administracions públiques» («BOE» de 9 d'octubre de 1981, número 215, I), la disposició addicional segona del qual remetia al Govern el desenvolupament del text de la llei, excloent-ne el personal propi de les Comunitats autònomes, cosa que semblava indicar que, en aquest cas, seria la mateixa Comunitat autònoma qui desenvoluparia la llei orgànica.⁶⁷

Tema aquest, sens dubte, conflictiu i amb particular incidència en algunes Comunitats autònomes. Em refereixo a la temàtica de la llengua i a la referència que hi feia el projecte de llei orgànica abans esmentat. En concret, l'article segon incloïa la llengua entre els elements que poden donar lloc a discriminació i, per tant, a l'entrada en escena de l'article 14 de la Constitució.⁶⁸

67. En relació amb el tema de la vaga de funcionaris i l'article 28 de la Constitució, ringueu en compte la disposició addicional 12 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, la qual surt al pas d'un problema que havia produït notables conflictes. *Vid.* al respecte, FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sobre la ilegalidad de la «retención de haberes» a los funcionarios públicos con ocasión del ejercicio del derecho de huelga.* «R.A.P.», 99, 1982.

68. Sobre aquest conflictiu tema podem veure les opinions de CASTELLS, *op. cit.*, pàg. 1.218, i de FLORENSA/BOZZO, *op. cit.*, pàg. 154. Cal tenir en compte la Llei de Normalització Lingüística de 18 d'abril de 1983, i també l'article 19 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost (en relació amb aquest darrer, *vid.* els comentaris de MILIAN, PUIG SALEJAS i TORNOS a *Llengua i Administració*, 1984).

De notable interès en aquest tema és l'experiència italiana a les Regines espe-

Tema aquest, com dèiem, amb particular incidència en algunes Comunitats autònomes, els Estatuts de les quals han reconegut ja l'exigència del coneixement de la llengua pròpia de la Comunitat com a requisit o mèrit especial per a l'ingrés a la respectiva Administració pública (per exemple, l'article 35 de l'Estatut base, articles 5, 4, 25 i 26 de l'Estatut gallec). Doncs bé, el punt central ha de raure en la determinació de quines ocasions són aquelles en què es produeix un atac al principi d'igualtat garantit a l'article 14 de la Constitució i que justifiquen la intervenció estatal en virtut de l'article 149.1.1. En aquest sentit, penso que cal també tenir present que el principi d'igualtat (i també el que disposa l'article 32.2 de la Constitució espanyola) suposa la negació d'un tracte discriminatori, cosa que obliga a determinar quan és que es dona aquest tracte. Amb aquesta finalitat, d'acord amb la doctrina del Tribunal constitucional, el principi d'igualtat «allò que prohibeix és la discriminació, és a dir, que la desigualtat de tractament legal sigui injustificada per no ser raonable... quan una distinció de tracte manca de justificació objectiva i raonable» (sentència de 10 de novembre de 1981, «BOE» de 19 de novembre i també sentència de 26 de febrer de 1982, «BOE» de 22 de març).

Doncs bé, mentre l'exigència del coneixement d'una llengua no suposa incidir en circumstàncies personals inalterables (edat, sexe, raça) ni afecta la llibertat d'opinió i mentre pugui estar justificat pel mateix principi d'eficàcia administrativa, és lògic admetre que en certs casos hi ha una justificació objectiva que no permet de veure en aquesta exigència un tracte discriminatori.

1.2. *Articles 35 i 37*

Aquests articles de la secció segona del capítol 2n. incideixen també, si bé de forma menys directa, en el contingut de la relació funcional. Així, en el cas de l'article 35, en reconèixer el dret a la promoció per mitjà de la feina (cosa que pot connectar-se amb una obligada carrera administrativa) i d'una remuneració suficient (cosa que incideix en el tema de les retribucions) s'imposa un contingut

cials amb problemes de coexistència de llengües. Sobre el particular es pot consultar, PASTORI, *La burocrazia nelle Regioni a statuto speciali*, vol. col. «La burocrazia nelle Regioni a statuto speciale», Giuffrè, Milano, 1969, pàg. 37, i BARGALLO, *La regione Valle d'Aosta*, Milano, 1978, pp. 99, 107 i ss.

determinat a la futura normativa autonòmica. El mateix es pot dir en relació amb l'article 37, si bé aquesta referència a la negociació col·lectiva planteja el problema de determinar si abasta els funcionaris o es redueix als treballadors no sotmesos a relació estatutària (tema aquest en el qual no entrem, si bé es pot esmentar l'article 6 del Projecte de Llei Orgànica abans esmentat en el qual únicament es contenia la referència a una participació en la negociació de les condicions de treball).

En aquest supòsit (articles 35 i 37), no hi ha reserva de llei orgànica i, per tant, hi cap en principi el desenvolupament per llei autonòmica, si bé respectant el contingut essencial d'aquests drets.

Aquest és, doncs, l'únic límit de la potestat normativa de la Comunitat autònoma que deriva directament de la Constitució, sense que del joc dels articles 53, 35 i 37 se'n desprengui la necessitat d'una llei estatal. Tot i això, poden sorgir d'altres títols habilitants que exigeixin una presència estatal en aquestes matèries. Així, per exemple, en el conflictiu tema de la negociació col·lectiva en la funció pública (sobre el fons del qual no és el moment de pronunciar-se), la sentència esmentada del Tribunal constitucional de 27 de juliol de 1982, reconeix a l'Estat la comperència per establir les bases a partir de la relació que estableix entre la matèria pròpia de la negociació de les condicions de treball i l'article 140.1, números 1, 7 i 18. Però, sobre aquest tema i, en concret, sobre la interpretació del número 18 de l'article 149.1 hi tornarem més endavant.

1.3. *Articles 40 i 41*

Dins del capítol tercer del títol primer hi són englobats els nomenats «principis rectors de la política social i econòmica», alguns dels quals incideixen, també indirectament, en el contingut de la relació funcional. Així, els articles 40 i 41, en establir condicions generals de la relació de treball i, per tant, de la relació funcional, i en garantir un «règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans». A partir d'aquests criteris rectors, els poders públics i, per tant, la Comunitat autònoma, hauran d'adoptar les mesures necessàries per fer realitat allò que la Constitució es limita a enunciar.

2. PRINCIPIS ORGANITZATIUS CONTINGUTS A LA CONSTITUCIÓ

La Constitució espanyola, en referir-se al tema de la burocràcia, no es limita a establir una distribució competencial entre l'Estat i les Comunitat autònomes i hi afegeix uns principis o regles generals que afecten tota la funció pública en conjunt. En conseqüència, i si bé és cert que la incidència sobre la competència legislativa de les Comunitats autònomes és especialment intensa segons la forma en què s'estableixi la distribució competencial, no pot però oblidar-se l'altre aspecte, és a dir, l'examen dels principis que deriven directament de la Constitució.

Partint d'aquesta idea general, l'article 103 de la Constitució esdevé el nucli d'atenció, ja que s'hi configuren aquests principis informadors de la funció pública, de forma específica al seu paràgraf tercer, si bé els dos primers paràgrafs de caràcter organitzatiu tenen igualment una incidència indirecta en el tema.

La primera qüestió a plantejar és la possible aplicació de l'article 103 a la funció pública autonòmica, ja que en estar ubicat dins el Títol IV de la Constitució («Del Govern i de l'Administració») hom podria pensar-ne que únicament afecta l'Administració estatal. Tot i això i d'acord amb una posició doctrinal majoritària, cal mantenir l'aplicació d'aquest article al conjunt d'Administracions públiques, en particular tenint en compte la necessitat d'unes bases comunes segons l'article 149.1.18 de la Constitució.⁶⁹

A partir d'aquesta consideració inicial, hem de destacar aquests principis informadors, als quals fem una breu referència a continuació.

2.1. *La llei regularà l'estatut dels funcionaris públics*

Es disposa una reserva de llei relativa, i també el caràcter estatutari de la funció pública. Això significa que cal mantenir diferenciat el caràcter de la funció pública com a situació estatutària, que no pot identificar-se amb la relació laboral lliurement pactada (això incideix, per exemple, en el debatut tema de la negociació col·lectiva

69. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal constitucional de 25 d'octubre de 1983, i també ARGULLOL, *Organización administrativa de las Comunidades autónomas*, «D.A.» 182, 1979; PARADA, *op. cit.*; BAENA, *La función... op. cit.*, i CASTELL, *Notas sobre... op. cit.*

o en el tema de la vaga i de la retenció d'havers). D'altra banda, la reserva legal no prohibeix solament el reglament independent, sinó que exigeix un desenvolupament del tema per la llei, sense que sigui possible una remissió genèrica o en blanc a la potestat reglamentària de l'executiu, malgrat que es tracti d'un tema organitzatiu i en el qual es dóna una relació especial de subjecció.

2.2. *Accés a la funció pública d'acord amb els principis de mèrit i capacitat*

En qualsevol cas, cal fer proves objectives de selecció que permetin discernir quin és el candidat òptim, amb el doble objectiu d'evitar pràctiques clientelars i assolir, ensems, una funció pública competent. No s'imposa, doncs, el sistema d'oposicions clàssics, però sí alguna prova feta pública que garanteixi el mèrit i a capacitat.

Aquest principi ha de posar-se en connexió amb l'article 23.2 de la Constitució en la mesura que es fa al·lusió al mateix tema des de l'altre vessant, és a dir, des de la posició del subjecte individual que vol ingressar a la funció pública, cosa que pot portar a entendre que no són possibles proves restringides o de tipus semblant en no garantir plenament el mèrit i capacitat i poder oposar-se a un altre dret fonamental, el principi d'igualtat.

Hem de destacar, però, que la situació de la funció pública autonòmica adquireix, en relació amb aquest tema, una particular connotació. En ser impossible la constitució de cossos i escales propis, mancant la normativa estatal, el personal necessari es contracta. Per a això, però, ja poden establir-se mecanismes que garanteixin el mèrit i la capacitat. En aquest cas, la seva conversió en funcionaris, un cop s'estructuri la funció pública de forma definitiva, no conculcaria el mandat constitucional (seria el cas del personal contractat per la Generalitat a partir de la Llei de 4 de juny de 1981 i normes posteriors que l'han desenvolupada, en particular l'Ordre de 31 de gener de 1983, «DOG» núm. 305 de 18 de febrer).

Diguem, per acabar, que aquesta vinculació directa amb el text constitucional, mancant la normativa bàsica estatal, ha estat expressament recollida pel Tribunal constitucional en la seva sentència de 8 de febrer de 1982 («BOE» de 28 del mateix mes), en disposar que l'existència de normes estatals únicament pot ser entesa com a condició de la possibilitat perquè les Comunitats autònomes que

hagin assumit competències legislatives sobre la funció pública les exercixin sense més límit que el respecte als principis que es deriven directament de la Constitució, que, en aquest cas, han estat respectats...». En sentit semblant, la sentència del Tribunal Suprem de 30 de novembre de 1981, després de reconèixer el valor de principi essencial d'allò que disposa l'art. 103.3, estableix que els principis de mèrit i de capacitat no solament afecten l'ingrés a la funció pública, sinó que s'han de mantenir al llarg de tota la relació de servei, determinant la forma de regular-la. Tema diferent i que no tractem ara, és si el desenvolupament d'aquest mandat constitucional haurà d'estar contingut a la legislació bàsica estatal o si es pot deixar a l'opció política de cada Comunitat autònoma, amb tota llibertat.

2.3. *Les peculiaritats de l'exercici del dret a sindicació*

Amb aquesta manifestació, la Constitució no solament reconeix l'existència de peculiaritats en l'exercici d'un dret fonamental reconegut als funcionaris. En tractar-se d'un dret reconegut a l'article 28 del text constitucional, la incidència de la normativa estatal serà molt més intensa en esdevenir la reserva de llei, reserva de llei orgànica (*vid.* el que hem dit abans, IV. A.a.1).

2.4. *Sistema d'incompatibilitats i garanties per a la imparcialitat*

Hi ha aquí dos altres principis rectors de tota funció pública i que reflecteixen la preocupació per la imparcialitat administrativa, per la seva objectivitat i eficàcia (idea repetida a l'article 103.1). Es tracta, doncs, de la simple enunciació d'uns principis generals que haurà de respectar tota ulterior normativa sobre el tema.

En definitiva, el text constitucional estableix una sèrie de principis que caldrà que tota llei posterior respecti i per tant, també la normativa autonòmica. Certament, es tracta de preceptes genèrics que es limiten en bona mesura a remetre a la llei la seva concreció, però suposen un model mínim a respectar. D'aquesta manera i tal com ja havíem apuntat, l'aspecte veritablement conflictiu és remès al repartiment competencial que s'estableixi entre la normativa estatal i l'autonòmica.⁷⁰

70. Cal tenir en compte la Llei 20/1982, de 9 de juny, d'incompatibilitats en el sector públic, l'art. 13.b) de la qual va incloure dins de l'àmbit d'aplicació de l'esmentada llei el personal al servei de les Comunitats autònomes.

II. LA DISTRIBUCIÓ COMPETENCIAL EN MATÈRIA DE FUNCIO PÚBLICA

La manera com s'estableixi a la Constitució i als Estatuts d'Autonomia la distribució competencial entre l'Estat i les Comunitats autònomes en matèria de funció pública constitueix, sens dubte, la dada més rellevant per determinar l'abast real de les possibilitats de creació i regulació d'una funció pública diferent de l'estatal.

A partir de la constatació, i abans d'entrar a l'examen de la distribució competencial, cal precisar algunes idees.

En primer lloc, no anem a examinar el problema relatiu a la situació creada per la manca d'una llei de bases i els límits a una actuació legislativa autonòmica en aquest temps. Aquest és un tema amb un tractament jurisprudencial i doctrinal ja molt extens i, per tant, pot deixar-se al marge. D'altra banda, l'anàlisi se centrarà exclusivament en el contingut de l'article 149.1.18 de la Constitució i articles dels Estatuts d'Autonomia que el desenvolupen.

1. L'ARTICLE 149.1.18

El marc normatiu de referència està conformat pel que disposa l'article 149.1.18 de la Constitució, que reconeix com a competència exclusiva de l'Estat la determinació de «les bases del règim jurídic de les Administracions públiques del règim estatutari de llurs funcionaris, les quals, en qualsevol cas, els garantirán un tractament comú davant d'elles».

L'esmentat precepte atribueix a l'Estat una funció —aprovar les bases—, i això en relació amb una determinada matèria, el «règim estatutari dels seus funcionaris» (expressió que cal entendre com a relativa als funcionaris de cada una de les Administracions). Igualment reconeix com a reservat a l'Estat el «règim jurídic de les Administracions públiques», matèria que incidirà, com veurem més endavant, en el tema que ens ocupa.

Cal, doncs, destacar el sentit i l'abast d'aquestes expressions relatives a una funció —dictar les bases—, i a unes matèries —règim jurídic de l'Administració i règim estatutari dels funcionaris.

2. LES BASES COM A COMPETÈNCIA ESTATAL

Un cop determinat el marc normatiu, hem de deturar-nos en l'examen del seu contingut, diferenciant l'atribució d'una funció a l'Estat (fixar les bases) i, d'una altra banda, l'àmbit material (règim jurídic de les Administracions i règim estatutari dels funcionaris).

La Constitució reserva a l'Estat les bases sobre la matèria que ens ocupa. Aquest concepte de bases ha estat ja perfilat per la doctrina del Tribunal constitucional i, en relació amb aquest, MUÑOZ MACHADO ha assenyalat que es tracta de l'ordenació legislativa de tot allò que l'interès general exigeix en relació amb una matèria, exigències que no estan definitivament establertes a la Constitució, sinó que i atès que, a més, no tenen un contingut permanent, ans fluctuable, dependent de la conjuntura concreta que viu el país, s'encomana al legislador estatal que les precisi en cada cas».⁷¹

Les bases no s'esgoten en la legislació i poden arribar a l'execució (concepte material de bases) però, d'altra banda, aquestes bases han de ser respectuoses amb l'opció política del legislador autonòmic. Aquest completa la normativa bàsica, hi introdueix opcions polítiques alternatives i no realitza una funció semblant a la del reglament respecte de la llei (sentències del Tribunal constitucional de 28 de juliol de 1981, 28 de gener, 8 de febrer i 14 de juny de 1982). En principi, doncs, les bases són un límit extern, actuen com a vinculació negativa i contenen allò que l'interès general exclou d'una regulació autonòmica.

A partir d'aquí, són molts els problemes de caire general que podrien plantejar-se entorn al concepte de llei de bases i llei de desenvolupament, als quals la doctrina (García de Enterría, Muñoz Machado, Garrido Falla, Blasco, Font, entre d'altres) i el Tribunal constitucional han hagut de fer front (*vid.* al respecte, i com a exemple d'aquest procés encara obert de conformació del concepte de bases, les importants Sentències del Tribunal constitucional de 28 d'abril i de 20 de maig de 1983, «BOE» del 17 de maig i 17 de juny, respectivament, on s'exigeix una norma de rang legal per fixar les bases, sens perjudici que després aquestes comprenguin el nivell reglamentari i l'execució). No farem ara esment de tots ells, però sí de dos que afecten de forma concreta el problema de la funció pública,

71. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...* 1, *op. cit.*

1. Si fins ara ens hem referit al reconeixement de la determinació de les bases com a funció estatal, a partir de l'article 149.1.18 de la Constitució es pot plantejar si l'altra vessant de la delimitació competencial, és a dir, els Estatuts d'Autonomia, han suposat alguna mena de modificació i ampliat la funció reservada a l'Estat. Això ens porta a reprendre el marc normatiu i examinar en quins termes les Comunitats autònomes han assumit competències en aquesta matèria.

L'Estatut basc estableix, al seu article 10.4, que la Comunitat autònoma del País Basc té competència en matèria de «Règim local i Estatut dels funcionaris del País Basc i de la seva Administració local, sens perjudici del que estableix l'art. 149.1.18 de la Constitució». És a dir, reconeixement de competència exclusiva «sens perjudici» del respecte a les bases estatals, cosa que suposa atribuir al País Basc una clara competència legislativa complementària de la normativa estatal reduïda a fixar les bases.

Els altres tres Estatuts de la via de l'article 151 adopten diversa formulació. Així, prenent com a exemple l'Estatut català, hom observa que la competència és assumida no a l'article 9, relatiu a les competències exclusives, sinó al 10, paràgraf primer, d'acord amb la següent redacció: «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, i també el règim estatutari de llurs funcionaris». (Formulació substancialment idèntica la conté l'article 26.1 de l'Estatut gallec i l'article 15.1 de l'Estatut andalús.)

La competència no és exclusiva, sinó de desenvolupament legislatiu i execució. Vol dir això que es nega potestat legislativa a la Comunitat autònoma? Vol dir això que es reconeix a l'Estat un major àmbit de regulació?

Doncs bé, entenc que no es pot negar que la Comunitat autònoma ha assumit, en aquest cas, una competència legislativa. Aquest aspecte és clar, però sorgeix, en canvi, un dubte entorn de la segona qüestió. En aquest punt crec que la redacció dels Estatuts de Catalunya, Galícia i Andalusia comporta una major competència normativa de l'Estat, en assumir-ne les competències les Comunitats autònomes no als articles 9, 27 i 13, respectivament, dels seus Estatuts,

ans als articles 10.1, 2.1 i 14.1. I això implica un menor nivell competencial, tal com ha reconegut el Tribunal constitucional a la seva sentència relativa a la Llei catalana de mesures urgents en matèria de funció pública del 8 de febrer de 1982, on s'afirma el següent: «Efectivament, aquest tribunal ja ha fet una advertència sobre el sentit marcadament equívoc amb el qual és emprat l'adjectiu exclusiu tant en el text de la Constitució com en els Estatuts d'Autonomia (Sentència de 16 de novembre de 1981, en recurs d'inconstitucionalitat núm. 184/1981, «BOF» de 28 de novembre de 1981, suplement pàg. 2) i, en conseqüència, és arriscada qualsevol mena de raonament que, com el d'aquest cas, vulgui partir de la diferència que hi ha entre una competència atribuïda amb caràcter exclusiu, sens perjudici de la legislació bàsica que correspon a l'Estat i una competència per legislar i executar, la qual ha de ser exercida en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, en tot cas, en els termes que aquesta estableixi. Aquestes diferències de dicció autoritzen a entendre, entre d'altres conseqüències, que quan s'utilitza aquesta segona fórmula es vol subjectar més estretament la competència legislativa comunitària al marc de la legislació bàsica de l'Estat, però de cap manera es pot mantenir que amb això s'hagi privat a la Comunitat autònoma de la seva facultat de legislar mentre no en sigui habilitada per una llei estatal, car això equivaldria a equiparar, un cop més, legislació bàsica amb lleis marc, tesi ja explícitament rebutjada per aquest Tribunal.»

La doctrina del Tribunal constitucional no resol, veritablement, tots els problemes, però com a mínim deixa clar que allò que disposa l'article 10.1 de l'Estatut català comporta una conseqüència immediata sobre la legislació autonòmica, ja que la fórmula de l'article esmentat «vol subjectar més estretament la competència legislativa comunitària al marc de la legislació bàsica de l'Estat». En què consisteix aquesta subjecció més estreta? Certament aquí ens encarem amb un altre dels supòsits en els quals la redacció del Títol VIII i dels Estatuts obliguen a cercar una interpretació lògica i coherent, però per la pròpia imperfecció dels textos positius, la solució a la qual hom arriba no permet entendre que sigui la definitiva.

En qualsevol cas, entenc que la redacció de l'article 10.1 de l'Estatut català (i, per tant, la dels Estatuts gallec i andalús en la mateixa matèria), ofereix dues notes destacades. Així, l'esmentat article disposa: «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.»

D'altra banda, podria ser discutida la correcció de referir-se al marc de la legislació bàsica del 'Estat, quan l'Estat posseeix les bases, concepte aquest que pot entendre's com a més ampli des de la seva concepció material i que pot englobar lleis, reglaments i actes d'execució. En aquest sentit, seria possible d'entendre que en referir-se a la legislació bàsica hom pretén reduir la competència estatal a l'aspecte normatiu, la qual cosa, òbviament, no es pot fer a l'Estatut d'Autonomia. El punt central, però, de l'article 10.1 en allò que ara ens interessa, és a dir, trobar aquest plus de subjecció respecte a la normativa estatal, penso que rau en la referència a la competència de la Comunitat autònoma que rau a desenvolupament legislatiu en els termes que estableixi la norma estatal. Aquí és on es troba la diferència amb la competència del País Basc, legislació amb respecte de les bases. És a dir, en un cas la llei autonòmica desenvolupa una llei de bases estatal, articulada i amb vocació d'exhaurir la matèria (a nivell horitzontal, no en profunditat) i, en l'altre cas, el del País Basc, la llei autonòmica completa uns principis, unes bases que actuen com a límit negatiu. Es tracta de normes complementàries però no de desenvolupament.

Aquesta mateixa idea és la que sembla que es troba a les següents paraules de MUÑOZ MACHADO: «Hi ha, efectivament, competències de desenvolupament legislatiu que poden consistir en el simple detall o execució normativa de la legislació bàsica estatal. Així, pot succeir, per exemple, amb algunes de les competències que, precisament, són qualificades de desenvolupament legislatiu (4 *vid.* per tots l'article 11 de l'Estatut català i l'11 de l'Estatut del País Basc) en els Estatuts. No és aquesta, però, la forma necessària d'articular les bases amb la legislació estatal i ni tan sols tampoc la més corrent. Hi ha molts supòsits (gairebé tots els presidits als Estatuts per un senzill «sens perjudici», «d'acord amb», «de conformitat amb») en els quals la legislació de les Comunitats autònomes ha de dictar-se amb respecte de la legislació bàsica de l'Estat i en canvi la seva posició no és d'execució» (hi hem de fer, només, l'excepció que la cita de l'Estatut català hauria de ser en relació amb els articles 10 i 12 i no en relació amb l'11).⁷²

D'aquesta manera, en el cas dels Estatuts català, galleg i andalús,

72. MUÑOZ MACHADO, *op. ult. cit.*

l'Estat posseeix bases enteses no com a simple regulació d'un nucli material d'interès general que limita la norma complementària de la Comunitat autònoma, de forma externa, sinó que posseeix la facultat de fixar la normativa bàsica que emmarca el desenvolupament legislatiu de la Comunitat autònoma, la qual troba no solament un límit extern, sinó uns criteris que ha de desenvolupar (i, en tot cas, en els termes que aquesta estableixi... «correspon el desenvolupament legislatiu»). Diferència per tant important i que força a distingir la relació llei de bases/llei de Comunitat autònoma, en raó a l'assumpció competencial feta als Estatuts d'Autonomia. En tot cas, hi ha un «desenvolupament legislatiu», si bé es poden diferenciar dos supòsits diferents dins de la compartició legislativa.

En ambdós casos, la llei autonòmica suposa l'establiment d'una opció política i, per tant, no s'ha d'entendre que esdevé un simple desenvolupament reglamentari o executiu. La llei estatal fixa els principis i, com a llei de bases, deixa una opció política i no esgota el tema. La llei autonòmica no és simple integració. En un cas, però, les bases són únicament els principis que exigeix l'interès general com a regulació unitària i, en un altre la legislació bàsica és la regulació completa de la matèria (torno a insistir que és completa en sentit horitzontal i deixa un marc normatiu a desenvolupar per una llei posterior), cosa que implica que, en un cas, en sorgeixi una llei complementària i, en un altre, una llei de desenvolupament. Cal arribar en aquesta conclusió per tal de donar un sentit a la diferència existent entre els Estatuts basc i català quan assumeixen competències en matèria de funció pública i igualment a partir de la doctrina establerta pel Tribunal constitucional a la seva Sentència abans esmentada, en relació amb la llei catalana de mesures urgents en matèria de funció pública.

2. La delimitació de les bases ens obliga a introduir un altre punt conflictiu. Es pot portar tot allò que sigui bases fins a l'execució d'una matèria? Si es reserven a l'Estat les bases en matèria de règim estatutari, pot aquest assumir facultats que impliquin execució? Tal possibilitat ha de negar-se d'entrada. Ja no és que l'opció política que abans defensàvem per a la Comunitat autònoma desaparegui si l'Estat assumeix l'execució, és que es nega tota intervenció de la Comunitat autònoma. Per tant, a partir del títol genèric de la Constitució l'Estat no té competències d'execució en regular el règim estatutari dels funcionaris.

La jurisprudència del Tribunal constitucional, però, ha admès en certs casos que les bases es perllonguin fins a l'execució, a partir del valor material de les bases. Tals supòsits han de ser, però, excepcionals, en la línia del que s'exposa en el vot particular del Magistat Rubio Llorente a la Sentència del Tribunal constitucional de 7 d'abril de 1983, «BOE» del 27 d'abril. Supòsits que difícilment es donarà en un tema organitzatiu com és el de la funció pública. Ni l'acte afectarà d'altres Comunitats, ni l'execució suposarà de fet definir un tema d'interès general ni s'hi donaran raons d'urgència que justifiquin l'execució estatal.

A partir d'aquestes consideracions cal, doncs, rebre críticament la Sentència del Tribunal constitucional que acabem d'esmentar, en la qual s'admet la potestat d'execució en mans de l'Estat, mitjançant l'ampliació del concepte de matèria bàsica per la idea de «institució bàsica».⁷³ El legislador estatal pot declarar una institució amb tal caràcter (l'existència d'un cos nacional) i a partir d'això «tot allò que calgui per a la preservació de la normativa d'una institució considerada com a bàsica, cal entendre-ho també com a bàsic per via de conseqüència o connexió». Si la intervenció de la Comunitat posa en perill o amenaça, en el futur, la institució, l'Estat assumirà l'execució.

De la reserva d'uns principis informadors de l'Estat hem passat a la reserva d'institucions. D'atorgar a l'Estat la definició de les finalitats, hem passat a reconèixer-li els mitjans i això sense que es donin els supòsits excepcionals als quals al·ludia el mateix Tribunal constitucional en d'altres sentències.

La discutible doctrina jurisprudencial permet, entenc, destacar un problema general subjacent a la matèria que ens ocupa i al qual cal fer atenció. Al marge de la forma com pugui delimitar-se l'abast competencial de l'Estat i la Comunitat autònoma entorn a la matèria «règim estatutari de la funció pública», l'Estat pot entendre que en tota matèria sobre la qual detenta facultats normatives posseeix una certa facultat de control sobre l'execució que li permet incidir en la funció pública, ja que, en cas contrari, la unitat d'impuls desapareixeria. Sorgeix el problema d'aconseguir un equilibri entre el principi de l'autonomia de gestió i la necessària vinculació a la norma estatal que la Comunitat autònoma executa.

73. Vid. ESTEVE PARDÓ, *op. cit.*

Doncs bé, aquesta execució autonòmica de la legislació de l'Estat permet certament una supervisió estatal, però precisament aquesta supervisió s'atura en l'esfera del tema organitzatiu pel que fa a la funció pública. Si s'ha admès el sistema d'autonomia de gestió, no es pot imposar un model executiu estatal. La normativa de l'Estat haurà d'incidir tan sols en la funció pública autonòmica per mitjà d'allò que la Constitució li reconeix: **fixar les bases**.

Com a conclusió parcial d'aquest apartat podríem dir que hi ha una idea que em sembla determinant: la funció pública no és únicament una matèria *a se*, ans també un mitjà d'execució de tota norma, raó per la qual la seva regulació respon a un doble interès. Però la distribució competencial respon tan sols al criteri del 149.1.18 i a partir de la interpretació que se'n faci cal delimitar les competències respectives.

Un cop centrat així el tema, el concepte de bases cal limitar-lo als principis materials, els quals hauran de respectar l'autonomia regional, entesa com l'opció política que aquesta expressa per mitjà d'una llei pròpia. Aquest és el criteri rector i no l'extensió del que és bàsic, a partir d'idees tan vagues com la unitat o l'interès general.

3. LA DELIMITACIÓ MATERIAL: EL RÈGIM ESTATUTARI DELS FUNCIONARIS

L'altre aspecte central en la delimitació competencial en relació amb la funció pública consisteix a concretar la referència material continguda a l'article 149.1.18. En aquest sentit, és obligat que ens deturem en primer lloc a l'expressió «règim estatutari dels seus funcionaris», la qual és susceptible d'interpretacions diverses. Aquesta expressió és la que, a partir del text constitucional, recullen els diferents Estatuts d'Autonomia en assumir la competència sobre aquesta matèria, diferenciant-se clarament de la competència per crear i regular la pròpia Administració pública, expressió aquesta darrera que incideix en el tema marcadament organitzatiu (en aquest sentit, els Estatuts aptovars per la via de l'art. 143 es reconeixen competents per crear i estructurar la seva pròpia Administració, però no assumeixen el règim estatutari dels funcionaris. Per exemple, l'Estatut de la Rioja, arts. 81, 9.7 i 26 o el de Múrcia, arts. 10.1, 11.g, 51 i 52). Si l'estructura de l'Administració pública condiciona l'estructura de la funció pública, és un tema diferent al qual ja hem alludit abans.

Entrant ja en el contingut de l'article 149.1.18, cal reconèixer que l'expressió «règim estatutari dels seus funcionaris» és susceptible d'interpretacions diverses. Així, MUÑOZ MACHADO⁷⁴ entén que a partir dels arts. 149.1.18 i 103.3 de la Constitució es pot reconèixer a l'Estat competència per establir regles uniformes respecte de les escales de funcionaris, selecció, formació, carrera, retribucions. D'altra banda, PARADA⁷⁵ assenyala que «en principi, la utilització de l'expressió règim estatutari, sembla que evoca la idea de continguts únicament materials, circumscrits a la regulació dels drets i deures dels funcionaris i les condicions i procediments d'accés a la funció pública i al poder disciplinari, també en els seus aspectes substantius». El mateix autor, però, hi afegeix «l'expressió règim estatutari i el mot estatut també es presten a interpretació contrària, que compregués els aspectes organitzatius si s'empra l'argument comparatiu i el d'alguns precedents del nostre dret», i conclou destacant encertadament el fons de la qüestió: «atès que, si s'accepta la primera interpretació, quedaria descartada qualsevol reserva de poder de l'Administració de l'Estat sobre determinats aspectes de la gestió sobre la funció pública regional, en forma anàloga a aquella establerta actualment sobre la burocràcia dels ens locals».

Recentment, BAENA⁷⁶ ha sostingut que l'«expressió estatut i més encara la de règim estatutari, apunta a la relació jurídica funcional en sentit estret. Això inclouria el naixement de la relació (ingrés a la funció pública), el seu contingut, és a dir, els drets i deures que, juntament amb d'altres aspectes, incorporen els punts capitals de les retribucions i les incompatibilitats, la modificació de la relació (situacions administratives) i l'extinció d'aquesta. Aquests són els temes els aspectes essencials dels quals han de ser regulats. Tot allò que ho ultrapassi no constitueix el règim estatutari, ans l'organització de la funció pública, que és cosa ben diferent i que depèn de criteris polítics i organitzatius».

D'altra banda, hem de destacar el dictamen del Consell Consultiu en relació amb el recurs contra la L.O.A.P.A. («B.O.P.C.», núm. 95, 1 de setembre de 1982) en el qual, després d'assenyalar que l'art. 149.1.18 no es refereix a règim general del funcionariat o bé a l'organització de les Administracions públiques, sinó a quelcom més con-

74. MUÑOZ MACHADO, *Sobre la... op. cit.*

75. PARADA, *op. cit.*

76. BAENA, *La función... op. cit.*

cret, insisteix en no confondre règim estatutari amb el model o sistema organitzatiu de la funció pública. A partir d'aquí es determina quin règim estatutari abasta les situacions administratives, règim d'incompatibilitats, retribucions mínimes, jubilació, vacances i règim d'infraaccions i sancions, mentre que l'aspecte organitzatiu afectaria la determinació de les classes i cossos de funcionaris, categories, condicions d'accés, ascensos i trasllat (en sentit molt semblant, les allegacions del Parlament català al mateix recurs, «B.O.P.C.», núm. 99, 11 d'octubre de 1982).

Doncs bé, amb ànim d'aportar alguna llum a la polèmica, crec que l'expressió «règim estatutari» ha de vincular-se a la construcció doctrinal ja consolidada que diferencia la relació de servei amb l'orgànica. El que la Constitució vol garantir és el tracte comú dels funcionaris, com a individus, davant de les diferents Administracions i per això imposa uns principis comuns en la relació de servei. El funcionari, en aquest cas, apareix com a persona individual que presta la seva activitat laboral a l'Administració, i té un règim estatutari. En el supòsit de la relació orgànica, hom atén a la posició del titular de l'òrgan en relació amb l'Administració i, per tant, si la Comunitat autònoma és la titular de la potestat organitzatòria, a ella correspon l'adopció de les decisions des d'aquesta vessant. Aquí predomina l'aspecte organitzatiu de la funció pública i aquesta temàtica s'enquadra en l'expressió «règim jurídic de les Administracions públiques» continguda també a l'art. 149.1.18 i a la qual ens referirem més endavant. No preocupa ja la situació del funcionari, sinó l'organització de l'Administració pública i, en aquest tema, l'opció política ha de ser molt més lliure. La matèria organitzativa és l'àmbit propi de l'autonomia. Així, es podria dir que correspon a la Comunitat autònoma la fixació de la seva pròpia política de personal, encara que per fer-ho hagi de respectar l'Estatut bàsic d'aquest personal quant a individu que presta el seu treball.

D'aquesta forma, vindriem a coincidir amb les postures, tant de BAENA com del Consell Consultiu, en la mesura que marquen una clara diferència entre allò que afecta o no a qüestions organitzatives.

Si des d'aquest plantejament es baixa a temes concrets, podríem assenyalar que es pot enquadrar dins l'expressió règim estatutari tot allò que concern la relació de servei, és a dir, drets econòmics i no econòmics, deures i alteració de la relació (situacions). En el cas dels drets no econòmics, la carrera administrativa encaixaria millor en l'as-

pecte organitzatiu, per la qual cosa, la llei de bases es limitarà a garantir la carrera, deixant-ne l'articulació a la Comunitat autònoma. Pel que fa a l'accés a la funció pública, es pot assenyalar que la regulació bàsica estatal derivarà de l'article 103.3, juntament amb els articles 14 i 23.2 de la Constitució, però no de l'expressió règim estatutari.

Pel contrari, les qüestions relatives a classes de funcionaris, determinació de llocs de treball, adscripció, forma d'articular la carrera, formació, es vincularia a la relació orgànica i per tant no s'enquadraria dins de la legislació bàsica estatal. El mateix es pot dir, òbviament, de l'estructura institucional de la funció pública, sens perjudici d'òrgans estatals de coordinació.

Tal divisió, entenc que respecta millor el sentit de l'expressió «règim estatutari» i la necessària autonomia organitzativa de les Comunitats autònomes no exclou que puguin dictar-se aquelles normes harmonitzadores que un cop aprovades les lleis autonòmiques s'estimin adients, o bé es creïn aquells òrgans participats de gestió de la funció pública a nivell estatal que es considerin necessaris.

4. LA DELIMITACIÓ MATERIAL: EL RÈGIM JURÍDIC DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

Arribats en aquest punt podria confirmar-se que les Comunitats autònomes tenen potestat legislativa en matèria de règim estatutari dels seus funcionaris, respectant les bases estatals i una competència legislativa només vinculada als principis constitucionals en els altres aspectes que afectin la funció pública, és a dir, la relació orgànica.

Estimo, però, que tal conclusió seria agosarada. L'article 149.1.18 ha d'examinar-se en el seu conjunt i no es pot oblidar que l'Estat s'hi reserva la matèria relativa al «règim jurídic de les Administracions públiques». Penso que es tracta d'una de les matèries l'acotació de la qual generarà més problemes i, sense que se'n pretengui ara determinar el seu exacte contingut, sí que se'n pot destacar la connexió amb el tema que ens ocupa.

El Tribunal constitucional va tenir ja ocasió de pronunciar-se sobre el tema a la seva Sentència de 28 de juliol de 1981 («B.O.E.» del 13 d'agost) en relació amb la Llei catalana de les Diputacions i si bé el supòsit material era divers (regulació del règim local), el raonament és igualment vàlid.

Doncs bé, en aquesta ocasió, el Tribunal constitucional mantingué que si bé l'expressió «règim jurídic» no podia limitar-se al procediment i règim de recursos, tampoc no podia abastir tot el Dret administratiu, afegint-hi que «manifestament la potestat per organitzar les pròpies institucions d'autogovern que consagra l'article 9.1 de l'Estatut d'Autonomia no podria veure's, de cap manera, afectada per ella...».

Aprofundint més en aquesta línia deductiva i en el sentit del número 18 de l'art. 149.1 no arriba a afirmar que correspon a l'Estat «la fixació de principis o de criteris bàsics en matèria d'organització i competència de general aplicació en tot l'Estat».

En definitiva, reconeixement d'un poder global per definir l'organització de les Administracions públiques, l'adequació o no de la qual al caràcter de «principis o criteris bàsics» haurà de concretar-se cas per cas. Com hem de veure tot seguit, el Tribunal constitucional ha ampliat encara més la competència estatal en aquesta matèria.⁷⁷

Tot el que hem exposat fins ara, basat en una interpretació directa dels preceptes constitucionals, pot ja completar-se amb la interpretació que n'ha fet tant el Tribunal constitucional com el legislador ordinari.

L'abast competencial de la Comunitat autònoma en matèria de funció pública vindrà delimitat per l'extensió de les bases en matèria de règim estatutari de la funció pública i règim jurídic de les Administracions públiques.

III. EL DESENVOLUPAMENT DE LA CONSTITUCIÓ

1. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Doncs bé, la Sentència del Tribunal constitucional de 5 d'agost de 1983 (L.O.A.P.A.), estableix un primer criteri diferenciador de notable interès en el seu fonament jurídic núm. 38: «L'article 149.1.

77. Vid. sobre aquest punt MUÑOZ MACHADO, *La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones*. «R.E.D.C.» núm. 9, 1983; aquest autor nega l'extensió dels criteris utilitzables en matèria d'organització local a l'organització autonòmica. D'altra banda, interpreta de forma més restrictiva la Sentència del Tribunal constitucional de 28 de juliol de 1981 i arriba a afirmar: «L'article 149.1.18 no autoritza a dictar bases sobre l'organització i encara menys, està clar, podrà habilitar decisions organitzatives puntuals i concretes.»

18 de la Constitució reconeix a l'Estat competència exclusiva per dictar les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i el règim estatutari de llurs funcionaris. Se'n deriva una doble competència estatal en matèria de funció pública: 1.^a competència, per regular els aspectes bàsics de la situació personal dels funcionaris públics; és a dir, de l'anomenada relació de servei, contingut indiscutible del *règim estatutari* i 2.^a competència, per regular els aspectes essencials de l'organització de la burocràcia de les Administracions públiques, ja que l'expressió *règim jurídic* continguda en el precepte constitucional no es refereix exclusivament al procediment i al règim de recursos, com ha assenyalat aquest Tribunal constitucional a la seva Sentència 32/1981, de 28 de juliol i cal incloure-hi també la regulació bàsica de l'organització de totes les Administracions públiques.»

D'acord amb l'esmentada doctrina, la competència estatal deriva, d'una banda, de la reserva constitucional de les bases del règim estatutari, reserva que afecta l'anomenada relació de servei i, d'altra banda, de la reserva a l'Estat de les bases en matèria de règim jurídic de les Administracions públiques, i per a la interpretació d'aquesta expressió es remet a la Sentència de 28 de juliol de 1981. En definitiva, sembla que el Tribunal constitucional ha coincidit amb l'exposició que fèiem a l'apartat anterior en el plantejament general de la qüestió.

Tot i això, cal desenvolupar els criteris generals apuntats al Fonament transcrit i en aquest procés de concreció poden sorgir discrepàncies.

En primer lloc, prenguem com a punt de partida la competència estatal per fixar les bases del règim estatutari de la funció pública. Hi ha un principi pel qual aquesta competència abasta fins a la relació de servei, però, quins aspectes concrets? Amb quin grau de desenvolupament? ⁷⁸

Si ens fixem en la jurisprudència elaborada fins ara pel Tribunal constitucional hi podrem trobar alguns criteris indicatius. Criteris que cal valorar en llur justa mida, ja que per mitjà dels seus pronunciaments el Tribunal constitucional ha vingut a assenyalat en alguns casos què cal entendre per bàsic, segons la normativa vigent, si bé en

78. L'article 34 del projecte de L.O.A.P.A., amb el qual es volia precisar l'abast competencial de l'Estat, fou declarat inconstitucional a l'esmentada Sentència de 5 d'agost de 1983 (F.J. 44), ja que no s'hi establien les bases, ans s'hi definia l'abast de la reserva a l'Estat. En tractar-se d'un precepte simplement interpretatiu va ser declarat inconstitucional.

altres supòsits ha arribat a definir com a qüestions bàsiques, en tot cas, determinades regulacions concretes.

Així, d'una banda tenim la determinació de quins aspectes de l'ordenació de la funció pública són englobats dins les matèries «règim estatutari de la funció pública» i «règim jurídic de les Administracions» i dins d'aquestes matèries, quines qüestions són bàsiques i justifiquen una regulació estatal.

Com a exemple del primer tipus de pronunciament es pot esmentar la Sentència del Tribunal constitucional del 25 d'octubre de 1983 («B.O.E.» de 7 de novembre). «Una qüestió preliminar és la de si sota l'expressió *règim estatutari*, que és l'emprada a l'art. 149.1.18, hi són compreses *les condicions i procediments d'accés a la funció pública*, punt al qual cal donar una resposta afirmativa, atès que pertanyen a l'àrea de la relació funcional i que en tot cas i llevat d'altres continguts majors de l'esmentada expressió *règim estatutari*, que no és ara el cas de plantejar, pertany a la delimitació material que fa l'esmentat article 149.1.18 de la Constitució espanyola. D'altra banda, aquesta concepció de *règim estatutari*, comprensiva de les condicions i procediments de selecció, és la que és present a les Sentències d'aquest Tribunal, de 8 de febrer de 1982 i de 5 d'agost de 1983.»

Les condicions i procediments d'accés a la funció pública formen part del *règim estatutari*, pel qual l'Estat pot normar allò que és bàsic. Què és, però, bàsic segons la norma vigent? En tot cas, hi ha principis bàsics sobre aquests aspectes? Heus ací alguns supòsits en els quals el Tribunal constitucional aborda aquest altre tipus de raonament.

Sentència de 22 de desembre de 1981 («B.O.E.» de 14 de gener de 1982): «Per acabar i també en relació amb l'article 13.2 impugnat, ha estat adduït que vulnera l'art. 149.1.18 de la Constitució, el qual reserva a l'Estat la competència absoluta i exclusiva en relació amb les bases del *règim jurídic de les Administracions públiques* i del *règim estatutari dels funcionaris* i això per entendre que una de les bases del *règim estatutari de la funció pública* consisteix en què cal exigir idèntica titulació al personal que desenvolupi funcions similars en qualsevol Administració».

«El Tribunal no aprecia que aquest criteri, amb l'amplitud exposada, es reflecteixi de forma inequívoca i generalitzada, amb el caràcter de bàsic, en l'actual legislació de funcionaris.»

Sentència de 8 de febrer de 1982 («B.O.E.» de 26 de febrer): «El caràcter bàsic que sens dubte té el principi d'excepcionalitat de la contractació administrativa consagrat a l'article 6 de la Llei de Funcionaris.»

Sentència de 26 de juliol de 1982 («B.O.E.» de 18 d'agost): «L'ordenació dels funcionaris en cossos no és un principi que sigui imposat amb caràcter exclouent a totes les Administracions públiques.»

«Els nivells de titulació i, si és el cas, els anys de serveis determinats per la legislació de funcionaris per accedir als diferents cossos generals, han de ser considerats com a bàsics en la mesura que estableixen un criteri raonable i proporcionat en cada cas en compliment de l'art. 103.3 de la Constitució espanyola.

«La distinció a efectes retributius entre retribucions bàsiques i complementàries no ha de ser considerada com a bàsica si es tracta de personal contractat en règim de Dret administratiu.»

Sentència de 7 d'abril de 1983 («B.O.E.» de 27 d'abril): «Cal considerar com a bàsica dins de l'ordenament jurídic actualment vigent l'existència dels cossos de funcionaris esmentats com a cossos de caràcter nacional i la selecció dels funcionaris dins dels esmentats cossos.»

En definitiva, ens trobem amb un conjunt de Sentències del Tribunal constitucional que han anat matisant l'abast d'allò que és bàsic. Així, és bàsic el caràcter excepcional de la contractació administrativa, però no ho és l'ordenació dels funcionaris en cossos. En algun supòsit s'especifica que «ha de ser considerada com a bàsica *dins de l'ordenament jurídic actualment vigent...*».

Si tornem a la Sentència del Tribunal constitucional de 5 d'agost de 1983, cal reconèixer que s'hi atribuïa a l'Estat dos àmbits materials de competència pròpia. Juntament amb el règim jurídic de la funció pública s'ha de fer esment del règim jurídic de les Administracions públiques. Aquesta expressió havia ja permès d'assenyalar al Tribunal constitucional el següent (Sentència de 16 de novembre de 1981, «B.O.E.» del 28 de novembre): «La remissió que l'article 18.k fa a les disposicions vigents, no es pot entendre sinó com a remissió a les disposicions adients de la L.E.E.A. i a l'Estatut de Personal dels organismes autònoms la distinció de les quals entre personal funcionari i obrer és un principi organitzatiu bàsic en el règim jurídic de

les nostres Administracions públiques» (aquesta mateixa doctrina es repeteix a la Sentència de 27 de juliol de 1982, B.O.E. de 18 d'agost).

La qüestió veritablement important rau en dilucidar l'abast d'aquesta competència bàsica estatal en matèria de règim jurídic de les Administracions públiques, ja que aquí es pot incloure la matèria organitzativa, tema que, en un principi, hauria de reservar-se en exclusiva a les Comunitats autònomes. Si això no és així, «allò que és organitzatiu» passarà a estar contingut en normes estatals en el seu aspecte bàsic i d'aquesta forma s'incidirà també en aspectes de la funció pública que entenem que haurien de restar assignats, en exclusiva, als ens autonòmics.

Vegem, però, la interpretació donada a aquesta expressió, «règim jurídic de les Administracions públiques». Si, d'una banda, comptem la Sentència de 28 de juliol de 1981, ja esmentada, d'una altra, la doctrina ha atribuït en alguns casos una força notablement expansiva a aquesta noció.⁷⁹ Així, a partir de la definició de l'Estat com a social i de la necessitat de portar a terme una important tasca de prestacions i assistencial que arribi a tots els ciutadans en nivells d'igualtat, hom conclou que correspon a l'Estat «l'organització i la integració i el funcionament dels òrgans d'aquestes Administracions» (és a dir, de totes les Administracions públiques, prenent com a base el títol competencial d'ordenar el seu règim jurídic). D'acord amb això, continua el mateix autor, «sembla obvi que hom ha volgut reservar al legislador estatal la regulació bàsica de l'organització administrativa, dels seus mitjans personals i de la forma de la seva actuació»,⁸⁰ i això «com a pressupost de la coherència i racionalitat de l'acció administrativa externa o front als ciutadans en conjunt».

En definitiva, l'organització de les Administracions públiques, s'integra així en la matèria «règim jurídic de les Administracions públiques» i esdevé matèria reservada a l'Estat a nivell de legislació bàsica.

Aquesta idea la recull de forma expressa la Sentència de 5 d'agost de 1983 (L.O.A.P.A.) del Tribunal constitucional. «L'expressió règim jurídic», diu l'esmentat Tribunal, «continguda en el precepte

79. Així, PAREJO, *Estado Social y Administración Pública*, Madrid 1983, pp. 129 i ss. Amb un altre matís, la postura de SÁNCHEZ MORÓN, en referir-se a ens local, al seu estudi *Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración local*, «R.A.P.» 100-102, 1983, vol. III, pp. 2.095 i ss.

80. Vid. PAREJO, *op. cit.*, pp. 129-130 i 133.

constitucional no es refereix exclusivament al procediment i al règim de recursos, com ja ha assenyalat aquest Tribunal constitucional a la Sentència 32/81, de 28 de juliol, i *cal entendre-hi inclosa també la regulació bàsica de l'organització de totes les Administracions públiques*».

Els recurrents mantenen que aquesta competència de caràcter organitzatiu correspon a les Comunitats autònomes, en haver assumit aquestes als seus Estatuts, amb caràcter exclusiu, la competència en matèria d'organització i règim de les seves institucions d'autogovern. La potestat organitzatòria, però, que correspon a les Comunitats autònomes per ordenar els seus serveis, un dels elements integrants de la qual és el personal, no deriva de la norma estatutària que conté aquesta competència, ja que no pot atorgar-se a l'expressió institucions d'autogovern major abast que aquell que es deriva de la Constitució (art. 152.1) i dels mateixos Estatuts —Assemblea legislativa, Consell de Govern i President—, ans de la competència assumida per elles respecte a l'organització de les seves pròpies Administracions i en aquesta matèria cada Comunitat ha de respectar, en tot cas, les bases que d'acord amb el que estableix l'art. 149.1.18 de la Constitució li correspon de fixar a l'Estat.

La càrrega potencial de la tesi del Tribunal constitucional és veritablement perillosa en el procés de configuració de l'Estat de les Autònoms. Tal com ha exposat brillantment MUÑOZ MACHADO,⁸¹ el projecte de L.O.A.P.A. basava la seva ingerència en l'aspecte organitzatiu, en el caràcter harmonitzador de la llei. Ara, el Tribunal constitucional ha reconegut la validesa de les mesures amb el nivell de llei bàsica, cosa que permet una posterior intervenció estatal a efectes d'harmonitzar. D'aquesta forma es desborda l'abast de l'article 149.1.18. En tractar-se de Comunitats autònomes, caldria haver-les reconegut la potestat d'organitzar les pròpies institucions d'autogovern, amb exclusió de qualsevol intervenció estatal que no fos posterior com a llei d'harmonització. D'aquesta forma, la funció pública autònoma no patiria en la seva regulació la intervenció estatal derivada de mesures organitzatives. Així, l'article 34.2 de la L.O.A.P.A. (actualment art. 27.1 de la L.P.A.) es justificarà en base a aquesta potestat d'organització reconeguda a l'Estat i igualment es pot dir de l'article 35.1 (article 28.1 de la L.P.A.).

2. EL CRITERI DELIMITADOR A LA LLEI 30/1984, DE 2 D'AGOST, DE MESURES PER A LA REFORMA DE LA FUNCIÓ PÚBLICA

La delimitació competencial en matèria de funció pública ha estat examinada, fins ara, en els seus plantejaments generals, per mitjà de la interpretació del text constitucional. És, però, evident que, dins d'aquest marc, els que seran els aspectes bàsics i l'extensió de llur regulació per la llei estatal depenen de l'opció del legislador. Allò que és bàsic en un moment pot deixar de ser-ho en un altre.

Per tant, allò que és bàsic únicament es coneix de forma precisa quan es plasma en una llei estatal que exerceix la competència reconeguda a la Constitució. Aquesta llei encara no ha estat aprovada, ni presentada al Congrés, però sí comptem amb una llei provisional en la qual, de forma parcial, són abordades les reformes més urgents, donant el caràcter de bases a alguns dels preceptes continguts a l'esmentada llei. Vegem, doncs, dins d'aquest marc de provisionalitat i de parcialitat, ja que no és una llei que exhaureixi la matèria, quines són les bases a les quals s'ha d'atènyer la legislació autonòmica en matèria de funció pública.

En primer lloc, un breu comentari sobre la tècnica utilitzada. La Llei 30/1984 es configura com un text articulat l'article primer apartat tres del qual diferencia aquells preceptes que són bàsics i, en conseqüència, aplicables al personal de totes les Administracions, d'aquells que no tenen aquesta naturalesa i seran d'aplicació als funcionaris de l'Estat i, únicament mancant una llei específicament o suplementària, als funcionaris de les altres Administracions.

En segon lloc, i entrant ja en el contingut, poden ser-ne destacades les següents qüestions:

- Els articles 3.2.e) i f), 6, 7 i 8 reconeixen al Govern certes facultats de coordinació i creen ensem organes específics amb tal missió. Sobre aquest tema hem de tornar més endavant.
- L'article 11 ha de ser valorat positivament en la mesura que reconeix expressament la competència autonòmica per ordenar la seva pròpia funció pública. En canvi, es discutible la competència estatal per imposar una estructura determinada a aquesta funció

81. Vid. MUÑOZ MACIADO, *op. ult. cit.*, pp. 122 i ss.

pública, per mitjà de la fixació de grups i l'estructuració en cosos, escales, classes i categories.

- L'article 12, en la mesura que afecta els funcionaris transferits, ja ha estat comentat en un altre capítol d'aquest estudi.
- Els articles 13.2.3 i 4, 14.4.5, 16, 17 i 18 contenen una sèrie de preceptes relatius a l'organització de les Administracions públiques tendents a facilitar-ne la gestió i a racionalitzar la utilització dels seus efectius. Des d'aquesta perspectiva i en afectar qüestions molt generals, amb vocació de no imposar un tipus de funció pública, sinó uns mínims criteris per a la seva gestió eficaç, entenc que res no es pot oposar a la seva redacció. Potser l'únic punt discutible, és la determinació de la mobilitat de funcionaris de les diverses Administracions públiques; principi discutible, car incidirà en la composició de la funció pública autonòmica i restarà facultats de formació de la pròpia Comunitat autònoma. També sembla raonable, però, permetre aquest trasllat horitzontal entre diverses Administracions.
- L'article 19, relatiu a la selecció de personal, sembla respectuós amb les competències autonòmiques. Si l'apartat primer reproduceix el mandat constitucional de l'art. 103,⁸² la referència a la necessària col·laboració i cooperació amb l'I.N.A.P., és igualment lògica i assumible.
- Molt més discutible és l'abast donat als articles 20 al 22. S'hi determina l'estructura de la funció pública i, dins d'aquesta, la carrera administrativa. Si és discutible que l'Estat pugui legislar sobre aquestes matèries, el que no sembla admissible és que ho faci amb el grau de desenvolupament adoptat a la Llei 30/1984. La precisió amb la qual s'estableix el procediment per cobrir llocs de treball o per a la promoció professional és molt significativa. En aquest sentit, podem recordar les paraules del professor BAELICADESA del text [es referia a la llei estatal] ha de ser extrema, ja que cal reconèixer el dret i concretar-lo en un mínim, sense que això impliqui entrar en el tema de la carrera administrativa, la qual és en íntima relació amb la política de funció pública i amb

82. La referència al tema de la llengua és comentada en un altre apartat d'aquest treball.

83. BAENA, *La función...* op. cit. pp. 79 i 87.

l'organització específica de cada Administració.» Més endavant hi afegia: «Cal insistir que les Comunitats poden seguir models diferents de l'Estat en matèries tals com l'estructura de cossos, l'aprovació de plantilles i la selecció i formació dels seus propis funcionaris. Cap d'aquests extrems no forma part, pròpiament parlant, de l'estatut funcional i tots ells són íntimament relacionats, pel contrari, amb l'organització de les seves institucions d'autogovern, que és competència de les Comunitats, a tenor de l'article 148.1.1 de la Constitució».

- El tema de les retribucions és abordat als articles 23 i 24. Si, en principi, res no s'oposa a l'establiment d'unes bases en la matèria, fixar quines són les retribucions bàsiques i complementàries, imposant amb tota precisió fins i tot la quantia dels conceptes retributius, sembla una clara extralimitació quant a l'abast d'allò que és bàsic. Quina política de personal autònoma es pot portar amb aquesta predeterminació normativa? Així, n'hi hauria prou amb haver assegurat una equivalència en el sou base fixant, si es vol, un mínim obligatori (art. 24.1), però havent permès una llibertat d'opció en els complements i llur quantia.
- Quant al contingut dels articles 25 i 26, pot reproduir-se allò que hem dit en comentar els articles 20 al 22.
- L'extensió de l'article 29 tampoc no es comparteix. Es pot justificar com a bàsic el número 2 d'aquest article, establint els supòsits —lletres a) a la f)— en els quals es passa a la situació de «serveis estatals»? Quin interès general converteix en matèria bàsica la regulació de les situacions del personal al servei de les diferents Administracions?
- La regulació del règim disciplinari a l'article 31 és igualment singular. Es tipifiquen detalladament les faltes molt greus i un tipus de faltes lleus, les de puntualitat i assistència. No entrarem ara en la crítica d'aquesta regulació parcial que caldrà integrar amb la normativa estatal vigent, però sí que pot valorar-se negativament que s'hagi reconegut com a bàsica la tipificació concreta de sancions. No creiem que pugui argumentar-se que tot el camp de sancions administratives és matèria reservada a l'Estat, adduint, per exemple, el 149.1.1. El títol habilitant ha de ser, també en aquest tema, el 149.1.18 i la referència a les bases del règim es-

tatutari. Des d'aquesta perspectiva, la legislació estatal hauria de ser molt més simple i establir els principis informadors del règim disciplinari, però no determinar la sanció per manca de puntualitat.

- L'article 32 i també la disposició addicional tercera, núms. 2 i 3, relatius a la Seguretat Social, poden justificar-se des del punt de vista competencial per l'aparició d'un altre títol atributiu de competències. L'Estat té en matèria de Seguretat Social la «legislació bàsica i règim econòmic» (art. 149.1.16 de la Constitució espanyola), mentre que la Generalitat n'ha assumit el desenvolupament legislatiu i l'execució, i també la gestió del règim econòmic. Tenint en compte que l'esmentat article 32 es refereix gairebé en la seva totalitat al règim econòmic, cal admetre la competència estatal per regular aquestes qüestions.

Des d'una altra perspectiva, l'apartat 1 de l'article 32, en el qual es prohibeix expressament tota discriminació per raó del sexe, troba la seva cobertura competencial en el article 149.1.1. de la Constitució.

Aquests mateixos arguments afecten la Seguretat Social quant al règim econòmic i al principi d'igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i poden ser a la base de la justificació de l'art. 33 i de la disposició transitòria novena, en la mesura que estableixen, amb caràcter general, la jubilació forçosa als seixantacinc anys d'edat.

- La disposició addicional quarta ens sembla que també ultrapassa l'abast competencial de la legislació estatal. Prohibir un tipus de contractació de forma absoluta i imposar el règim jurídic al contracte substitutiu, va més enllà de la fixació d'un criteri bàsic en matèria de règim estatutari. Tal com hem pogut veure, el Tribunal constitucional va determinar que és un principi bàsic el caràcter excepcional de la contractació administrativa (Sentència de 8 de febrer de 1982), però en l'actual regulació s'imposa el tipus de contracte per portar a terme aquesta facultat, excepcional, de contractar personal.
- La disposició addicional dotzena cobreix una buit legal que ha donat origen a importants conflictes i a una jurisprudència vacil·lant.⁸⁴ La justificació d'aquest precepte a la llei estatal es troba a

84. *Vid. infra* nota 67.

l'article 149.1.1. ja esmentat. Malgrat afectar o incidir en l'exercici d'un dret fonamental no cal, però, que aquest aspecte estigui contingut en una llei orgànica, en no tractar-se del desenvolupament del contingut d'aquest.

- La disposició addicional quinzena mereix una especial atenció. La reordenació de la funció pública docent no universitària en dos únics cossos, el de professors d'ensenyament secundari i el del cos de mestres, s'imposa a les Comunitats autònomes. Novament apareix la incidència en un tema organitzatiu i no pròpiament estatutari, raó per la qual, repetint allò que ja hem dit en tractar els articles 20 al 22, ens sembla que la llei ha incorregut en una extralimitació competencial. I més encara quan no sols s'estableix una estructura basada en Cossos, ans es determinen quins han de ser i com s'articularà la carrera administrativa (número 3) d'aquests.

Juntament amb aquesta valoració general hi ha una altra dada que no pot ser marginada. El número sis de la disposició addicional que comentem remet al Govern el desenvolupament de les normes bàsiques de la funció pública docent i amplia així encara més la seva ingerència en un tema de competència autonòmica. Precepte aquest que ha de ser harmonitzat amb allò que poc després disposa el número nou, on es diu que «en el marc de les competències en matèria educativa atribuïdes pels respectius Estatuts d'Autonomia, les Comunitats autònomes ordenaran la seva funció pública docent, de conformitat amb allò que estableix aquesta disposició addicional». L'ambigüitat del contingut d'aquest precepte augura importants conflictes competencials. Vol dir que en l'àmbit de la respectiva Comunitat autònoma el desenvolupament de la disposició addicional correspon a aquest ens i no al Govern, tal com diu el número sis? Es podria entendre així, però també es pot entendre que el número sis és part integrant de l'addicional que s'imposa com a límit a la Comunitat autònoma. Si és, però, així, quin sentit té el número nou? Què afegeix a allò que es dedueix de les regles generals en matèria competencial?

- No entrem ara en el contingut de la disposició transitòria vuitena en haver-la examinat dins del capítol dedicat a les transferències de funcionaris.

En definitiva, doncs, i molt breument, la Llei 30/1984 incideix essencialment en aspectes que ultrapassen l'àmbit de la relació estatutària i abarquen qüestions pròpies de la relació orgànica (estructura i organització de l'Administració, carrera administrativa). En altres aspectes més propis de la relació estatutària, retribucions, situacions, el nivell de desenvolupament va més enllà d'allò que es pot entendre com a bàsic.

Hom pot argumentar que la racionalitat i eficàcia de l'aparell funcional en el seu conjunt, a nivell estatal, necessita d'aquest tipus de mesures. Però, en aquest cas, ens inclinem a mantenir el necessari recurs a una llei harmonitzadora a posteriori. L'interès general pot reclamar una llei d'aquest tipus si es produeix la desharmonia, però no justifica una llei amb principis bàsics que retallin i redueixin l'autonomia de les Comunitats autònomes en una matèria tan vinculada a la idea d'autogovern com és el disseny d'una pròpia funció pública



CAPÍTOL V

Tècniques de coordinació i d'intercomunicació

1. L'ordenació de la funció pública no pot oblidar, per acabar, els problemes derivats de la interrelació entre els diferents aparells administratius i la necessitat d'adoptar les mesures necessàries per facilitar un tractament homogeni que permeti la intercomunicació del personal al seu servei. Davant d'una separació tallant del personal per raó de la seva Administració d'origen, sembla aconsellable arbitrar les mesures que facin possible una circulació horitzontal i vertical del personal al servei de les diverses Administracions.⁸⁵ No es tracta ara d'insistir en la coordinació entre Administracions, ans de destacar la necessària harmonització en el tractament normatiu dels aparells burocràtics, facilitant així mesures racionalitzadores d'àmbit estatal i permetent al funcionari unes expectatives de carrera administrativa molt més atraients.

Reconeguda, doncs, d'antuvi, la necessitat d'una tendència harmonitzadora, el problema radica en precisar-ne l'abast i el mètode per imposar-la. Vegem en què s'ha concretat fins ara aquesta tendència.

85. En aquest sentit és d'interès l'experiència de la República Federal Alemanya (*vid.* FROMONT, *Les principaux événements législatifs et jurisprudentiels survenus en 1971 dans la RFA*, «R.D.P. et S.P.», 1972, pàg. 1.445, i GREYWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en RFA*, París 1982, pp. 26 i ss.). Es comprova com aquesta matèria evoluciona vers una competència concurrent (nou art. 74. a de la llei fonamental) i com surgeix una clara tendència a coordinar les polítiques entre el Bund i els Länder. L'intent de dictar una llei federal uniforme ha xocat amb l'oposició del Bundesrat.

2. En línies generals, podríem diferenciar tres graus diversos d'actuació. En primer lloc, la creació d'òrgans de composició mixta per a l'elaboració de mesures no vinculants; en segon lloc, el reconeixement a determinats òrgans, tant si són de composició uniforme com si la tenen mixta, de la facultat de dictar mesures o d'imposar criteris homogenis per aconseguir l'esmentada coordinació i, per últim, el recurs a la figura de la llei d'harmonització.

Tenint en compte que el recurs a la Llei d'harmonització fou rebutjat pel Tribunal constitucional, amb les perilloses conseqüències que això pot comportar, ens deturem ara en els altres dos nivells.

2.1. La creació d'òrgans de composició mixta amb l'objectiu de coordinar les diverses polítiques autonòmiques entre si i amb les de l'Estat és una de les tècniques més corrents i amb resultats pràctics menys brillants, a la qual es recorre en diversos camps de l'activitat administrativa. En matèria de funció pública apareix expressament amb la L.P.A., l'article 31 de la qual crea el Consell Superior de la funció pública i preven la constitució d'una Comissió permanent dels titulars dels òrgans directament encarregats de l'Administració del personal de l'Estat i de les Comunitats autònomes. La Llei 30/1984 recull ambdós organismes i, als seus articles 6 al 8, en precisa la composició i funcions.

Arribem així a l'aspecte veritablement important, consistent a conèixer l'estructura interna dels òrgans i l'abast de llurs competències.

En aquest ordre d'idees hom pot comprovar com el Consell Superior de la funció pública es compon, segons l'article set de la Llei 30/1984, d'una representació paritària de l'Administració de l'Estat, Administració autonòmica, Corporacions locals i personal.

Són atribuïdes a aquest ampli Consell (article sis) funcions de *coordinació* i de *consulta*, concretades en informes i propostes que, s'hi diu expressament, en cap cas tindran caràcter vinculant.

D'aquesta forma, l'activitat de coordinació es mostra clarament respectuosa amb l'autonomia dels ens autonòmics, però, pel contrari, dóna mostres d'una extraordinària debilitat. Es crea així un fòrum permanent de discussió i de debat, però no un òrgan operatiu.

Certament, voregem ara el delicat tema de la funció de coordinació. Si hom pot exigir de totes les Administracions la necessitat d'una actuació coordinada, la problemàtica és precisar si es pot assignar a una d'elles, lògicament la superior o d'àmbit més ampli, l'adopció de mesures concretes per coordinar l'actuació d'altres Administracions.

En qualsevol cas, el Consell Superior de la funció pública no planteja cap problema des d'aquesta perspectiva. La situació és diferent si s'examinen les tasques assignades a la Comissió de Coordinació, tema al qual ens referim a continuació.*

2.2. Un salt qualitatiu indubtable es produeix quan li són reconegudes a l'òrgan de coordinació facultats decisòries. En aquest moment sorgeixen, doncs, els dubtes sobre l'abast d'aquest concepte encara indeterminat d'allò que sigui coordinació.

En aquest sentit, podem esmentar les Sentències del Tribunal constitucional de 28 d'abril i de 5 d'agost de 1983 (B.O.E. de 17 de maig i de 18 d'agost) les quals intenten precisar el valor jurídic d'aquest concepte. Així, la primera de les esmentades sentències estableix que: «La coordinació persegueix la integració de la diversitat de les parts o subsistemes en el conjunt o sistema, evitant contradiccions i reduint disfuncions que, de subsistir, impedirien o dificultarien, respectivament, la realitat mateixa del sistema.» La qüestió central, però, segueix plantejada en els mateixos termes, a qui és atribuïda la facultat de coordinar i amb quins mitjans compta per portar-la a terme? ⁸⁷

Doncs, bé, la Llei 30/1984 reconeix al Govern i a la Comissió de Coordinació de la funció pública importants facultats per aconseguir la coordinació necessària per portar a terme ofertes públiques d'ocupació racionals i també per facilitar la intercomunicació del personal (objectius previstos als articles 16 al 18).

86. Tampoc no afecta les competències autonòmiques la col·laboració i cooperació entre l'I.N.A.P. i els centres equivalents d'altres Comunitats a les quals fa referència l'article 19.3.

87. Un plantejament més general a MUÑOZ MACIADO, *Derecho Público...*, vol 1, *op. cit.*, i a GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid 1984, capítol III. A la doctrina italiana hi ha una àmplia bibliografia sobre aquest tema, de la qual poden ser destacats els següents treballs: BACHELRY, *Coordinamento*, «Enciclopedia del Diritto», X, 1962, pàg. 635, i el volum col·lectiu *L'amministrazione in una società complessa*, Bologna 1981. D'interès és el concepte de «coordinamento» per a BENVENUTI, al seu estudi «*Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrativa della stato alle Regioni*», «*Foro Amministrativo*», 1972, pàg. 199. Segons aquest autor, la idea de «coordinamento» ha de ser entesa «non come facoltà di controllo o di intervento rispetto all'azione regionale, ma come indicazione generale dei principi e criteri la cui osservanza sia idonea a consentire che l'azione di una singola regione non sia scollata rispetto all'azione di tutte le altre».

Amb aquesta finalitat, l'article 3, apartats e i f, posa en mans del Govern la possibilitat d'aprovar *critèris* per a la programació mentre que és atribuïda a la Comissió de Coordinació la facultat de proposar les mesures adients per executar allò establert a les bases (art. vuit).

En qualsevol cas, fins i tot en aquests casos, es tracta de mesures de proposta o de formació de programes generals sobre ofertes d'ocupació, cosa que no sembla que afecti l'àmbit competencial autonòmic.

El problema més greu es planteja quan s'incideix en el tema de la intercomunicació dels funcionaris. Certament, la Llei 30/1984, en ampliar la competència estatal fins arribar a configurar l'organització de les Administracions públiques, ha facilitat ja la ulterior intercomunicació. En establir *una organització* de la funció pública, es facilita la circulació del personal entre les diverses administracions. Cal, però, esmentar l'article 30 de la L.P.A. que, amb aquesta mateixa finalitat, reconeix a l'Administració de l'Estat, a proposta del Consell Superior de la funció pública, la facultat d'establir *programes mínims* i assumir, d'acord amb les Comunitats autònomes, la celebració de cursos de formació i perfeccionament, i també la possible homologació de cossos o escales.

En qualsevol cas, fins i tot en aquests casos es tracta de mesures davant del Tribunal constitucional (era l'article 37), essent declarat conforme a la Constitució en la Sentència de 5 d'agost de 1983, amb el següent raonament: «Impugnen els recurrents únicament la competència de l'Estat per establir els esmentats programes i homologacions, per estimar que amb això hom envaeix l'àmbit competencial de les Comunitats. El contingut, però, del precepte pel que fa a aquest extrem, no és sinó el resultat de l'opció legítima del legislador estatal per un model de burocràcia inspirada en el principi d'intercomunicació tant vertical com horitzontal, de la funció pública, essent els programes i homologacions una possible via d'articulació tècnica que en garanteix i facilita la realització. Atès el caràcter bàsic de l'esmentat principi, les normes reglamentàries, en la mesura que siguin necessàries per a llur efectivitat, han d'entendre's compreses dins de les bases a les quals fa referència l'article 149.1.18 de la Constitució, per la qual cosa, les normes impugnades no poden ser considerades inconstitucionals.»

2.3. En definitiva, hom pot concloure que, acceptant la necessària actuació coordinada i el caràcter bàsic del principi de la interco-

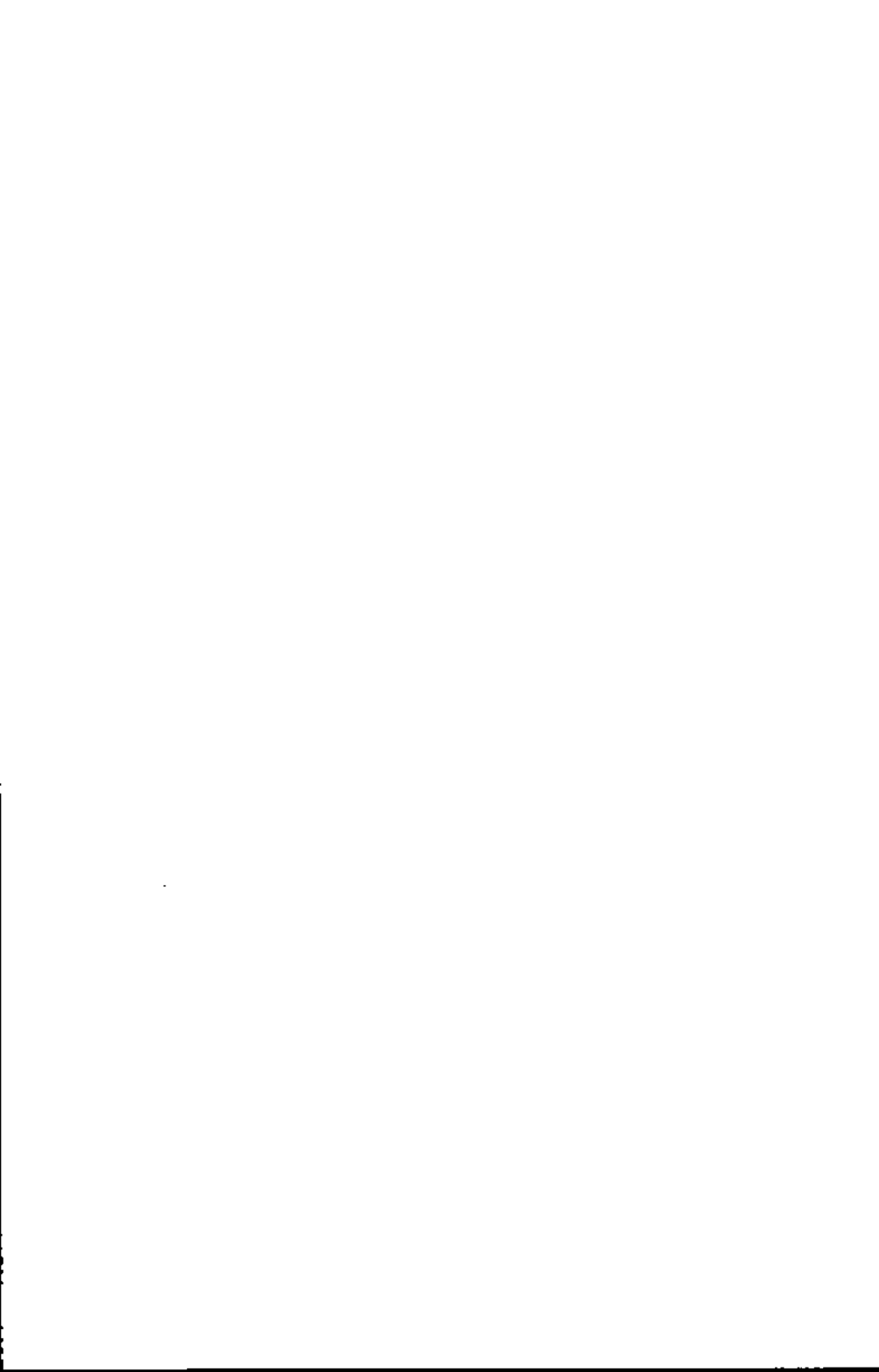
municació, ha de mantenir-se una postura vigilant en el moment de traduir aquests principis en mesures concretes.⁸⁸ La coordinació no ha de suposar una supraordenació de l'Administració estatal, ni s'ha de convertir en títol habilitant de mesures d'harmonització. El recurs a la figura dels plans o programes sembla correcte en la mesura que aquestes disposicions siguin fruit de l'acord entre les parts que es veuren afectades.

Per acabar, la intercomunicació no ha de portar a l'uniformisme. Per aconseguir la mateixa finalitat, sembla més útil el recurs a la tècnica prevista a l'article 30.2 de la L.P.A., és a dir, l'homologació a aquests efectes i actuant a posteriori dels cossos i escales que hagin pogut crear les Comunitats autònomes.

88. En aquest sentit, l'observació del Conseller de Governació en el debat parlamentari esmentat a la nota 47, pàg. 5.079.

SEGONA PART

L'estructura de la Funció pública
de les Comunitats autònomes



CAPÍTOL I

La caracterització del personal al servei de les Comunitats autònomes



Les organitzacions en general, i no en són una excepció les de naturalesa política, necessiten persones físiques que en manifestin l'existència i la voluntat, que n'actuin els mitjans —reals, financers, jurídics— i que n'acompleixin les finalitats. Aquestes persones físiques, però, difícilment estan sotmeses a un mateix règim jurídic. La seva diferent extracció —representativa o burocràtica—, la seva posició a la xarxa orgànica, el tipus d'activitat que realitzen i, fins i tot, la seva vinculació al càrrec comporten estar sotmesos a un règim jurídic plural, divers, no homologable. Si això és cert en qualsevol tipus d'organització, encara molt més en les de caràcter polític i, sobretot, en els aparells administratius d'aquestes. Les pròpies normes bàsiques de la funció pública espanyola, que actuen com a factors condicionants dels models de funció pública autonòmica que es puguin establir al nostre país, comporten aquesta pluralitat de règims jurídics del personal al servei de les Comunitats autònomes. Cadascuna podrà, naturalment, elegir el seu model burocràtic, dins de les coordenades de les normes bàsiques estatals, però aquest model mai no podrà ser, d'entrada, unitari. Es pot afirmar que cada model burocràtic autonòmic serà, en la tipologia de les persones físiques que incorpori, el resultat d'una diferent combinació de règims donats, sense que la imaginació de cada un dels ens pugui anar gaire més enllà de fer petits retocs en els elements estructurals de la funció pública espanyola, tal com és concebuda a la Constitució i a la Llei 30/1984 de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública.

El temps transcorregut des de la posada en funcionament dels ens preautonòmics, i fins i tot des de l'inici de l'aplicació dels primers Estatuts d'autonomia, permet deduir quina serà l'estructura organitzativa i gairebé, també, el model funcional adoptat. La quasi culminació del procés de les transferències de serveis i la prohibició d'accés de nou personal en règim de contractació administrativa, clouen i estableixen el quadre de circumstàncies condicionants de la futura legislació autonòmica.¹ D'altra banda, el marc normatiu, ja esmentat, de la potestat legislativa de les Comunitats autònomes comença a perfilar-se, en aplicació del mandat constitucional de l'art. 149.1.18 de la Constitució a la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, primer i a l'esmentada Llei 30/1984, de 2 d'agost, sobre mesures per a la Reforma de la Funció Pública, després. Per tant, les disposicions legislatives i reglamentàries dictades fins ara per les diferents Comunitats autònomes trobaran dins d'aquest marc normatiu estatal llur punt de confirmació o d'inflexió, a l'ensens que el títol habilitant per a un desenvolupament legislatiu autonòmic complet i no merament parcial i d'urgència, com fins ara. El legislador autonòmic ja no haurà d'operar en el buit, amb el risc que comportava una actuació d'aquest tipus, ans tindrà, en el futur, punts de referència segurs, la qual cosa no significa que la vinculació a la normativa estatal hagi de ser total o d'obligat mimetisme.

De moment i reprenent la idea inicial, hem de deixar constància de les categories de personal al servei de les Comunitats autònomes que permeten les bases estatals:

- personal polític o comissionats de les assemblees legislatives;²
- personal eventual, de confiança o d'assessorament especial, reclutat per l'equip en el poder en mèrits de llur lleialtat política;
- funcionaris de carrera, reclutats en raó de llur professionalitat, aptituds o capacitat tècnica i al qual li és exigida neutralitat política.

1. Malauradament en les Comunitats autònomes s'ha seguit un procés invers en matèria de funció pública a aquell que hauria estat el més racional. La incorporació de personal ha precedit l'establiment d'una estructura adient.

2. GARCÍA DE ENTERRÍA I FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo*, I, 1980, pàg. 28. De fet, la categoria de comissionats del «propietari del poder polític» només es podria atribuir als membres del Govern autonòmic, malgrat que el nostre país abasta fins als Directors Generals, la naturalesa administrativa dels quals és indiscutible.

— personal fix sotmés al règim laboral, l'extensió del qual a d'altres ca, imparcialitat, però que és vinculat a l'equip en el poder per una exigible lleialtat institucional; capes que les de les tasques merament manuals, com ha estat fins ara, és de presumir, atesa la tendència a la laboralització de la funció pública.³

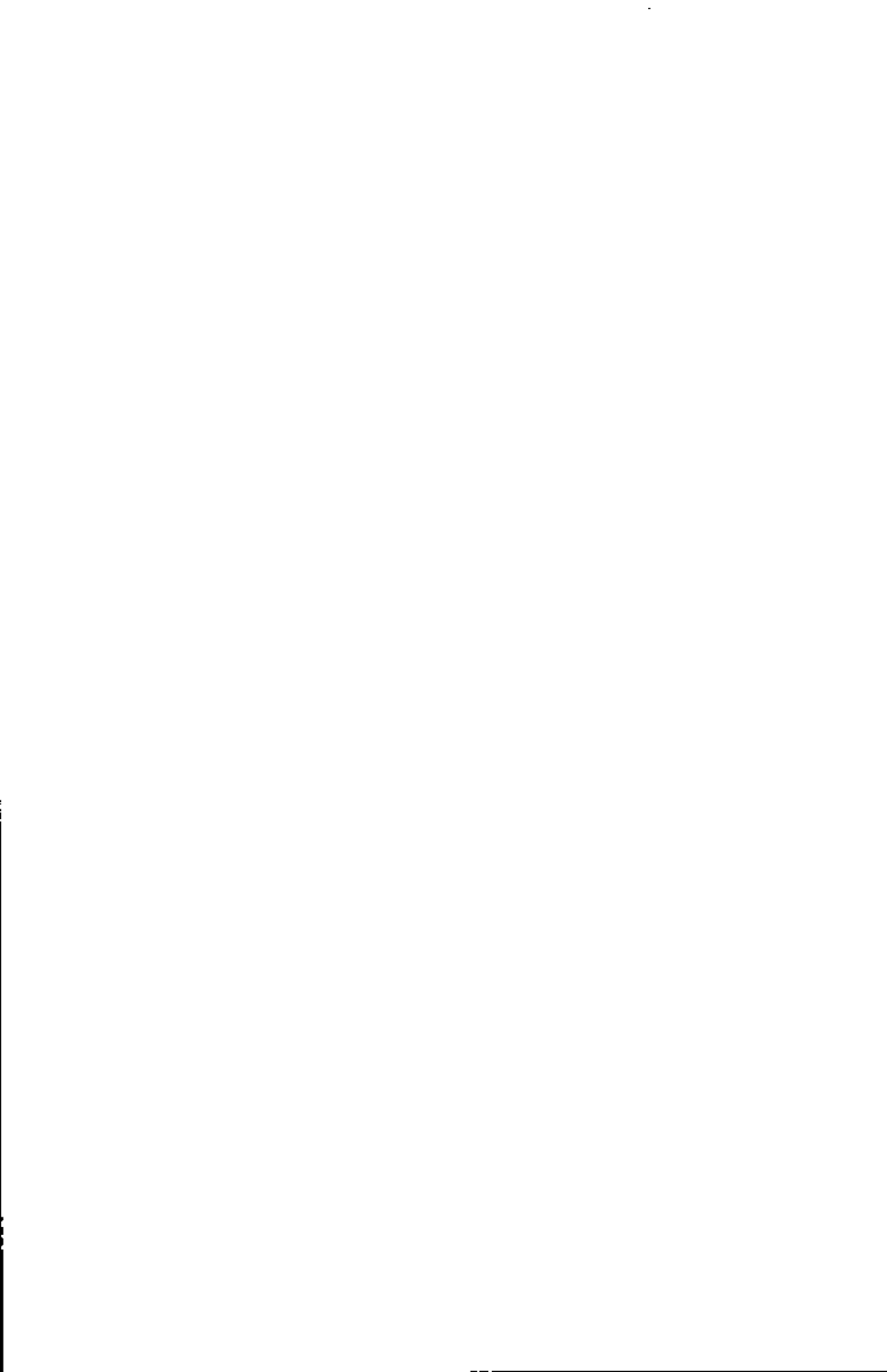
No es pot deixar de banda la possibilitat de nomenaments interins (que han tornat a ocupar el buit dels contractats en règim administratiu) i de contractes laborals temporals, bé per cobrir ocasionalment llocs de la plantilla laboral —autèntics interins laborals—, bé per realitzar tasques o funcions no permanents. Es pot presumir que per l'aixeta oberta d'aquests nomenaments interins o d'aquests contractes laborals temporals es filtrin un cop més dins la funció pública el padronatge i el clientelisme, és a dir, la mediocritat. I això sens comptar que la consolidació de posicions adquirides per aquestes vies constitueix un menyscapte flagrant dels principis de publicitat, mèrit i capacitat que es canalitzen per mitjà de la institucionalització de l'oferta anual d'ocupació o pla anual d'efectius i les subsegüents convocatòries públiques d'oposició, concurs o concurs-oposició.

3. *Vid. Tres días en torno a la Reforma de la Función Pública*, Editorial Pablo Iglesias, 1981; i, doctrinalment, postures com la de BOQUERA OLIVER, *Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1977.



CAPÍTOL II

La reforma de les estructures orgàniques de
l'Administració com a prius lògic de la creació
d'un nou model burocràtic



Sovint les administracions públiques històriques —Estat, Diputacions, Ajuntaments— centren la reforma administrativa en la reforma de la funció pública, sens adonar-se que la reforma administrativa comporta un feix d'operacions molt més ampli i, a més, previ. No es pot incidir en l'eficàcia de l'aparell administratiu que és, en definitiva, allò que hom pretén amb la reforma de la funció pública, si no s'adeqüen prèviament o simultània les estructures orgàniques, cosa que suposa, d'altra banda, que s'atempereu els circuits administratius, acríticament acceptats, a les noves circumstàncies d'un Estat social i democràtic de dret, insert en una crisi econòmica de més d'un decenni de durada.⁴

Dissortadament, les Comunitats autònomes han reproduït, per l'herència dels funcionaris traspassats i pel mimetisme de les maneres d'organitzar i d'actuar de l'Estat, les estructures orgàniques de l'Administració de l'Estat i en les seves incipients normatives, el model burocràtic estatal. I això amb un desavantatge afegit: la selecció del personal, generalment com a contractats subjectes al dret administratiu, no ha estat en absolut rigorosa, la qual es traduirà, a mig termini, amb la consolidació de situacions que la Llei de Mesures per a la Re-

4. El moviment d'organització i mètodes sorgit durant els anys seixanta cobra avui actualitat. Vegeu els recents estudis sobre els principis constitucionals de l'organització administrativa com PAREJO, *Estado social y Administración pública*, Madrid, 1983, i *La Administración en la Constitución*, Estudios Constitucionales, amb treballs de GARRIDO FALLA, BAENA DEL ALCÁZAR i ENTRENA CUESTA.

forma propícia, en una rêmora que caldrà salvar per obtenir una gestió mitjanament eficaç. Per més que pugui semblar una paradoxa, les naixents Comunitats autònomes han de fer un esforç de reflexió sobre llur propi aparell administratiu i, en tot cas, canviar el rumb d'unes estructures i d'una incorporació de personal sorgides al compàs de les exigències del moment.

La transformació d'un Estat unitari centralitzat en un Estat de les autonomies implica, a més, una reforma administrativa de l'Estat-organització. Aquest veurà reduïdes les seves competències i, per tant, el seu aparell burocràtic, en benefici de les Comunitats autònomes i de l'Administració local.⁵ Aquesta transformació de l'Estat ha de tenir lloc mitjançant els següents mecanismes:

- legislació estatal unitària que incideix, com a bases, per un igual, en totes les Administracions públiques, encara que en menor mesura sobre l'organització de les Comunitats autònomes que gaudeixen d'amplis poders —legislatius i reglamentaris— d'autoorganització i, en particular, d'una lliure disposició de llur aparell administratiu;⁶
- transferència de serveis (mitjans materials i personals);⁷
- desmantellament de serveis estatals i eliminació de vacants.⁸

En definitiva, es tracta d'acompassar la reestructuració de l'Administració de l'Estat (art. 16.22 i ss. de la Llei del Procés Autòmic) amb la creació d'una nova estructura administrativa de les Comunitats autònomes, en part pendent de la reordenació legislativa estatal i en part subjecta a opcions polítiques pròpies.⁹

L'objectiu no és, però, assolir una separació compartimentada de les burocràcies estatal, autòndmiques i locals, ans, simplement, permetre l'adopció de polítiques diferents, no solament dins d'un marc legislatiu unitari —normes estatals bàsiques— sinó, a més, recolza-

5. FUERTES. *Función pública y Estado autonómico*, Madrid, 1980.

6. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades autónomas*, II, Madrid, 1984, pàg. 67.

7. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pàg. 74.

8. PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Constitución, burocracia y Comunidades autónomas*. Documentación administrativa, núm. 182, i en el mateix número, MUÑOZ MACHADO, *Sobre la burocracia de las Comunidades autónomas*.

9. Diversos autors: *Jornadas sobre administración autonómica uniprovincial*, Diputación General de Cantabria, 1983.

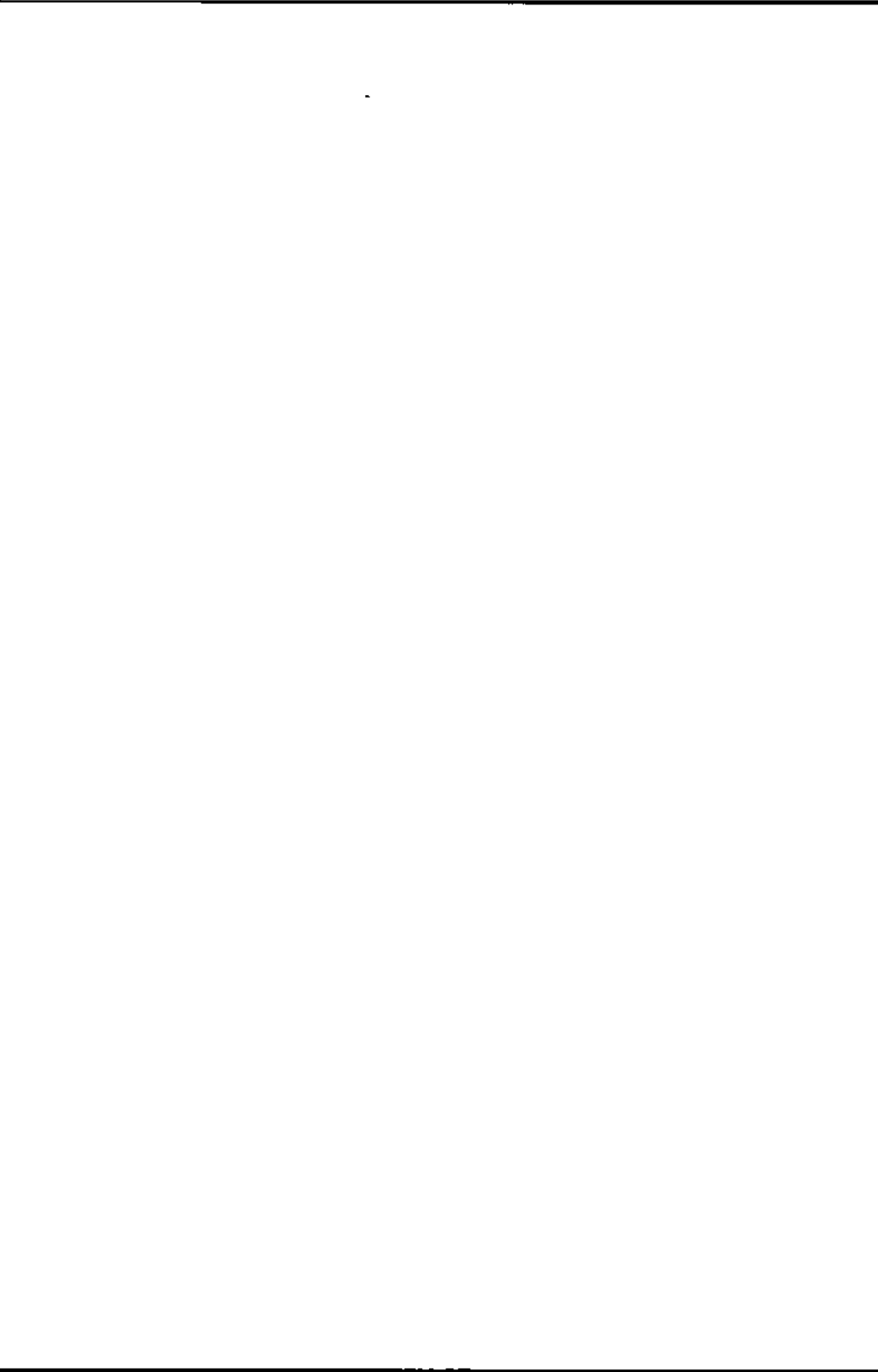
des en una cooperació orgànica i relacional entre les diferents administracions públiques.

La cooperació orgànica s'apunta a l'art. 31 de la Llei del Procés Autonòmic, amb la creació del Consell Superior de la funció pública i d'una Comissió permanent de coordinació i és completada als articles 6 al 8 de la Llei 30/1984 sobre mesures per a la reforma de la funció pública.

La cooperació relacional es manifesta preferentment en un sistema d'intercomunicació de funcionaris estatals, autonòmics i locals (art. 27 i ss. de la L.P.A. i art. 17 i concordants de la L.M.R.F.P.).

El sistema mixt que la Constitució i les bases dictades per l'Estat configuren, ens obligarà d'analitzar, al seu moment, aquestes bases no solament com a límit a la potestat legislativa autonòmica ans, sobretot, els nous elements estructurals de la funció pública espanyola i les connexions i interrelacions que aquests elements forcen a produir entre l'Administració de l'Estat i la de les Comunitats autònomes.

Efectuada aquesta anàlisi, serà el moment de dibuixar les línies mestres del model burocràtic que, a la llum de les recerques comparades sobre aquesta qüestió, es poden establir, sempre dins dels límits de la nostra legislació bàsica.



CAPÍTOL III

Els nous elements estructurals de la funció pública espanyola



Entenem per elements estructurals de la funció pública aquells que, en un moment històric determinat, la informen amb vocació de permanència, enfront d'altres de caràcter conjuntural.

Les noves estructures funcionaries arrenquen de l'art. 149.1.18 i concordants de la Constitució i suposen, en no pocs aspectes, una subversió del sistema burocràtic de 1964.

D'entrada i tal com assenyala l'exposició de motius de la Llei de mesures per a la funció pública de 1984, el canvi legislatiu es recolza no solament en l'obsolescència de les normes precedents, ans també, i aquesta és una dada clarament objectiva, en la construcció de l'Estat de les autonomies.

L'aparició a Espanya de l'Estat compost replanteja un antic problema de separació o d'unificació de règim jurídic aplicable, abans, a la dualitat Administració de l'Estat-Administració local i, ara, a la triple esfera administrativa de l'Estat, les Comunitats autònomes i els ens locals.

Des d'aquesta perspectiva territorial, la funció pública pot ser unitària, separada o mixta, segons hi hagi una única funció pública per a tot el país, una funció pública per a cada esfera administrativa territorial o unes burocràcies en principi separades, però amb alguns funcionaris comuns, singularment qualificats.¹⁰

10. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades autónomas*, II, 1984, pàg. 108.

Un sistema de burocràcies separades, amb un règim jurídic recolzat en les mateixes bases informadores, tal com succeeix en el nostre ordenament vigent, permetrà, amb recolzament en el principi de la mobilitat interadministrativa, la incorporació, en els quadres estables d'una determinada organització, de funcionaris seleccionats per una altra. Som, doncs, en definitiva, davant d'una suggestiva modalitat de sistema mixt en la qual podrà haver-hi, per voluntat dels òrgans amb competència per a l'aprovació de plantilles orgàniques, cossos de funcionaris polivalents, amb possibilitat d'adscripció a una o altra Administració pública, sens perjudici que una llei estatal assigni caràcter nacional a determinats cossos o escales, segons l'art. 27 de la Llei del Procés Autonòmic.

I. ASPECTES ORGANICS

En el nou sistema de la funció pública han estat introduïdes, com ja hem anticipat, importants fórmules orgàniques de coordinació i de cooperació dels tres nivells territorials en els quals s'estructura l'Administració pública espanyola.

1. ÒRGANS DE COORDINACIÓ

El Govern de l'Estat-organització té, d'acord amb l'art. 3.2 de la L.M.R.F., les següents competències bàsiques:

- Aprovar, prèvia deliberació del Consell Superior de la Funció Pública, els *critèris per coordinar* la programació de les necessitats de personal a mitjà i llarg termini de les Administracions públiques;
- Aprovar, prèvia deliberació del Consell Superior de la Funció Pública, els *critèris de coordinació* dels plans d'oferta d'ocupació de les Administracions públiques.

Es tracta, sens dubte, de competències bàsiques d'execució, consistents a assentar els criteris per programar els efectius de personal, a llarg, mitjà i curt termini. En efecte, una programació a curt termini de les necessitats d'efectius de personal són els plans d'oferta d'ocupació de les Administracions públiques, la coordinació de les quals

té el major interès no solament perquè l'aparell burocràtic s'ajusti a les demandes que la societat formula, a cada moment, a l'Administració, ans també per racionalitzar i simplificar les proves d'accés, amb economia de mitjans i fer possible, si de cas, l'homogeneïtzació dels funcionaris de les diferents Administracions públiques. Un mitjà d'homogeneïtzació pot ser la *recomanació* d'establir programes mínims, ja no com a mandat vinculant, com disposava l'art. 30.1 de la Llei del Procés Autonòmic, ans com a càrrega en sentit tècnic, de forma que la no acceptació del programa mínim per una Comunitat autònoma suposaria la no homologació dels funcionaris afectats per participar en els concursos de trasllats que convoquin l'Estat i les Comunitats autònomes.

2. ÒRGANS DE COOPERACIÓ

Front al federalisme de separació competencial, la pràctica ha imposat allò que s'ha anomenat federalisme de cooperació, produït per la pròpia dinàmica de les organitzacions.¹¹

Les tècniques de la cooperació han envaït, en la nova legislació, el camp de la funció pública i troben la seva xifra en llurs manifestacions orgàniques, en la funció pública i en la creació, ja esmentada, del Consell Superior de la Funció Pública (arts. 6 i 7) i de la Comissió de Coordinació de la funció pública (art. 8).

1. El Consell Superior de la Funció Pública s'estableix segons l'exposició de motius de la nova llei, com «l'òrgan de participació i de trobada entre totes les Administracions públiques (Estat, Comunitat autònoma i Corporacions locals)». La representació de les Comunitats autònomes recau en el Conseller (per tant, membre del Govern autònom) que tingui encomanada la direcció superior del personal de la Comunitat (Interior, Governació, etc.).

Els actes del Consell tenen caràcter d'informes o de propostes, en cap cas vinculants, i poden afectar projectes de llei, disposicions i, fins i tot, actes rellevants sobre personal: mesures organitzatives i de condicions d'ocupació i mesures necessàries per a la coordinació de les polèmiques de personal de les diverses Administracions públiques.

Evidentment, entre aquestes mesures de coordinació hi pot figurar l'establiment de programes mínims als sols efectes d'homologació

11. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, I, pàg. 198.

de determinats cossos o escales autonòmics i sense que, en cap cas, puguin ser imposats com a obligatoris a les Comunitats autònomes.

2. La Comissió de coordinació de la funció pública aporta la complexa qüestió de coordinar les polítiques de personal de l'Administració de l'Estat i de les Administracions autonòmiques. S'hi integren tots els Directors Generals de la Funció Pública de les Comunitats autònomes, però en resta exclosa del tot la representació de les Corporacions locals, potser per entendre que la política de personal d'aquestes correspon a l'Administració autonòmica o, fins i tot, estatal, encara que convé observar que no figura entre els representants de l'Estat el Director General d'Administració Local.

Les matèries objecte de coordinació per part d'aquest òrgan cooperatiu, són les següents:

- Formació del Pla d'oferta d'ocupació pública de l'Estat i de cada Comunitat autònoma.
- Proposar mesures d'execució de les bases del règim estatutari dels funcionaris.

Els plans d'oferta d'ocupació pública hauran de subjectar-se als criteris establerts pel Govern per a totes les Administracions públiques (art. 3.2 j), i, d'alguna manera, a les directrius —no vinculants— del Consell Superior de la Funció Pública. Heus ací la importància de la cooperació que el correcte funcionament de la Comissió pot permetre entre l'Estat i les Comunitats autònomes.

El contingut material de les bases sobre la funció pública va fixat per l'art. 1.3 de la Llei i, en la mesura que les esmentades bases exigeixin mesures d'execució, caldrà la intervenció de la Comissió de Coordinació de la Funció Pública, per *proposar-ne* l'adopció a l'òrgan al qual correspongui. La proposta ha d'entendre's, de conformitat amb l'art. 85 de la Llei de Procediment Administratiu, com a no vinculant, però si aquesta proposta és adreçada, per mitjà del Consell Superior de la Funció Pública, al Govern de l'Estat i aquest adopta la mesura d'execució, aquesta serà, excepcionalment, obligatòria per a les Comunitats autònomes si aquesta execució fos exigida per l'interès general i, per aquesta raó, tingüés un caràcter bàsic.¹²

12. Aquest és el cas dels funcionaris dels cossos nacionals de funcionaris als quals més endavant ens haurem de referir i que, en relació amb les Comunitats autònomes, contempla la Llei del Procés Autonòmic i la Sentència del Tribunal constitucional del 5 d'agost de 1983.

En principi, les mesures d'execució que poden exigir les bases del règim jurídic dels funcionaris públics tracten els següents continguts:

- Proposta de creació de cossos, escales, classes i categories de funcionaris propis, etc. (art. 11).
- Integració de funcionaris transferits (art. 12).
- Registres de personal (art. 13).
- Relació de llocs de treball (art. 16) i, de retop, de les plantilles numèriques (art. 14.4).
- Homologació de funcionaris (art. 6.2.d, en relació amb l'art. 17).
- Oferta d'ocupació pública (art. 18).
- Sistemes d'accés (art. 19.1).
- Col·laboració i cooperació de l'INAP (art. 19.3).
- Forma de provisió de llocs de treball (art. 20).
- Garantia de la Promoció professional, intracorporativa i intercorporativa (art. 21 i 22).
- Règim de retribucions i la determinació de llur quantitat (arts. 23 i 24).
- Grups de classificació, per la titulació requerida, en correspondència amb el sistema acadèmic vigent (art. 25).
- Adscripció orgànica de cossos o escales (art. 26).
- Permisos (art. 30).
- Règim disciplinari (art. 31).
- Seguretat Social (art. 32 i disposició addicional 3.^a, 2 i 3).
- Jubilació forçosa (art. 33 i disposició transitòria 9.^a).
- Prohibició de celebrar contractes de col·laboració temporal (disposició addicional 4.^a).
- Descompte d'havers per vaga (disposició addicional 12.^a).
- Refundició de cossos docents transferits (disposició addicional 15.^a).
- Accés restringit de contractats (disposició transitòria 5.^a, 4 no esmentat a l'art. 1.3).
- Dret transitori en les transferències de personal a les Comunitats autònomes (disposició transitòria 8.^a).

II. ASPECTES FUNCIONARIALS

El sistema espanyol de la funció pública s'organitza institucional-

ment entorn a dos elements: l'un *subjectiu* (cossos, escales, categories i classes) i l'altre *objectiu* (les relacions de llocs de treball). Es fuig del sistema corporatiu pur que històricament ha patrimonialitzat, entre nosaltres, la funció pública. La reforma és, però, timorata, com ho va ser la de 1964, a l'hora de rebre un sistema mixt flexible i econòmic —com només permet un sistema de cossos despatrimonialitzat— i de màxim ajustament del funcionari al lloc —com només és possible amb un sistema de llocs.¹³

Una selecció racional i econòmica no és compatible amb convocatòries individualitzades, ans al contrari, les convocatòries haurien de tendir a la selecció conjunt de les persones destinades a ocupar llocs de treball afins. L'adscripció a aquests de cada funcionari és objecte d'un tràmit posterior, el qual permet l'ajustament al lloc, ateses les seves exigències i les correlatives capacitats i aptituds dels funcionaris que els han de cobrir.

1. ELEMENTS SUBJECTIUS

1.1. Grups de classificació

El primer factor subjectiu d'estructuració de la funció pública és el grup que depèn, com a únic criteri classificatori, de la titulació, és a dir, de l'escalonament del sistema acadèmic. Aquest escalonament, que s'inicia amb el certificat d'escolaritat i acaba amb el títol de doctor, comprèn cinc grups semi-estancs i suposa una inserció lògica, però potser no sempre justa, del sistema acadèmic en l'organització de la funció pública (art. 25).

1.2. Cossos i escales

Els cossos i escales es despatrimonialitzen, però no desapareixen. La despatrimonialització s'opera mitjançant la prohibició d'atribucions genèriques de funcions a cossos i escales. Les funcions no corresponen ja als cossos, sinó als llocs de treball i només per via indirecta la descripció d'un lloc pot remetre's a un cos o escala, els quals són con-

13. GARCÍA TRUVIANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, toms III i V. I i II, dedicats a la funció pública.

cebuts, des d'ara, com a nous col·lectius de funcionaris amb preparació anàloga en àmbit funcional i profunditat de coneixements (art. 26).

S'adverteix, però, una tendència a la unificació i simplificació del sistema de cossos amb la rebaixa del rang de les normes escaients (de llei a decret) i en permetre proves selectives unitàries a diversos cossos o escales (art. 27).

Hi pot haver un cos o escala a cavall de dos o més dels grups de classificació? Sembla que la llei és contrària a aquesta tesi.

1.3. *Categories i classes*

El cos o escala (esquelet, a voltes plural, d'un mateix cos) admet la seva divisió en categories o classes.

A cada cos o escala correspon un determinat nombre d'interval·ls entre els trenta nivells possibles. Alguns cossos necessitaran, però, per afinitats de titulació i de coneixements, llur estructuració en categories o classes (v. g. entrada, ascens, termini).

Ambdós mots semblen, a la Llei, sinònims. És, però, possible que constitueixin, en casos concrets, termes de dues divisions successives. En aquests supòsits, la categoria i/o la classe poden ser requisits exigits per un determinat lloc de treball.

El cos i escala, la categoria o classe són delimitats per la necessària referència a uns graus personals (d'u a trenta), corresponents als funcionaris que els integren, fins al punt que el grau personal es constitueix en element determinat —per regla general, més que no el cos o l'escala— per a l'adscripció a un lloc concret. Això és cert si es té en compte que a la descripció d'un lloc ha de figurar sempre el nivell i només excepcionalment el cos.

1.4. *Grau personal*

El grau personal és la unitat subjectiva estructural mínima de la funció pública. «Tot funcionari posseeix un grau personal que correspondrà a algun dels nivells en què es classifiquin els llocs de treball.» (Art. 21.L.C.)

El grau personal es correspon, doncs, amb algun dels interval·ls d'1 a 30 en què s'estructura la funció pública espanyola.

El grau personal depèn del cos o escala i, si de cas, de la catego-

ria o classe a la qual pertany el funcionari. El col·lectiu funcional de pertinença delimita uns intervals i, al llarg d'aquests, es fa realitat la carrera administrativa d'un funcionari, grau a grau.

Repetim aquí que el grau personal constitueix el factor determinant —més que el cos o escala— per a l'adscripció d'un funcionari a un lloc determinat.¹⁴

1.5. *Registres administratius de personal*

Tots els actes que afectin la vida administrativa del personal (no només funcionari) al servei de l'Administració pública (selecció, cursos, títols, llocs ocupats, assignació de grau personal, situació administrativa) figuraran en el registre, exigència formal perquè els actes relatius al personal no polític assoleixin eficàcia, fins i tot econòmica.

2. ELEMENTS OBJECTIUS

2.1. *Relació de llocs de treball*

Amb aquesta denominació es designen les antigues plantilles orgàniques, que mai van arribar a complir llur paper de racionalització de l'Administració pública.

Perquè les relacions de llocs de treball puguin complir aquest objectiu hauria de comprendre tots els llocs del personal al servei del Departament ministerial, Comunitat autònoma o entitat local de què es tracti. Només inclouran, però, els llocs reservats als funcionaris públics (bé per lliure designació o concurs) (arts. 15 i 16) i al personal eventual (de confiança o d'assessorament especial) (art. 20.2), però no el personal laboral, que serà enquadrat per mitjà de plantilles específiques (art. 28), encara que aquests darrers seran coherents amb les relacions de llocs de funcionaris i pròpies del personal eventual.

Evidentment, les relacions o plantilles orgàniques no inclouen els llocs de treball reservats al personal polític, des del nivell de Director General, aquest inclòs. A les Corporacions locals, els actuals Di-

14. Així mateix, la necessitat d'ajustar el funcionari al lloc de treball exigirà que la convocadria de provisió de llocs determini els requisits subjectius que hauran de concórrer en el funcionari per a la seva adscripció.

rectors de Serveis haurien de ser considerats com a personal polític, encara que llur nombre hauria de ser limitat i admès només en les de més entitat demogràfica i funcional.¹⁵ Tanmateix, a la llum de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, és qüestionable la seva pervivència, al marge dels funcionaris de carrera.

2.2. Els llocs de treball i llur nivell orgànic

Els llocs són les unitats objectives estructurals mínimes de la funció pública.

Les dades mínimes de cada lloc podrien ser les següents:

1. Enquadrament orgànic.
2. Denominació i funcions.
3. Localització del lloc de treball.
4. Nivell orgànic (d'1 a 30).
5. Condicions del lloc (comandament, dedicació, incompatibilitats).
6. Retribucions específiques, exclòs el complement de destinació (dificultat tècnica, responsabilitat o bé per les altres condicions del lloc) i el de productivitat.
7. Cos, escala, categoria i classe (únics o múltiples).
8. Requisits particulars exigits: grau mínim exigit, antiguitat en el cos, coneixements teòrics, demostrats amb títols, diplomes, certificats, etc. i coneixement pràctics.
9. Forma de provisió (concurs, lliure designació).

Els llocs de treball constitueixen la unitat estructural mínima de caràcter objectiu de la Funció pública, que exigeix un titular, és a dir, un funcionari, com a element subjectiu, els dots del qual responguin efectivament a les característiques del lloc.

Ara bé, els llocs de treball no són, en la majoria dels casos, òrgans administratius, ni tan sols òrgans administratius interns. Els llocs de treball responen a exigències tècniques d'anàlisi organitzativa, de productivitat de l'organització. Pel contrari, els òrgans, com a uni-

15. GARRIDO FALLA i d'altres autors, *Clasificación de puestos de trabajo*, Presidència del Govern, 1965 i HEREDERO, M., *La calificación de los puestos de trabajo en la función pública*, Madrid, 1962.

tats estructurals mínimes de l'organització administrativa, no ja de la funció pública, són el resultat no solament del principi de la divisió del treball, sinó de l'atribució, legal o reglamentària a aquesta unitat, bé impersonal o pluripersonal, de determinades funcions com a requisit de validesa jurídica. Efectivament, és jurídicament indiferent que una funció sigui realitzada per un o altre titular d'un lloc de treball, però no ho és la intercanviabilitat entre un o altre òrgan administratiu. No són intercanviables, per exemple, un òrgan d'inspecció tributària i un òrgan de gestió tributària, segons ha declarat una recent Sentència del Tribunal Suprem, com no ho són un òrgan de gestió i un òrgan de resolució de recursos. Aquestes distincions es basen no tant en una major especialització tècnica com en una més gran garantia jurídica, raó per la qual la infracció d'una norma d'atribució de funcions orgàniques comporta la invalidesa de l'acte que pogués ser dictat per òrgan incompetent.

2.3. *Descripció*

Fets els aclariments anteriors, s'entén que la descripció d'un lloc de treball ha de contenir, com a element de capçalera, el seu enquadrament orgànic, és a dir, la Direcció, Subdirecció, Servei, Secció o Negociat on és comprès, d'una banda i, de l'altra, el nivell orgànic que correspon en concret al lloc dins dels trenta nivells en què originàriament s'escalona la funció pública espanyola.

Essent política la naturalesa dels Directors, el nivell trenta de l'escala general administrativa correspondrà als Subdirectors generals o equivalents de l'Administració autònoma o local.

La classificació d'un lloc de treball ha de basar-se en criteris objectius de comandament, responsabilitat, dedicació, perillositat, dificultat, etc., generalment admesos.

En conseqüència, aquests criteris objectius han de reflectir-se en la descripció del lloc, junament amb les retribucions específiques que objectivament hi corresponguin, a més del complement de destinació, al marge del plus de productivitat.

A fi de permetre el millor ajustament del funcionari al lloc, seran precisats, també, si de cas, els cossos, escales, categories i classes als quals ha de pertànyer el funcionari especialment cridat i els requisits particulars exigits, tals com el grau mínim, experiència i coneixements

tedrics i, finalment, la forma de provisió, sense que l'opció per la lliure designació permeti, en cap cas, l'adscripció de persona que no sigui funcionari o, essent-ho, que no compleixi els requisits particulars exigits.¹⁶

III. LA CARRERA ADMINISTRATIVA I LA PROVISIÓ DE LLOCS DE TREBALL

La carrera administrativa dels funcionaris comprèn una triple mena de promoció: la promoció *intracorporativa* (per mitjà del grau personal), la promoció *intercorporativa* (mitjançant l'accés a d'altres cossos o escales de la mateixa Administració pública de grup igual o superior —art. 22—) i la promoció *interadministrativa* (per mitjà de l'ocupació de llocs d'una altra Administració pública —art. 17—).

Els funcionaris tenen limitat pel seu grau personal el dret a ocupar un lloc de treball.

Efectivament, l'admissió a un procediment de provisió resta circumscrita a aquells que tinguin des de dos graus menys a dos graus més dels assignats al lloc a cobrir (art. 21), v.g.: un lloc de nivell 26 únicament pot ser cobert pels funcionaris que es trobin entre el grau personal 24 i el grau personal 28.

Heus ací la importància de l'acte administratiu d'assignació de grau a un funcionari, derivat de l'exercici durant dos anys seguits o tres interromputs d'un determinat lloc. L'ascens es produeix per la seva adscripció a un lloc de nivell superior a la seva categoria personal en un o dos graus, de forma que la promoció pot operar-se, amb sort, de dos en dos graus.

La pèrdua del lloc pot produir-se per la seva supressió de la plantilla orgànica, o per la destitució del funcionari a causa d'expedient disciplinari. La qüestió és si pot haver-hi legalment la remoció lliure, sobretot en els llocs de lliure designació. Entenem que, després de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública no és possible la lliure remoció d'un funcionari en el cas de concurs, però sí en el cas de lliure designació. Cas contrari, no hi hauria cap

16. Per les raons indicades al text, estímem que cal extremar les precaucions per a la correcta determinació del grau personal dels funcionaris en actiu abans de l'entrada en vigor de la Llei 30/1984 sobre mesures per a la reforma de la funció pública.

mena de diferència entre les dues modalitats de provisió de llocs, ja que la limitació per raó del grau també ha de donar-se en els supòsits de lliure designació, en no establir-hi cap distinció la norma legal (art. 21.2.b) en relació amb l'article 20).¹⁷

17. Tanmateix, la carrera administrativa hauria de compatibilitzar-se amb el principi d'eficàcia que ha de presidir l'actuació administrativa. L'equilibri no radica, però, en obrir bona part dels llocs a la lliure designació. Resultaria més honorós per part de l'Administració i més digne per part dels funcionaris, que la majoria o tots els nomenaments ho fossin reglamentadament, amb la contrapartida de llur possible remoció per manca de rendiment suficient.

CAPÍTOL IV

Bases estatals de la Funció pública autonòmica



I. INTRODUCCIÓ

La Llei de mesures per a la reforma de la funció pública de 1984 neix amb un propòsit de provisionalitat, en espera de la Llei de Bases estatutàries de la funció pública que, en l'exposició de motius, és anunciada. Tanmateix, la llei vigent conté, amb aquell caràcter provisional, unes bases mínimes (art. 1.3), aplicables a totes les Administracions públiques. El desenvolupament d'aquestes bases haurà de correspondre a l'Administració de l'Estat, a l'Assemblea legislativa de les Comunitats autònomes i a l'Estat-Comunitats autònomes-Ents locals, segons es tracti, respectivament, de la funció pública estatal, autonòmica o local.

Pel que fa a la funció pública autonòmica, caldrà tenir en compte no solament les normes bàsiques de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública de 1984, ans també la Llei del Procés Autonòmic de 1983.¹⁸

18. MUÑOZ MACIADÓ, *Derecho público de las Comunidades autónomas*, I, pàg. 417, on s'analiza el concepte de «bases» i de «legislació bàsica».

II. SISTEMA DE LA FUNCIO PÚBLICA AUTONÒMICA

1. EL PERSONAL AL SERVEI DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

1.1. *Personal polític*

Resta exclòs, d'entrada, del concepte de funcionari públic, el personal polític que, en l'Administració autonòmica, com en l'Administració de l'Estat i a diferència de l'Administració local, té el caràcter de «comissionat» dels representants populars de les Assemblees legislatives o Parlament.

La cimera d'aquest personal «comissionat», a cada Comunitat, la compon el Govern autonòmic i d'aquest depenen els altres alts càrrecs polítics, fins al nivell de Director General.

La funció pública professionalitzada abasta, cap avall, des de la Subdirecció general, unitat orgànica el comandament de la qual és reglamentàriament reservada per a la seva provisió entre funcionaris (art. 1.4 de la Llei 25/1983, de 26 de desembre, sobre incompatibilitats d'alts càrrecs).

Les fronteres, però, entre els càrrecs polítics i els llocs de treball reservats als funcionaris públics no estan encara definitivament traçades. En aquest sentit, la disposició addicional primera de la Llei sobre incompatibilitats d'alts càrrecs estableix: «La inclusió dels Directors Generals dins l'àmbit d'aquesta Llei s'efectua sens perjudici d'allò que sobre aquests pugui establir-se en el règim estatutari dels funcionaris públics». Tanmateix, les relacions de llocs existents posen el seu sostre en la figura del Subdirector general.

La Llei de mesures de reforma res no assenyala al respecte, amb la qual cosa no solament es deixa en la indefinició la línia separadora de la política i la funció pública en el si de l'Administració pública estatal, ans també en l'Administració autonòmica, la potestat organitzatòria de la qual reconeixen tots els Estatuts d'autonomia. Tot i això, no estaria d'acord amb una finalitat d'eficàcia gestora que el nivell dels càrrecs polítics descendís, a les Comunitats autònomes, per sota de la titularitat de les Direccions Generals. Encara més, seria altament beneficiós per a l'eficàcia i l'estabilitat organitzativa que el nivell funcional autonòmic ascendís fins al càrrec de Director General. Aquesta idea, d'altra banda, suposaria la creació de la categoria

de funcionaris directius, als quals podrien estar reservats els llocs de Comandament de Servei o superiors, immediatament subordinats a la burocràcia política, la resistència de la qual a perdre posicions podria engegar en orris, dissortadament, la idea apuntada.¹⁹

1.2. *Personal eventual*

Segons l'art. 20.2 de la Llei de mesures per a la reforma, els Governos autonòmics «determinaran el nombre de llocs, amb llurs característiques i retribucions, reservats a personal eventual, sempre dins dels crèdits pressupostaris consignats a aquest efecte».

Ara bé, «el personal eventual únicament exercirà funcions expressament qualificades de confiança o d'assessorament especial», de manera que resta apartat de l'activitat executiva o de gestió.

D'acord amb l'art. 14.4 de la Llei, tant els llocs del personal eventual com els llocs del personal laboral figuraran en les lleis autonòmiques de Pressupostos, encara que puguin integrar-se en plantilles orgàniques diferents de les relacions de llocs reservats a funcionaris (art. 16).

El concepte de personal eventual hauria d'interpretar-se en sentit restringit, ja que el seu nomenament «lliure» constitueix una excepció als principis constitucionals de la igualtat, mèrit i capacitat i publicitat, reiterats per l'art. 19 de la Llei de mesures per a la reforma.

Per això, el personal eventual hauria de limitar-se al nombre estrictament necessari per dirigir els Gabinetes dels Consellers i per a l'assessorament especial d'aquests, amb la deguda fonamentació de llur nombre i sense que llur retribució pugui excedir de la de funcionaris de nivell anàleg. S'entén que els funcionaris públics amb titulació adient podran ser nomenats per a càrrecs de personal eventual, passant a la situació de serveis especials, d'acord amb l'art. 29.2.j) de la Llei.

Això comporta, però, que els llocs de personal eventual es configuren com de caràcter polític i incompatibles per exercir la funció pública.²⁰

19. GARCÍA PELAYO, *Burocracia y tecnocracia*, Alianza editorial, Madrid, 1947 i GARRIDO FALLA, *Gobierno y Administración en la Constitución*, a l'obra col·lectiva sobre *La Administración en la Constitución*, Madrid, 1980.

20. A la llum de la legislació bàsica estatal cal diferenciar el personal polític —alts càrrecs— i el personal eventual —restringit als càrrecs de confiança i d'asses-

1.3. *Personal laboral*

Sembla que hi ha una marcada tendència vers la laboraltització dels llocs inferiors de l'organització administrativa. Els límits, però, entre els llocs funcionaris i els llocs laborals no es precisen a la Llei.

Més aviat és una altra de les qüestions la solució de les quals es remet a l'elaboració de les corresponents plantilles orgàniques.

La manca de claredat en aquest punt pot, evidentment, provocar tensions innecessàries, a conseqüència de desigualtats produïdes per l'aplicació de règims jurídics diferents a llocs de treball no del tot separables ni per llur funció ni per llur nivell orgànic. Les reivindicacions dels funcionaris es recolzaran, sovint, en les conquestes laborals i les del personal laboral, sovint en els aconseguiments dels funcionaris, tal com ho demostren experiències de l'Administració local, no gaire llunyanes en el temps.²¹

1.4. *Funcionaris*

Entre el personal *polític* (alts càrrecs i personal eventual) i el personal *laboral*, hi ha la massa dels funcionaris, no exempts en llurs capes superiors d'una politització potser excessiva, propiciada per la Llei.²²

La neutralitat política dels funcionaris, com a determinant de l'e-

sorament especial. És un contrasentit parlar, avui, de personal eventual directiu, tipus Directors de Serveis, regulats per l'article 106 i següents del Decret del 6 d'octubre de 1977 per a l'Administració local.

21. La laboraltització de la funció pública als llocs d'organitzacions no econòmiques és, al nostre judici, un error greu, llevat que l'esmentada laboraltització fos total, cosa que no contempla la legislació bàsica de l'Estat.

22. Com s'ha dit a la nota 17, seria preferible reduir al màxim les places de lliure designació i fer possible la remoció —no la separació del servei— per manca de rendiment. Això comportaria la regulació d'un procediment d'avaluació i un sistema de qualificació: insatisfactori, mínimament satisfactori, bo i notable. Dues qualificacions consecutives de rendiment insatisfactori o tres alternes durant cinc anys (en el supòsit d'avaluació anual), hauria d'implicar la remoció, sobretot per als llocs de comandament. Per a la implantació d'aquest sistema s'hauria d'institucionalitzar una Junta de Revisió del rendiment, la meitat dels membres de la qual fossin funcionaris de carrera i la Junta de Protecció del sistema de mèrits, la qual actuaria per dictaminar els recursos de reposició que es poguessin presentar. *Vid.* DE LA CRUZ FERRER, J. *La función pública superior en EE.UU.*, Madrid, 1984, pp. 215 i següents.

eficàcia indiferent adreçada a la satisfacció de l'interès general de l'Administració pública, cedeix davant el criteri de la lleialtat política.

Aquest criteri que sembla acceptable en els horitzons esborradissos de la difícil distinció entre política i funció pública (Direccions Generals i Subdireccions Generals, si ambdues fossin reservades per a llur provisió entre funcionaris), no ho és aplicat als nivells de Cap de Servei i inferiors, sobretot si es té en compte que els nomenaments per a aquests llocs i llur permanència, durant dos anys continuats o tres anys interromputs, són la base per a la carrera administrativa, carrera administrativa que no ha de respondre, constitucionalment, sinó al mèrit i a la capacitat i no, com és possible que succeeixi, governi qui governi, a la lleialtat política.

És curiós de veure, en les relacions de llocs de l'Estat i de les diverses Comunitats autònomes, la delimitació dels llocs de funcionaris reservats a la lliure designació i dels llocs reservats al concurs de mèrits (art. 20).

2. SISTEMA DE COSSOS O SISTEMA DE LLOCS DE TREBALL

L'art. 27 de la Llei del Procés Autonòmic i l'art. 11 de la Llei de mesures de reforma de la funció pública atribueixen a la llei autonòmica l'agrupació de funcionaris de les respectives Comunitats autònomes en cossos, escales, classes i categories.

Aquests preceptes no s'inclinen obertament per un sistema corporatiu i són, per tant, compatibles amb un sistema de llocs, agrupats en classes, sèries o categories. Però la desitjable homologació estatal de cossos o escales de funcionaris autonòmics (art. 30.2 de la Llei del Procés Autonòmic), ens porten a una interpretació diferent, corroborada per l'art. 30.1 de la L.P.A., la qual disposa i no solament permet, la integració dels esmentats funcionaris en cossos o escales, exclusivament.

El principi d'eficàcia indiferent que es pot predicar per a tota Administració pública imposa, al nostre parer, el sistema de cossos, únic que admet, en termes lògics, la mobilitat interadministrativa de funcionaris, lliurement assumida per cada entitat en les seves planilles orgàniques o pactada entre les entitats interessades.²³

23. DE LA OLIVA I GUTIÉRREZ RENÓN, *Los Cuerpos de funcionarios*. «Documentación administrativa», núm. 124, pàg. 11.

3. INTEGRACIÓ DE LA FUNCIÓ PÚBLICA AUTONÒMICA

Les Comunitats autònomes han hagut d'integrar, per raons evidents, llur funció pública amb funcionaris estatals i amb funcionaris locals i, en l'àmbit no cobert per ambdós, amb personal contractat que, tant la Llei del Procés Autonòmic (art. 25.2.c) com la Llei de reforma (disposició addicional quarta) prohibeixen en el futur.

De cara al futur, l'art. 17 d'aquesta darrera llei propicia la utilització per les Comunitats autònomes de funcionaris estatals i funcionaris locals en la mesura que expressament ho permetin llurs pròpies relacions de llocs de treball, juntament amb els funcionaris propis que, progressivament, incrementaran el seu volum i pes a la funció pública autonòmica.²⁴

3.1. *Funcionaris estatals transferits*

Aquests funcionaris s'integren plenament en les Comunitats autònomes a les quals han estat transferits, sens deixar, però, de pertànyer a llurs cossos o escales d'origen. En relació amb el drets econòmics, l'art. 12 de la Llei de mesures per a la reforma, permet deduir-ne que l'assignació de grau personal correspondrà a l'Administració de l'Estat, fins i tot respecte dels funcionaris ja transferits.

Cal assenyalar, també, que aquests funcionaris mantindran, a efectes econòmics, el grau personal que tinguessin assignat, encara que passin a ocupar llocs de treball de nivell inferior, d'acord amb l'art. 21.2 de l'esmentada llei.²⁵

Els procediments per a la transferència de personal poden esquematitzar-se així:

1. Transferència implícita en la d'òrgans perifèrics traspassats (art. 24.1 L.P.A.).

24. L'oferta d'ocupació que cada any ha de formular tota Administració pública obliga a una veritable planificació dels efectius personals. Per tant, és obvi, com ha fet l'Estat en l'oferta d'ocupació per a 1985, que no es poden nomenar interins sense que s'hagi previst el lloc de treball en l'oferta pública. No es considera, doncs, de rebut, una oferta d'ocupació de llocs interins. L'ur convocatòria ha de ser un *posterius* respecte de l'oferta de llocs de cobertura estable.

25. JIMÉNEZ ÁBAD, *Las transferencias de funcionarios a las Comunidades autónomas*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 28.

2. Funcionaris dels serveis centrals.
 - 2.1. Transferència voluntària (24.3 i 7 L.P.A.).
 - 2.2. Destinació forçosa, prèvia declaració en expectativa de destinació dels no adscrits a nous llocs en els serveis centrals (24.7 L.P.A.).

S'estableix el dret del personal afectat a l'extinció o interrupció per deu anys de la relació funcional, restant en les següents situacions:

1. Jubilació anticipada (si arriben als 35 anys de serveis), tinguin 65 anys d'edat i comptin amb un mínim de 3 triennis (disposició transitòria vuitena L.M.R.F.).
2. Excedència singular o jubilació temporal (en un altre cas), per un mínim de 5 anys (disposició transitòria vuitena, 6 L.M.R.F.).

3.2. *Funcionaris estatals no transferits*

Els funcionaris de l'Administració de l'Estat, al marge de les transferències, podran cobrir llocs de treball de les Comunitats autònomes, si així ho disposen les respectives plantilles orgàniques (art. 17.1 de la L.M.R.F.).

Aquests funcionaris no s'integren plenament en l'organització autònoma com els funcionaris transferits, ans llur situació hi és més rígida, condicionada sempre, en la seva inamobilitat, promoció i retribucions, a allò que indiquin les respectives relacions de llocs de treball. L'activitat en el seu cos o escala d'origen no pot ser la d'activitat tal com succeeix amb els transferits (art. 12.2 L.M.R.F.), ans d'excedència voluntària (art. 29.3.a L.M.R.F.).

La disposició transitòria vuitena, 4, de la L.M.R.F. permet que funcionaris estatals realitzin llur activitat, per una durada màxima de dos anys, en les Comunitats autònomes, en comissió de servei.

La Llei de mesures de reforma no contempla la possibilitat de cossos nacionals, com ho fa l'art. 28 de la Llei del Procés Autòmic. Sempre serà possible, però, tal com ha recollit el Tribunal constitucional, que una llei de l'Estat consideri bàsica la creació, en concret, d'un cos nacional per cobrir determinats llocs, que passarien a integrar, obligatòriament, les plantilles orgàniques.²⁶

26. LISET BORRELL, *La función pública en el marco de la Cataluña autonómica*, «Documentación administrativa», núm. 176.

3.3. *Funcionaris locals*

Segons l'art. 17.2 de la L.M.R.F. «els funcionaris de l'Administració local podran ocupar llocs de treball en altres Corporacions locals que no siguin les de llur procedència i a l'Administració de llur Comunitat autònoma».

Aquest precepte no fa altra cosa que mantenir una situació de fet que s'ha vingut donant des de l'etapa preautonòmica. No obstant això, la situació dels funcionaris locals deixarà de ser la de supernumerari per passar a la d'excedència voluntària.

Els funcionaris locals no s'integren plenament en l'organització autonòmica amb igualtat de drets respecte dels funcionaris propis, sinó que resten adscrits a determinats llocs de treball, tant per lliure designació com per concurs. Llur promoció en el si de la Comunitat autònoma, a l'igual que llur permanència, dependrà d'allò que indiquin als respecte les corresponents relacions de llocs de treball.²⁷

3.4. *Funcionaris propis de les Comunitats autònomes*

L'ordenació de la funció pública de les Comunitats autònomes és una qüestió pendent de la màxima transcendència, que hauran d'abordar les respectives Assembles legislatives (art. 11 L.M.R.F.).

Aquesta ordenació està condicionada, d'alguna manera, per les transferències de personal estatal, l'adscripció de funcionaris locals i la contractació de personal propi en l'etapa immediatament anterior.

Quant al personal contractat administratiu de col·laboració temporal, les Comunitats autònomes, en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la L.M.R.F., classificaran les funcions realitzades per aquest personal, determinant els llocs a desenvolupar per funcionaris públics i per personal laboral (permanent o temporal). I, quan hi hagués contractats administratius en expectativa d'accés a llur respectiva funció pública, els Governos autonòmics podran convocar proves específiques per a l'esmentat personal, com a excepció dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat (disposició transitòria sisena de

27. GÓMEZ CHAPARRO, *Las transferencias de los funcionarios de la Administración local a las Comunidades autónomas*, en l'obra col·lectiva, «Jornadas de la Administración autonómica uniprovincial». Diputación General de Cantabria, Santander, 1983.

la L.M.R.F.). Aquest darrer precepte, de dubtosa constitucionalitat en oposar-se a l'art. 23.3 de la Constitució, deroga implícitament l'art. 27.2 de la L.P.A., el qual prohibia el reconeixement d'un dret preferent per a l'ingrés en els cossos o escales autonòmiques mitjançant a celebració de proves restringides.

En qualsevol cas, els funcionaris locals actualment adscrits a llocs de treball de les Comunitats autònomes poden ser de pitjor condició que els contractats, raó per la qual podran, així mateix, participar a les proves de convocatòria restringida que es convoquin.²⁸

III. LA RELACIÓ DE SERVEI ENTRE EL FUNCIONARI I LA COMUNITAT AUTÒNOMA: NATURALES, NAIXEMENT, CONTINGUT, MODIFICACIÓ I EXTINCIÓ

I. CONCEPTE I NATURALES

S'entén per relació de servei la relació jurídica *ad intra*, que lliga el funcionari amb l'Administració pública, en contraposició a la relació orgànica, *ad extra*, en virtut de la qual s'imputen a l'Administració els actes realitzats per un funcionari com a agent d'aquella. Per la relació de servei, el funcionari assoleix individualitat pròpia front a l'Administració, amb drets i obligacions recíprocs entre ambdues parts.

La situació jurídica del funcionari és objectiva, establerta a la Llei i als Reglaments que regulen la funció pública, estatutària i no subjectiva o contractual. Pel nomenament i el seu requisit d'eficàcia, la presa de possessió, s'aplica a un funcionari la situació prevista, de manera abstracta, a la norma.

La normativa autonòmica no pot contradir, en relació amb els funcionaris públics, aquests principis institucionals, fins al punt que la contractació com a mitjà d'accés o de regulació de situacions jurídiques del personal resta prohibida per la disposició addicional quarta

28. La possibilitat d'una política de personal pròpia de cada Comunitat autònoma, en el marc de les bases estatals, és reconeguda a les Sentències del Tribunal constitucional del 26 de juliol i del 5 d'agost de 1983, on s'admet que no necessàriament s'ha d'ordenar la funció pública mitjançant el sistema de cossos.

de la L.M.R.F., llevat que es tracti de personal per cobrir llocs els titulars dels quals resten subjectes al règim laboral.²⁹

2. NAIXEMENT

El nomenament, com a causa immediata del naixement de la relació de servei, necessita un procediment previ de selecció i, de vegades, de formació i pràctiques. Les fases d'aquest procediment previ són les següents:

2.1. Pla d'oferta d'ocupació pública

El Govern de cada Comunitat autònoma (art. 18 de la L.M.R.F.) elaborarà, aprovarà i publicarà anualment un Pla d'oferta de les places de funcionaris o de personal laboral dotades pressupostàriament i que es troben vacants, un cop aprovada la corresponent Llei autonòmica de Pressupostos.³⁰

2.2. Convocatòries de proves selectives

Continuen vigents els tipus tradicionals de sistemes selectius: *Concurs* —de mèrits acumulats fins a la data de la convocatòria—; *Oposició* —la qual valorarà mèrits no preconstituïts, consistents en coneixements teòrics i pràctics demostrats per l'aspirant en un acte del procediment— i el *Concurs-Oposició*, sistema en el qual es pot diferenciar la fase de concurs, que elimina els aspirants que no reuneixin determinats requisits i la fase d'oposició en la qual són valorats els coneixements *in actu*. L'ordre de les fases no és perjudicat per la norma (art. 19.1 de la L.M.R.F.), i l'oposició pot ser prèvia o posterior.

Les convocatòries han de ser publicades dins del primer trimestre de cada any natural (art. 18 de la L.M.R.F.). Per regla general, hi

29. SERRA PIÑAR, *Naturaleza de la relación jurídica que une al funcionario con la Administración*, Estudios Homenaje a Gascón y Martín.

30. Dirección General de la Función Pública de la Presidencia del Gobierno: *Evolución y Previsión de efectivos en la Administración Civil del Estado*, Madrid, 1974, diversos autors.

haurà una convocatòria per cada cos (art. 19.2 de la L.M.R.F.). La Llei autonòmica d'ordenació de la funció pública podrà, però, autoritzar el Govern per convocar proves unitàries de selecció per a l'ingrés als diversos cossos o escales, tal com ho fa l'art. 27.2 de la L.M.R.F. en relació amb els funcionaris de l'Administració de l'Estat.

L'art. 30.1 de la Llei del Procés Autonòmic indicava que «l'Administració de l'Estat, a proposta del Consell superior de la funció pública, podrà establir programes mínims i assumir, d'acord amb les Comunitats autònomes, la celebració de cursos de formació i perfeccionament».

Aquest precepte no ha estat recollit per la L.M.R.F. com a norma bàsica, però tampoc no ha estat expressament derogat. En virtut de la potestat reglamentària bàsica del Govern de l'Estat, aquest podrà, excepcionalment, establir Programes mínims, en col·laboració amb les Comunitats autònomes, als efectes d'homologació dels funcionaris autonòmics per cobrir llocs de treball a l'Administració de l'Estat o, per conveni, a d'altres Comunitats autònomes.³¹

2.3. *Formació de funcionaris*

Les corresponents lleis d'ordenació de la funció pública autonòmica hauran de regular els períodes de formació en els Instituts o Escoles d'Administració Pública. Aquest és un dels aspectes en el qual la inventiva o la creativitat de cada ens autonòmic pot implicar considerables avenços en el camp d'una funció pública objectiva, neutral i professionalitzada. Aquests centres comptaran amb la col·laboració i cooperació de l'Institut Nacional d'Administració Pública (art. 19.3 de la L.M.R.F.).³²

2.4. *Pràctiques*

Encara que el període de pràctiques no és establert per cap norma bàsica, aplicable imperativament a les Comunitats autònomes, creiem

31. DÍAZ LÓPEZ, *El acceso a la función pública*, S.G.T. de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1976.

32. RUIZ DEL CASTILLO, *La Escuela de funcionarios y la formación intelectual y moral de los de Administración local*, a la «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 99, 1958.

del màxim interès la seva implantació en les de més entitat demogràfica, als efectes d'homologació i conseqüent possibilitat de cobertura de llocs de l'Administració de l'Estat i d'altres Administracions autonòmiques (*vid.* disposició addicional tercera de la L.M.R.F.). D'aquesta manera, els funcionaris autonòmics, a l'igual que els funcionaris locals, serien d'habilitació nacional als efectes de la provisió de llocs i d'habilitació regional o local als efectes de llur selecció i formació.

3. CONTINGUT

El contingut de la relació funcional o de servei es refereix als deures i drets dels funcionaris o, més acuradament, a les situacions de poder i de deure d'aquests i, correlativament, de l'Administració.

3.1. Deures i responsabilitats

La funció pública, per merèixer aquest nom, ha de girar entorn del concepte de deure, ans que sobre el concepte de dret, car no es justifica sinó per la realització de l'interès públic al qual es reconduïx el deure funcional.

Els deures funcionaris s'orienten a la prestació d'un servei eficaç i imparcial. Per això, la manca d'eficàcia (abandonament del servei, trencament del secret oficial, baix rendiment, exercici de funcions incompatibles, participació en vagues il·legals, no atenció de serveis essencials en cas de vaga o adopció d'acords manifestament il·legals) o la manca d'imparcialitat (discriminació de persones, violació de la neutralitat política) són considerades infraccions disciplinàries o de l'ordre intern de l'Administració pública. Un tercer bloc de deures és el relatiu al respecte a la Constitució i als drets fonamentals de la persona humana. Així es reputen infraccions disciplinàries del deure de fidelitat a la Norma fonamental —no la lleialtat al Cap polític—, l'obstaculització de les llibertats públiques, els drets sindicals i el dret de vaga o limitar la lliure expressió de pensament, idees i opinions (*vid.* art. 31 L.M.R.F.).

3.2. Drets

Estudiarem a continuació els següents drets bàsics dels funcionaris autonòmics: dret al càrrec, dret a la promoció professional i drets econòmics.

3.2.1. Dret al càrrec

Hi ha dues accepcions possibles d'aquest dret: una relativa i l'altra absoluta. En un sentit relatiu, dret al càrrec equival a dret a l'exercici professional de la funció pública mentre no s'extingeixi la relació de servei per jubilació, cessació o separació disciplinària o bé no s'interrompi aquella per excedència o suspensió de funcions.

En un sentit absolut, dret al càrrec significa, a més, inamobilitat en la localitat i en el lloc de treball.

Una inamobilitat absoluta és incompatible amb la potestat organitzatòria de l'Administració. Aquesta resulta compatible amb el dret a la funció pública a un determinat nivell i amb la permanència en una localitat, però no tant amb l'ocupació d'un concret lloc de treball sobretot si es tracta d'un lloc directiu o de comandament. Tot i això, la mobilitat en el lloc, que estaria justificada per motius organitzatius, sovint ha estat utilitzada per garantir la lleialtat política en pugna amb el principi de neutralitat ideològica en l'exercici de la funció.

En els termes de la L.M.R.F. es garanteix en abstracte el nivell corresponent al grau \pm dos nivells (art. 21.2). Però, llevat dels casos dels nomenaments per lliure designació (art. 20.1) i els de supressió del lloc de treball, que donen lloc a la situació d'excedència forçosa, el dret absolut al càrrec en relació amb els llocs que, sota la vigència de la L.M.R.F., fossin obtinguts per concurs, és indiscutible. Excepcionalment, es garanteixen els drets econòmics inherents al grau personal assignat als funcionaris estatals transferits en l'article 12 de la L.M.R.F.

3.2.2. Dret a la promoció professional

La promoció professional està vinculada als llocs que un funcionari pugui legalment cobrir en els successius períodes de la seva carrera administrativa. Però atès que l'expectativa a ocupar un determinat nivell orgànic depèn, d'una banda, del grau personal i, de l'altra, quan així es desprèn de la plantilla orgànica, de la pertinença a determinat o determinats cossos o escales, la promoció professional pot produir-se bé mitjançant els diferents graus d'un mateix cos (promoció intracorporativa), bé per l'ingrés en un cos diferent (promoció intercorporativa). La promoció intercorporativa pot ser, alhora, horitzontal (ingrés en un cos del mateix grup, amb idèntics o diferents

intervals de grau) o vertical (ingrés en un cos de grup superior). Per últim, es pot parlar de la promoció interadministrativa lligada a la idea de trasllat a d'altres ens públics.

3.2.2.1. Promoció intracorporativa

La mitjana d'interval·ls per grup és de sis. Això no vol dir que tots els cossos d'un grup hagin d'esgotar tots els interval·ls, ja que llur nombre dependrà de la major o menor homogeneïtat en termes de coneixements i d'aptituds exigides, de les funcions corresponents als tipus esglaonats de llocs racionalment diferenciables. A més, és pressumible que en el grup A hagin de ser diferenciats més de sis nivells o graus, ja que s'hi integren els funcionaris directius, mentre que en els grups D i E sigui excessiu aquest nombre d'interval·ls, atesa la menor possibilitat d'esglaonament racional dels tipus de llocs.^{32bis}

La superació de cursos de formació per a l'adquisició dels graus superiors dels cossos hauria d'exigir-se en raó del que hem dit, per accedir als màxims nivells de la funció pública (Subdirector General, Cap de Servei), localitzables només, òbviament, en els cossos del grup A, front a la mera possibilitat d'aquesta exigència en els graus superiors dels cossos dels altres grups (*vid.* art. 21.1. i L.M.R.F.).

3.2.2.2. Promoció intercorporativa vertical

Constitueix una norma bàsica, d'obligat compliment per part de les Comunitats autònomes, el reconeixement als funcionaris del dret a llur promoció a d'altres cossos o escales del grup superior, sempre que tinguin la titulació exigida, reuneixin els requisits i superin les proves que, per a cada cas, estableixi l'òrgan de l'Administració autònoma que legalment sigui determinat (art. 22.1 L.M.R.F.).

Es podrà reservar per a aquest tipus de promoció fins un 50 % de les vacants convocades.

3.2.2.3. Promoció intercorporativa horitzontal

Aquest tipus de promoció, al contrari de l'anterior, no té la naturalesa de bàsica, però seria enormement positiu per a l'interès pú-

32 bis. Quan aquest llibre es troba en premsa, ha aparegut publicat en el BOE el catàleg de llocs de treball de l'Administració de l'Estat. Contrasten els vint nivells reservats per al grup A (nivells 11 a 30), davant dels tres dels grups D i E i els set i vuit dels grups B i C, respectivament.

blic que les lleis autonòmiques de la Funció pública la fessin possible, en forma anàloga a com regula l'Estat aquesta qüestió a l'art. 22.2 de la L.M.R.F., és a dir, facultant el Govern autonòmic per establir els criteris, requisits i condicions d'acord amb els quals els funcionaris autonòmics podrien integrar-se en altres cossos i escales del seu mateix grup.

3.2.2.4. Promoció interadministrativa

La promoció no es limita a l'ascensió de grau, ni a l'ascensió de cos, sinó que s'estén, fins i tot, a la mobilitat d'una o altra organització, bé del mateix tipus (entre Comunitats autònomes) o de tipus diferent (entre la Comunitat i l'Administració de l'Estat) (art. 17 L.M.R.F.).³³

3.2.3. Drets econòmics

La nova Llei s'orienta, sense arribar-hi, vers el sistema americà que vincula la retribució al lloc, enfrontada obertament amb el sistema de la Llei de 1964, que vinculava, fonamentalment, la retribució al cos. Cobra, però, nou relleu la categoria personal del funcionari que es fa dependre, en essència, de l'exercici en el temps de llocs de treball de determinat nivell. Per tant, el sistema de retribucions espanyol, continua essent un sistema mixt, en part rígid: la retribució subjectiva (sou, triennis i pagues extras), i en part flexible, la retribució objectiva (destinació, condicions particulars del lloc, productivitat, prolongació de jornada).

Així com els complements de destinació i els específics de lloc són fixos, els de productivitat i de prolongació de jornada van lligats a l'existència d'una activitat fora d'allò que és comú per la seva intensitat o per la seva extensió en el temps. La segona és fàcilment mesurable, però no se'n pot dir el mateix de la primera, la naturalesa extraordinària de la qual pot valorar-se per criteris qualitius (interès o iniciativa), bé per criteris quantitius (producció sobre els estàndards normals), o per ambdós a la vegada (art. 23 i 24 L.M.R.F.).³⁴

33. GARCÍA TREVIANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tom III, «Tres días en torno a la Reforma de la Función Pública», *cit.*, pàg. 144, i LASSO VALLEJO, *La función pública en Inglaterra*, Madrid, 1965, pàg. 22 (dret a l'ascens).

34. DE LA CRUZ FERRER, J., *La función pública superior en Estados Unidos*, Madrid, 1984.

Formen part dels drets econòmics, el dret a la Seguretat Social, que regula, amb caràcter bàsic, l'art. 32 de la L.M.R.F.

4. MODIFICACIÓ DE LA RELACIÓ FUNCIONARIAL

4.1. *Modificacions subjectives per canvi d'ens públic*

En aquest supòsit no s'extingeix la relació funcional. Hi ha només una novació per canvi del subjecte administratiu de la relació (transferència de serveis, alteració de termes municipals, etc.).

Una novetat en aquest terreny ens l'ofereix l'art. 17 de la L.M.R.F., que permet als funcionaris autonòmics cobrir llocs de treball de l'Administració estatal i als funcionaris estatals i locals llocs de la Comunitat autònoma, sempre que ho permetin les corresponents plantilles orgàniques.

La qüestió és si l'Estat pot imposar la creació de determinats llocs i, a més, que aquests siguin coberts amb funcionaris de cossos o escales estatals. Malgrat que la L.M.R.F. guarda silenci, no ha estat derogat l'art. 28 de la Llei del Procés Autonòmic que es pronuncia en aquest sentit i que és recolzat en la famosa Sentència del Tribunal constitucional del 8 d'agost de 1983 sobre la L.O.A.P.A.

4.2. *Modificacions objectives per trasllats*

Perviu en la forma de lliure designació, malgrat que es generalitza la «crida» mitjançant els Butlletins i Diaris oficials. Aquesta «crida» no converteix, però, la lliure designació en un concurs perquè, al contrari que en aquest, el lliurement designat podrà, com fins ara, ser lliurement remogut.

Per als llocs no qualificats en les plantilles orgàniques de «lliure designació», l'única forma de provisió serà el concurs, amb l'efecte immediat de la inamobilitat del funcionari en el lloc, mentre aquest lloc existeixi.

La remoció del funcionari nomenat pel sistema de lliure designació no és idèntica a la dels alts càrrecs (des de Directors Generals) o a la dels funcionaris eventuais (de confiança o d'assessorament especial). Mentre aquests, en cessar, trenquen llur relació amb l'Adminis-

tració pública, almenys amb aquest caràcter, si ocupaven llocs polítics, de confiança o d'assessorament especial, els funcionaris professionals lliurement designats resten, sens trencament de la relació de servei, en la situació especial de «a disposició del Subsecretari, Alcalde, etc.» (art. 21).

En aquesta darrer cas, l'òrgan competent podrà designar el funcionari provisionalment, en llocs de la mateixa localitat, fins i tot inferiors en més de dos nivells al del seu grau personal, sempre que corresponguin al seu cos o escala, sens minva del seu complement de destinació (equivalent, almenys, a un lloc inferior en dos nivells al seu grau personal). Aquesta situació d'activitat «provisional» cessarà, òbviament, quan el funcionari obtingui una nova plaça per qualsevol dels sistemes de lliure designació o concurs.

Els funcionaris de nou ingrés, que estan obligats a participar en el primer concurs, arran de l'oferta d'ocupació subsegüent al seu nomenament, després de les pràctiques, si n'hi hagués, podrien trobar-se, així mateix, en aquesta situació d'activitat «provisional» (art. 21).

En els concursos per a la provisió normal de vacants es consideraran mèrits preferents:

- La valoració de la tasca desenvolupada en els anteriors llocs ocupats. Quina serà la mesura de la qualitat de la feina? I qui judicarà una realitat de per si difosa i difícilment normativitzable?
- Cursos de promoció i perfeccionament superats a les Escoles d'Administració Pública. Atesa la possibilitat de promoció interadministrativa, aquests cursos haurien de ser, almenys a aquests efectes, homologats per l'Administració de l'Estat quant a Programes mínims i garanties de valoració objectiva. Aquesta exigència és, d'altra banda, significativa per a la promoció al nivell directiu, la qual hauria de correspondre's, aproximadament, amb els nivells superiors al 26 (Cap de Servei, Director de Programa o equivalents).
- Titulacions acadèmiques. L'expressió no es refereix únicament a títols acreditatius d'una determinada altura científica dels candidats, ans també a l'exigència d'una possible especialització expressada en títols, diplomes, certificats i d'altres documents acreditatius del domini d'un àmbit professional; i
- Antiguitat, referida a la funció pública, al cos o al grau personal (art. 20).

Obtinguda una plaça per concurs, després de la L.M.R.F., el funcionari designat adquireix el dret al lloc, del qual no podrà ser privat més que per expedient disciplinari (per exemple, notòria manca de rendiment que comporti inhibició en el compliment de les tasques encomanades, que és considerada, per l'art. 31.j de la L.M.R.F. com a infracció molt greu).

Pel contrari, els funcionaris designats sota l'imperi de la Llei de 1964 no tenen adquirit un dret al lloc i sí únicament un dret al grau, d'acord amb l'art. 21 i disposició transitòria setena.

El trasllat forçós deixa de ser, per tant, fins i tot a la mateixa localitat, un supòsit normal, cosa que no impedeix la supressió no arbitrària del lloc, per raó del servei, i el pas del funcionari a disposició de l'autoritat competent.

4.3. *Modificacions objectives. Situacions de funcionaris*

Les anomenades «situacions administratives» dels funcionaris suposen una simple modificació de la relació de servei, no la seva extinció. Així, no es pot qualificar de situació del funcionari la que es produeix amb la jubilació o amb la separació del servei i sí, en canvi, l'excedència en les seves diferents modalitats.

Juntament amb el servei actiu (propri o, per als funcionaris estatals, en les Comunitats autònomes), destaca la situació de *serveis especials*, que ve a ser una nova versió de l'excedència especial (art. 29) amb reserva del lloc i amb les remuneracions d'aquest lloc, generalment polític, d'adscripció, més els triennis reconeguts durant llur carrera administrativa.

Les excedències poden ser, en la nova legislació, voluntària, forçosa i singular per trasllat des de l'Administració central a una Comunitat autònoma.

L'excedència voluntària, a la vegada, pot ser de tres classes:

- a) Per trobar-se en situació d'actiu en un altre cos o escala, indefinidament.
- b) Per atendre a la cura dels fills, per un màxim de tres anys.
- c) Per interès particular, per un temps comprès entre els dos i els deu anys, un cop completats tres anys de serveis (art. 29.3).

Encara que la L.M.R.F. no compregui l'excedència forçosa, és evident que li és aplicable la legislació anterior, per la qual cosa serà

escaient, en el cas de supressió de plaça i d'impossibilitat d'adscriure el funcionari a una altra diferent, sens minva dels seus drets adquirits, és a dir, conservant el dret a ocupar llocs i a la retribució derivats del grau personal, reduït en dos punts. És evident que abans de declarar un funcionari en situació d'excedència forçosa, l'Administració ha d'intentar d'incorporar-lo a un altre lloc de les característiques assenyalades, adequat al seu grau i, excepcionalment, al seu cos o escala.

L'excedència singular per deu anys, en cas de trasllat de funcionaris estatals a una Comunitat autònoma, és regulada a la disposició transitòria vuitena, 6. Se n'ha dit, també, encara que impròpiament, jubilació temporal.

Ha estat suprimida la situació de supernumerari, però persisteix la de suspensió de funcions, per motius disciplinaris, encara que la nova L.M.R.F. tampoc en fa esment. Es regirà, doncs, pel text de 1964. D'acord amb aquesta darrera Llei pot ser, com és sabut, provisional o bé ferma.

5. EXTINCIÓ DE LA RELACIÓ DE SERVEI

La gran novetat de la L.M.R.F., en matèria d'extinció de la relació funcional, és la fixació uniforme de la jubilació forçosa de tots els funcionaris als 65 anys. La disposició addicional novena de la Llei estableix l'aplicació gradual d'aquesta norma des del 1r. de gener de 1985 fins el 1r. de gener de 1987 (art. 33).

Evidentment, les causes tradicionals d'extinció de la relació de servei continuen vigents com a normes bàsiques, a saber:

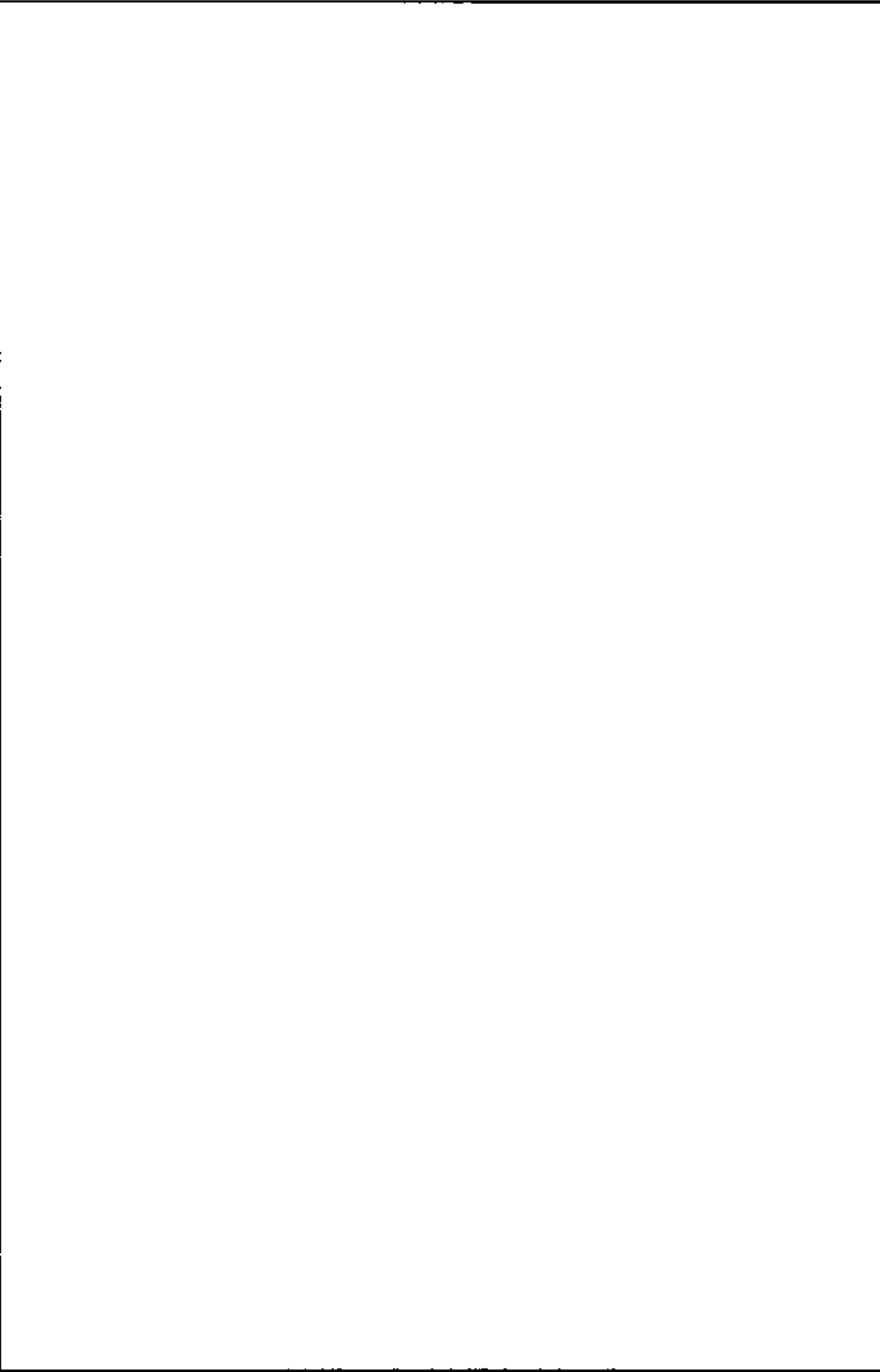
- mort del funcionari
- condemna penal d'inhabilitació
- pèrdua de la nacionalitat espanyola
- jubilació voluntària o per incapacitat permanent
- separació disciplinària del servei
- renúncia.

Un cas singular d'excepció a la jubilació forçosa per edat la constitueix la disposició addicional setena de la L.M.R.F., la qual crea la figura del *Professor universitari emèrit*, la regulació de la qual ha estat establerta recentment pel Govern amb el R. D. 898/1985, de 30 d'abril, sobre règim del professorat universitari.



CAPÍTOL V

Críteris que podrien fonamentar una legislació autonòmica de la funció pública



Coneixem les circumstàncies de fet que condicionen la funció pública de les Comunitats autònomes: el volum del personal transferit, el personal contractat existent i els elements estructurals de la nova funció pública espanyola. Acabem de referir-nos al sistema mixt d'ordenació de la funció pública —bases estatals i lleis autonòmiques de desenvolupament—, a l'estructura global d'aquest sistema mixt i, en particular, a la intercomunicació de mitjans personals entre les Administracions públiques estatal, autonòmiques i locals. Estem, doncs, en disposició de definir els criteris jurídics i de bona administració capaços de configurar una administració autonòmica eficaç.

La diversitat de situacions i la necessitat de preservar uns marges suficients de voluntarisme polític —opcions polítiques diverses per a cada Comunitat autònoma— desaconsellen davallar a consideracions de detall. Cal, per això, decantar els corrents dominants en la doctrina científica sobre la funció pública i assumir els esquemes comparats que ens porten a un ventall de solucions burocràtiques, obligades a conviure, a interrelacionar-se i, fins i tot, a intercanviar els seus efectius humans.

Convindrà, en primer terme, diferenciar, amb tota la nitidesa possible, la política de l'Administració, l'aparell de govern, els membres del qual han estat comissionats pel Parlament o l'Assemblea legislativa i l'aparell administratiu, professionalitzat, els membres del quals han estat seleccionats mitjançant convocatòries públiques en raó

del mèrit i la capacitat tècnica, amb la finalitat d'aconseguir, sota una total neutralitat política, «l'eficàcia indiferent».³⁵

D'altra banda, restaran exclosos d'aquest estudi el personal eventual, la càrrega política del qual n'és un component essencial, el personal laboral, malgrat la tendència creixent a la laboralització de l'Administració pública, i el personal contractat administratiu, expressament prohibit per la disposició addicional quarta de la Llei 30/1984, de dos d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública.

Llavors serà el moment d'abordar la qüestió dels pros i dels contras dels sistemes tradicionals d'organització de la funció pública: el de *cossos* o europeu i el de *lloc de treball* o nord-americà.

Un cop dit això, serà adient sentar les bases per a una estructura vertical de la funció pública que, fonamentalment, haurà d'assentar-se sobre la pròpia estructura del sistema educatiu, amb els naturals matisos. Completarà aquesta estructura vertical, autèntic esquelet per a la promoció, l'estructura horitzontal per tècniques a aplicar i per sectors d'activitat definits per la finalitat, en els quals haurien d'integrar-se, al cap i a la fi, els funcionaris.

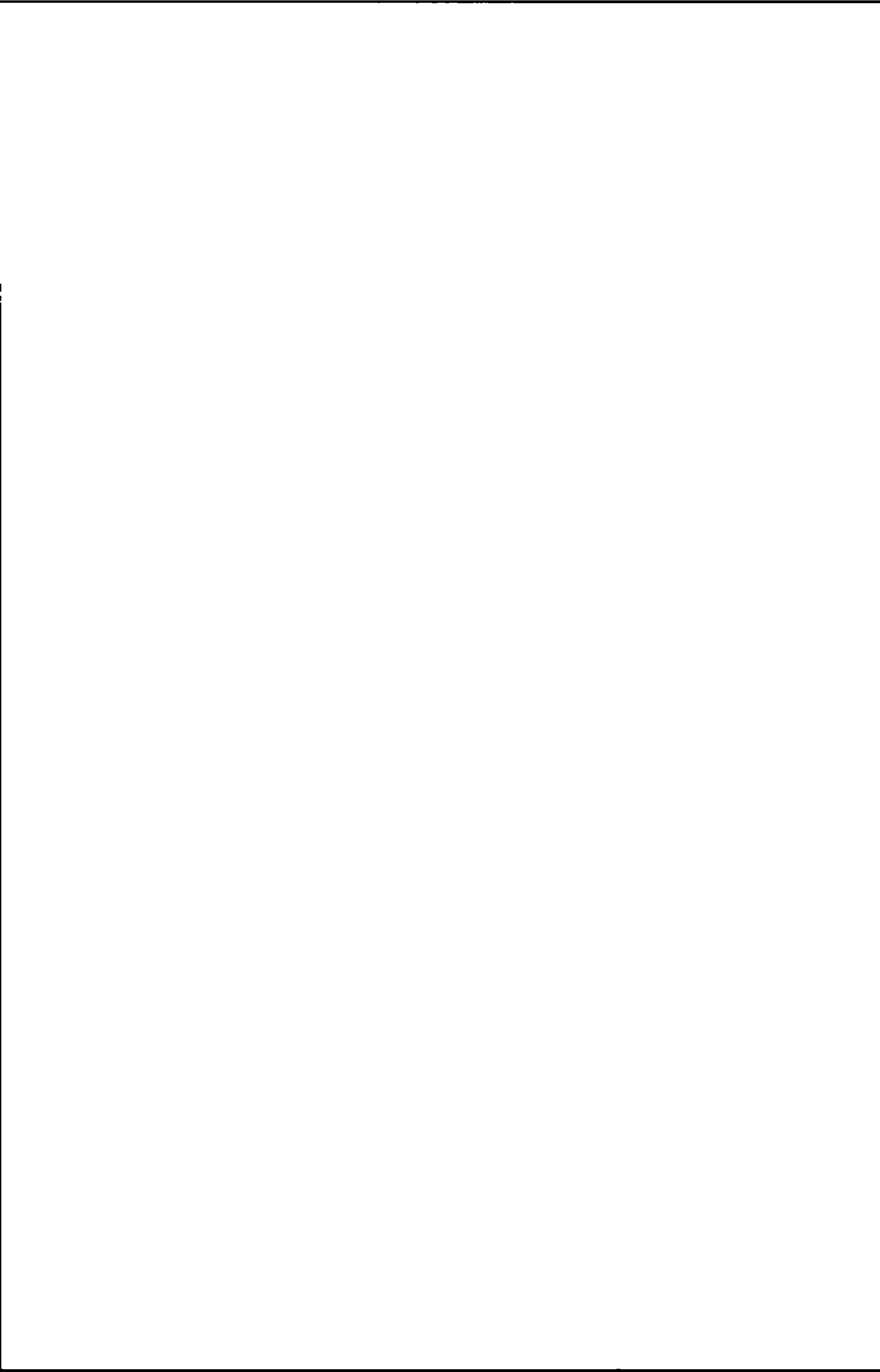
Els altres criteris a estudiar, si bé tenen un caràcter subordinat als que acabem d'esmentar, tenen la seva xifra en una sèrie de polaritats —generalistes-especialistes, compartiments estancs-permeabilitat, funcionariat únic-funcionariat plural i separat— que, en conjunt, clouen el contingut de la matèria que ens proposem investigar.

No pot oblidar-se que el funcionariat de les Comunitats autònomes és, ara per ara, essencialment, funcionariat estatal. Això no impedeix, però, i salvant les consideracions de dret transitori que el cas requereix, que la funció pública dels esmentats ens político-administratius, respongui a uns principis singulars quant a element indispensable, bàsic i propi de tals ens. Aquest tret, implicat per l'autonomia política i organitzativa que cal predicar de les Comunitats autònomes, ha de ser conciliat, però, com és ben sabut, amb subjecció a un marc normatiu bàsic o de principis essencials, emanat del poder legislatiu

35. El concepte d'eficàcia indiferent és desenvolupat per GARREDO FALLA a *Gobierno y Administración*, cit., nota 19.

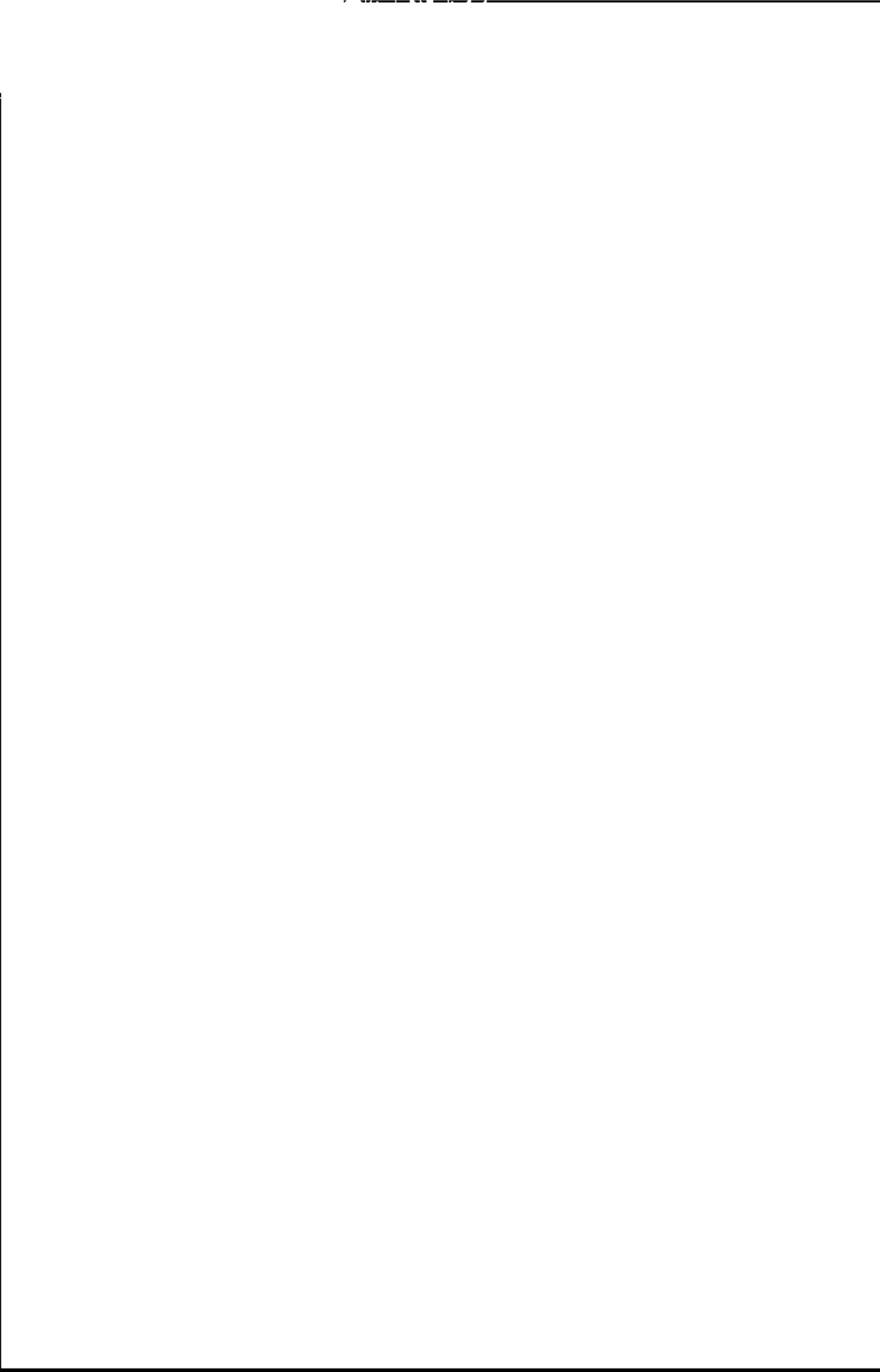
estatal, en virtut del principi de reserva establert per la Constitució al seu article 149.1.18 i constituït, mentre no s'aprovi l'anunciada Llei de Bases del Règim Estatutari dels Funcionaris Públics, per la Llei —provisional— de mesures per a la reforma de la funció pública, de 1984.³⁶

36. A manca d'estudis que tinguin per objecte la darrera reforma funcional espanyola ens remetem a treballs anteriors. Per consultar-se amb profit GARCIA TRIVIJANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tom III, Madrid, 1967, I, en forma resumida, ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. 2, Organización administrativa, Madrid, 1981 i la bibliografia que s'hi cita.



CAPÍTOL VI

Política i Funció pública



I. NEUTRALITAT POLITICA DEL FUNCIONARI I NEUTRALITAT ADMINISTRATIVA DEL GOVERN

Ens apropem, malgrat alguna ocasional ensopegada, a la culminació plàstica de l'Estat autònom. Les diferents nacionalitats i regions —que componen, en llur diversitat, la unitat solidària d'Espanya— han d'accedir, lentament, però sense aturs ostensiblement paralitzants, a l'autogovern. El nostre panorama polític-organitzatiu va enriquint-se amb la nova realitat global de les Comunitats autònomes. El mapa autòmic espanyol, l'absència del qual tan descoratjats tenia alguns especialistes impacients, clou ara els seus darrers contorns, en transcórrer el sisè any de la seva desdibuixada concepció. I, és justament ara, quan sorgeix —tardanament, per desgràcia— a la ment dels nostres polítics, la reflexió sobre el possible model d'aparell burocràtic autòmic més eficaç i, és també ara, quan aquesta reflexió adquireix nous matisos en els assaigs dels experts.

La revellida maquinària administrativa de l'Estat unitari s'esquerda, es vincla i es dóna, tot dubtant, de vegades, però, ensems, disposant-se amb insubornable fatalitat a esperar pacientment el desgàs, l'eliminació i, amb sort, la reconversió. El procés és irreversible i, hores d'ara, ningú no posa en dubte aquest fet. Un canvi polític, però, amb ruptura o sense, requereix menys «revolucions» que una reforma administrativa i, aquesta, almenys tanta prudència com aquell. El seu menor abast, la seva subordinació a la política o la seva vica-

rierat, són suplides amb escreix, en el seu plantejament, per unes exigències de major amplada i major profunditat. La reforma administrativa ha de ser feta des de l'objectivitat i el reconeixement del mèrit i la capacitat tècnica dels futurs i dels actuals funcionaris; ha de fuetejar sense pietat l'arribista, l'incapaç que s'embarca en l'adulació o la ideologia dominant, ha de barrar el pas a preses de posició irreversibles, que perjudiquen tants cops la imatge pública, l'eficàcia administrativa i retarden, amb gran dany per a tothom, la consecució de l'interès general.

La democràcia, per ella sola, no pot garantir una prestació regular i continuada dels serveis públics. És natural que, fins ara, hom hagi primat a la consciència pública el canvi polític, però és ja hora d'inclinar l'èmfasi de les preferències dels polítics per la reforma administrativa i el canvi burocràtic, perquè desatendre la política de la funció pública, com s'ha vingut fent en totes les administracions, es negui o no, íntimament relacionades entre si, equival a caminar, acceleradament, vers un suïcidi col·lectiu, a cavall d'una destecnificació insostenible, en les dues darreres dècades del segle xx, de l'aparell burocràtic.

En primer lloc, cal plantejar-se si el model weberian, patró dels principis de jerarquia, alta racionalització i màxima eficàcia tècnica, ha estat modificat per la Constitució espanyola de 1978. La resposta ha de ser negativa. El Govern dirigeix l'Administració i aquesta actua d'acord amb els principis, entre d'altres, d'eficàcia i jerarquia, amb sotmetiment ple a la llei i al dret (arts. 97 i 103). El dret de sindicació dels funcionaris i el principi general de participació no entelen, en absolut, el model weberian, que roman incommovible en el nostre ordenament constitucional. D'aquí, que, un cop aclarit aquest punt, esdevingui de la major importància el coneixement de les regles d'accés a la funció pública i el clar destriament d'aquesta i de la política.

Sense sortir-nos de la Constitució, l'art. 103 proclama que l'accés a la funció pública només pot tenir lloc mitjançant els principis del mèrit i la capacitat, la qual cosa comporta una neutralitat administrativa de la política dominant.

Una política clientelar de la funció pública, practicada encara que sigui sense voler, per la naturalesa mateixa de les coses, ha de trobar a la llei prou limitacions i garanties d'interdicció. Una absència de normes en aquest sentit és un buit d'incivilitat i de tercermundisme i un intent de normes presumiblement objectives, d'engalipadors, no

deixa de ser una distressa malintencionada d'una realitat pecaminosa. Paral·lelament, la neutralitat política dels funcionaris i llur lleialtat als dignataris polítics ha de representar la contrapartida d'eficàcia indiferent, ideològicament descolorida, rabiosament imparcial, en l'exercici de llurs funcions. Heus aquí la cara i la creu d'una burocràcia —valgui el contrasentit— democràtica.³⁷

II. BUROCRÀCIA POLÍTICA I BUROCRÀCIA EMPRESARIAL

Descartada la participació assembleària del nostre sistema constitucional i admesa la necessitat d'una burocràcia, entesa com a organització jeràrquica, subordinada a la política, però institucionalment independent, com a model racionalitzat de gestió i administració dels serveis públics, tendent a assolir la màxima eficàcia tècnica, quines persones han d'integrar-la?

La qüestió es planteja, sobretot, en les administracions naixents de les Comunitats autònomes, al marge del personal que ha de ser transferit des de l'Administració de l'Estat i en els graons més alts de la jerarquia. Les altres administracions requereixen reciclatges, correccions d'antigues tendències, tecnificació, entesa com a capacitació, elevació de nivell formatiu. Les Comunitats autònomes, per contra, no compten, ni per a bé ni per a mal, amb experiència administrativa i és fàcil que caiguin en la temptació improvisadora o que vulguin i això seria encara pitjor, amb la millor bona fe, de suplir la burocràcia administrativa amb la burocràcia política o amb la que podríem anomenar burocràcia empresarial. Davant d'aquesta situació es cau indegudament en la politització dels alts càrrecs administratius i es trenca, com un vidre llençat contra la paret, el principi de la igualtat davant la Llei per a l'accés als llocs superiors de l'Administració, ingènuament reservats pel poder constituent com a única via de promoció, a l'esforç i al mèrit.

La politització dels alts càrrecs —no polítics, evidentment— es porta a terme per una doble via d'extracció: la burocràcia de l'aparell del partit en el poder i la burocràcia de les empreses privades. Amb

37. Per a tots, LASSO VALLEJO: *La función pública en Inglaterra*, Madrid, 1965. *Informe Fulton*, resum a «Documentación administrativa», núm. 124, pàg. 85.

la primera es vol aconseguir, preferentment, la lleialtat política incondicional, difícilment obtenible de la burocràcia administrativa que, en condicions normals, deu la seva col·locació al seu propi esforç personal. Amb la segona es vol tendir, teòricament, vers una eficiència empresarial, sense les disfuncions i rutines que, de vegades, acompanyen la mala imatge, tendenciosament espargida, de la burocràcia administrativa. En ambdós casos, però, la politització, en major o menor grau, és evident, i l'eficàcia, llevat de supòsits molt excepcionals, no justifica l'arraconament del principi essencial de la neutralitat administrativa, que ha de presidir l'actuació administrativo-domèstica, d'aquells que, en cada moment, ostenten el poder polític.

Entenem que tant la burocràcia política com aquella que anomenem burocràcia empresarial, no poden esdevenir burocràcia administrativa, sinó temporalment i per a càrrecs de confiança, prèviament establerts i sense possibilitat de portar a terme funcions pròpies dels funcionaris de carrera, encara que no seria lícit impedir-los l'ingrés si compleixen els requisits objectius que cal exigir, amb caràcter general, per a l'accés a la funció pública. Primar la burocràcia no administrativa amb llocs tècnics a l'Administració significa reproduir, inconstitucionalment, el sistema del botí, implícit en cada victòria electoral, com a arcaisme retornat per la marea de la conveniència política.

En conclusió, la burocràcia administrativa és necessària per gestionar, en forma regular, contínua i eficaç, els serveis públics, així com és necessària la salvaguarda de la seva puresa, és a dir, de la seva apoliticitat institucional. Amb això no es vol dir que la burocràcia administrativa hagi de gaudir, de per vida, de privilegis per sobre d'aquells que són propis d'altres servidors de la societat, des de diferents instàncies i estructures econòmiques, socials, polítiques i culturals. L'la situació és legal i reglamentària i, en molt escassa mesura, contractual. No són defensables, avui dia, els drets adquirits, ni l'*statu quo*, però tampoc no poden llençar-se per la borda situacions i expectatives «reals», basades en l'esforç i el mèrit, en benefici d'opunistes, professionals de la ziga-zaga, l'adulació o la psicologia pràctica, de minsa vàlua, eterns projectistes, tal volta amb èxit, d'entusiasmes i proteccions, arrancades a polítics de bona fe, poc previnguts, que sucumbeixen, acríticament, davant l'allau dels sempre atents i inescotables pescadors d'aigües tèrboles.

La neutralitat administrativa i l'objectivitat institucional de l'Ad-

ministració pública són, doncs, consegüentment, factors d'estabilitat i de democràcia i, en cap cas, han de ser mur de contenció que empari el privilegi o l'arbitrarietat. Cal desconfiar d'aquells mèrits que, d'una forma o altra, no puguin ser mesurats. L'apreciació discrecional és una cobertura dolenta per resistir les pressions. És per això que és urgent diferenciar, dins l'estructura administrativa, qualsevol que sigui el sistema d'organització de la funció pública que s'adopti, els llocs d'adscripció objectiva i els llocs de lliures designació i remoció a cobrir entre funcionaris de carrera. La desmotivació del funcionariat podria ser causa d'un desencís en l'exercici de les tasques públiques més perjudicial que el desencís polític. L'eficàcia i la democràcia, d'altra banda, no transcorren ni han de transcórrer mai per camins diferents, encara que cadascuna vagi a coll del portador més adient al tipus de càrrega: l'eficàcia sobre els funcionaris i la democràcia sobre els polítics, ambdós espatlla amb espatlla.

El contrari no beneficia ningú i costa car.

III. LA NEUTRALITAT POLÍTICA EN LA LEGISLACIÓ BÀSICA

L'article 23.2 de la Constitució estableix com a dret fonamental de tot ciutadà l'accés en condicions d'igualtat a les funcions i càrrecs públics, amb els requisits que les lleis determinin. L'article 103.2 alhora garanteix que el mèrit i la capacitat seran, en tot cas, principis respectats i que l'exercici de la funció pública haurà de ser imparcial.

Heus ací la neutralitat administrativa del Govern en la selecció de la burocràcia, guiada pel principi del mèrit i no pas pel de la lleialtat política i la neutralitat política dels funcionaris, recolzada en la imparcialitat en el desplegament de la gestió pública.

L'article 19.1 de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública aplega els tres principis esmentats de la igualtat, el mèrit i la capacitat, afegint-n'hi un altre: el de la publicitat, com a garantia, justament, d'aquella igualtat.

Així mateix, la llei que es comenta no ha sabut definir la línia de separació dels llocs polítics i els llocs funcionaris. Malgrat que el màxim nivell a assolir per un funcionari és el de Subdirector General, s'encavallen els funcionaris polítics i els de carrera en una zona

intermèdia, borrosa, ocupada d'una banda, pels funcionaris de lliure designació (art. 20.1.b) i, per una altra, pel personal eventual, de confiança o d'assessorament especial (art. 20.2).

Cal, doncs, que l'Estatut del personal autonòmic contingui una classificació d'ambdues esferes, política i administrativa, més precisa i clarificadora procurant, com fa l'article 44.4 de l'Estatut de la Comunitat autònoma d'Aragó, que tots els càrrecs amb nivell de responsabilitat, des del nivell de Director General, siguin nomenats entre funcionaris.

CAPÍTOL VII

Els sistemes de la Funció pública



I. INTRODUCCIÓ

El *punctus saliens* determinant de l'estructura d'un aparell burocràtic és, sens dubte, el del sistema de funció pública que s'adopti. No és, però, aquest l'únic criteri estructural. Alhora, d'altres igualment decisius han de completar l'entramat personal i orgànic del quadre de servidors de l'Administració pública (distinció entre llocs polítics i funcionaris, lligada als conceptes de Política i Administració independent; forma d'accés; regulació no uniforme per a funcionaris generalistes i per a funcionaris especialistes, etc.). Tanmateix, insisteixo, l'adopció d'un sistema de llocs o d'un sistema de cossos dona una empremta singular al conjunt dels funcionaris d'un determinat país i al règim jurídic que el regula.

La qüestió és si, donada la tècnica legislativa exigida per l'art. 149.1.18 de la nostra Constitució, de llei estatal de bases i llei autonòmica de detall, serà possible que una Comunitat autònoma opti pel sistema de llocs per sentar el fonament de la seva funció pública i una altra Comunitat diferent opti, pel contrari, pel sistema de cossos. Deixant això de banda, el quadre es complica amb l'existència de cossos nacionals als quals es reserven determinats llocs en totes i cadascuna de les Comunitats autònomes.

L'article 11 de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública pren partit en establir que les Comunitats autònomes «agru-

paran els seus funcionaris en els cossos, classes i categories escaients, respectant els grups de l'art. 25 d'aquesta Llei».

A més, el Tribunal constitucional, en Sentències del 26 de juliol i del 5 d'agost de 1983, admet que les Comunitats autònomes puguin apartar-se del sistema de cossos. Un principi infranquejable de la Llei és que els cossos, escales, classes i categories hauran de ser integrats en un dels cinc grups establerts en funció de la titulació acadèmica exigida per a l'ingrés en cadascun d'ells (llicenciat universitari, diplomad universitari, batxiller superior, batxiller elemental i certificat d'estudis). Més endavant farem una crítica d'aquesta exigència de titulació, recolzada en el sistema educatiu vigent. Avancem que aquesta exigència suposa una rigidització que només en comptats supòsits dels dos primers grups podria ser mantinguda amb alguna lògica.

Segons l'art. 27 de la Llei 12/1983 del Procés Autòndic, la creació de cossos o escales per les Comunitats autònomes serà efectuada per llei de les respectives Assemblees legislatives, llevat del supòsit de cossos o escales estatals (art. 29). En qualsevol cas, la Llei haurà de fixar la denominació del cos o escala, el grup que li correspongui dins dels cinc possibles, d'acord amb la titulació exigida per a l'ingrés, el nombre de places de la seva plantilla pressupostària o numèrica, la titulació exigida i el seu caràcter autòndic o estatal.

L'òrgan de Govern de cada Comunitat autònoma determinarà el nivell de base i els intervals que correspondran a cada cos o escala (art. 21.1.b) de la Llei de reforma de la funció pública).

Dins del marc d'aquests principis bàsics i a fi de determinar el sistema d'estructuració de la funció pública de les Comunitats autònomes, caldrà que fem un lleuger *excursus* a fi d'analitzar cadascun dels dos sistemes que el dret comparat ens ofereix: el sistema de llocs de treball o nord-americà i el sistema de cossos o europeu.

II. SISTEMA DE LLOCS DE TREBALL

Un sistema pur de llocs de treball rebutjaria tota consideració als cossos o escales, com a aglutinants de grups homogenis de funcionaris, i giraria, exclusivament, entorn a les places singulars necessàries perquè l'aparell burocràtic assoleixi les màximes cotes d'eficàcia.

La mala premsa que, entre nosaltres, ha vingut tenint el sistema de cossos ha fet inclinar, acríticament, la balança de les preferències

dels polítics vers el sistema nord-americà de llocs de treball. No s'ha fet, però, atenció ni a la complexitat, anarquia i dificultats que tal sistema suposa, ni tampoc no s'han deturat a pensar, aquells que mantenen tal postura, en els avantatges que un sistema consolidat de cossos pot oferir, si és despullat de la ganga de patrimonialització de la funció pública, del fet de ser trampolí per a la defensa d'interessos de grup en contra de l'interès general i que se'ls atribueix un caràcter clos davant d'altres grups inferiors que aspiren a la promoció mitjançant l'ingrés en un cos de nivell superior.

La importància conferida al lloc de treball, en aquest sistema, deixa a l'ombra el seu titular: el funcionari. Teòricament, almenys, el lloc resta perfectament dissenyat. A la vista de la seva descripció i classificació, hom pot conèixer, amb exactitud, l'espai que el lloc ocupa en l'organització global. Cada lloc, per tant, exigeix una atenció singular i comporta unes exigències tècniques i de capacitació i ensinistrament que l'aspirant a ocupar-lo ha de complir. Per això, no és absurd afirmar que el sistema de llocs de treball postula la màxima especialització dels funcionaris, atès que són contemplats no en grups funcionals, ans en la singularitat específica del lloc que ocupen.

Es fàcil adonar-se de quin és el defecte d'aquest sistema: a) que fa molt complicada i difícil l'administració de personal; b) que obliga a tenir en compte lloc per lloc, les característiques de personalitat i coneixements dels candidats i els programes de les proves selectives per a cada plaça, ja que, encara que pertanyents a la mateixa classe funcional i al mateix nivell, llur enquadrament en l'organització rep l'impacte del sector i de la sèrie on el lloc resta fixat.

Es de remarcar, a més, l'excessiva rigidesa que imprimeixen a l'organització les condicions d'adscripció del funcionari al lloc, contràries, d'entrada, a una mobilitat potencial i, de fet, a una mobilitat efectiva del personal. Per descomptat que, en la concepció d'aquest sistema, l'òptim ajustament del funcionari al lloc de treball prima sobre qualsevol altra consideració. L'especialització és exigida en el moment d'ingrés del funcionari i s'incrementa amb el pas del temps. El desavantatge sorgeix, però, d'una amobilitat que únicament es trenca amb la sortida, voluntària o forçosa, de l'organització. L'única arma de lluita contra l'encotillament o esclerosi organitzativa que engendra la rutina, per la permanència, sense horitzons, en un mateix lloc, és la supressió del lloc de treball o l'acomiadament del funcionari. Des de la perspectiva del funcionari, la seva única sortida està en sotmetre's

a la pèrdua del lloc de treball cada cop que una necessitat d'oxigenació el porta a sortir-se d'uns límits excessivament estrets. En una societat liberal avançada, això pot ser un avantatge, si les pautes de comportament demanen un canvi constant en la vida personal dels ciutadans, sense que tals canvis accelerats de la societat civil repercutixin en l'eficàcia administrativa, l'esfera d'intervenció de la qual és prou reduïda. L'organització, però, d'un Estat social de Dret, com és el nostre, i del qual formen part des Comunitats autònomes, exigeix unes adhesions funcionàries molt més fermes, una permanència en l'organització, encara que no en un mateix lloc, generadora de lleialtats institucionals, possibles, atès el menor grau d'evolució de la societat civil, menys propensa al canvi ocupacional dels seus membres.

Amb tot, les aportacions doctrinals i pràctiques del sistema de llocs de treball no poden ser ignorades en la reforma de la nostra funció pública. Aquest sistema fou ja tingut en compte en la Llei de Funcionaris del 1964 i la Llei vigent actualment n'accentua la importància. Les Comunitats autònomes o bé s'estructuraran d'acord amb el sistema de llocs de treball o aquest sistema haurà d'ocupar un lloc no menyspreable en el sistema de cossos. El lloc de treball com a unitat organitzativa mínima és una conquesta que no solament no ha de ser perduda, sinó que cal perfeccionar, juntament amb qualsevol dels criteris d'estructuració de la funció pública pel qual s'opti. Per tot això, cal una anàlisi, tenint en compte el tractament de què ha estat objecte a Nord-amèrica, sens perjudici de la seva adaptació a la nostra circumstància. En qualsevol cas, el manteniment d'un sistema corregit de cossos hauria de tenir com a fonament operacional una anàlisi dels llocs de treball necessaris a cada Comunitat autònoma, la seva adequada valoració i l'encaix de les diferents plantilles orgàniques, per Conselleries, en una plantilla numèrica única, amb especificació dels funcionaris de cada cos i escala, o, si de cas, places singulars exigides, i no més d'aquelles exigides, per a la prestació d'una gestió eficaç.

Malgrat la nostra afirmació inicial que el sistema de llocs de treball es refereix exclusivament a places singulars, una adequada sistematització d'aquestes ha portat els EE.UU. d'Amèrica a una agrupació dels llocs de treball en famílies que, d'alguna manera, els homogeneïtzen. Els conceptes utilitzats són, de major a menor, els següents: Grup ocupacional, sèrie i classe. Tots ells tenen una naturalesa fun-

cional, juntament amb el grau o categoria, que té un caràcter valoratiu, d'indubtable repercussió econòmica.

1. GRUP O SECTOR OCUPACIONAL

Conté els llocs de treball de tota la gamma d'especialitats (sèries) d'una funció bàsica, per exemple, enginyeria, arquitectura, administració de personal, grup legal, etc.

2. SÈRIE

Dins un Grup ocupacional coexisteixen diverses sèries de llocs de treball, caracteritzades pel mateix tipus de treball, encara que en diferent nivell de dificultat. Així, en el grup d'Administració de personal, podríem distingir les sèries de Tècnics de Gestió i la dels Tècnics de Valoració de llocs de treball. D'aquesta manera, la sèrie s'assembla a un grup de cossos dins la mateixa branca, o a un cos en el qual poden distingir-se diverses categories.

3. CLASSE

Dins d'una sèrie, els diferents nivells de dificultat i intensitat donen lloc a la classe. Així, la classe s'assembla al *cos*, suposant que el *cos* no sigui dividit en categories o graus, cas en el qual haurà de ser assimilat a la sèrie. Els llocs de treball pertanyents a una classe ofereixen, quant al treball, unes mateixes característiques (sèrie) però, a més, un mateix nivell de dificultat i de responsabilitat. Els auxiliars administratius, encara que entre nosaltres formin un sol grup, poden tenir assignat diferent grau, segons el nivell de dificultat exigít.

4. GRAU

Aquest concepte es refereix a un mateix nivell de dificultat i de responsabilitat, encara que correspongui a diferents característiques de treball (diferents sèries).

En un sistema de coordenades, el grau formaria una escala de nivells de dificultat i de responsabilitat que es troba fixat normalment en nombre de 18, encara que la Llei 30/1984 classifica els llocs de treball homogènies (grups ocupacionals amplis i dins d'aquestes, sèries L'eix de les abscises estaria cobert per grups de característiques de treball homogènies (grups ocupacionals amplis i dins d'aquests, sèries més específiques), elevant-se, però, en el sentit de l'eix d'ordenades, segons els nivells de dificultat i de responsabilitat, en diverses classes, dins del quadre legal. D'aquesta forma, una classe d'una sèrie, per exemple, lletrat, podria estar al mateix nivell o grau que una classe d'una altra sèrie diferent, per exemple, arquitecte urbanista. Un auxiliar del departament legal podria ser una classe del mateix grau que un xofer del parc mòbil. El primer lloc podria formar part del grup ocupacional de dret, sèrie «contenciós-administratiu» i classe auxiliar. El segon, pel contrari, podria estar integrat en el grup ocupacional del parc mòbil, sèrie «mecànics i xofers», classe de xofers. El grau vindria a unificar el personal de les diferents sèries i classes quant ocupants d'un mateix nivell en l'escala única de la funció pública.

Com pot fàcilment advertir-se, la translació del sistema americà de llocs de treball al sistema europeu de cossos, corregit amb l'eliminació de les notes negatives que pateix, fins ara, no és una tasca extremadament difícil. Per això, és el nostre propòsit exposar les característiques del sistema europeu de cossos per, tot seguit, fer una proposta d'un sistema mixt, que espurgui els desavantatges d'un i de l'altre, en la seva forma pura i, per contra, que en millori els avantatges que poden oferir, l'un i l'altre, en el muntatge d'un sistema modern de la funció pública autonòmica, sens perjudici que cada Comunitat autònoma pugui elegir les opcions secundàries que les seves pròpies peculiaritats demanin.³⁸

III. SISTEMA DE COSSOS DE FUNCIONARIS

En el sistema de cossos, el lloc de treball, com a peça essencial i bàsica de l'organització, perd importància en favor del grup homo-

38. NIEGO, *Administración de personal*, IEA, Madrid, 1976 i HEREDERO, M., *La calificación de los puestos de trabajo en la Administración pública*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1961. Així mateix, l'obra de diversos autors, ja esmentada, *Clasificación de puestos de trabajo* (GARRIDO, VILLAR PALASÍ, DE LA OLIVA, etc.).

geni de funcionaris, homogeni en la seva forma de selecció, en la seva forma de vida, en els seus interessos professionals i, àdhuc, homogeneïtzat per uns Estatuts particulars, els propis de cada cos, que regeixen llur vida professional, llurs drets, llurs deures i, d'alguna manera, llurs posicions en l'organització.

L'especialització és més difícil d'assolir en el sistema de cossos, precisament perquè és molt més difícil l'adaptació o ajustament necessari del funcionari al lloc de treball, sobretot si no es pensa massa, com ha vingut passant en els països que l'han adoptat, en les característiques singulars i no solament en les genèriques dels llocs que els funcionaris del cos han de cobrir. En canvi, es guanya en agilitat de gestió del personal i aquest cobra una mobilitat impensable en el sistema de llocs de treball. L'inconvenient neix, precisament, amb el sentiment del grup, amb l'*sprit de corps*, com a quelcom que particularitza davant del conjunt de l'Administració, per allò que pot arribar a constituir, com de fet ha constituït, un pesat llast per a la satisfacció de l'interès general.³⁹

IV. SISTEMA MIXT: EL CAS ESPANYOL

El sistema espanyol tradicional ha estat el sistema de cossos, en els quals s'integren els funcionaris, un cop seleccionats, prenent-se d'antuvi més una formació general que una formació rigorosament especialitzada. Seria absurd que els avantatges que poden derivar-se del sistema de cossos es desaprofitin en l'Estatut de la Funció Pública espanyola, sorgit a l'empara de l'art. 148.1.18 de la Constitució. Cal que el funcionari s'identifiqui amb els objectius globals de l'Administració, que estigui motivat per la possibilitat de passar a llocs de treball més elevats. Els aspectes negatius del corporativisme poden fàcilment ser eliminats, com ja hem avançat. Tot això pot assolir-se amb lleus perfeccionaments del sistema de cossos. El que és més greu, però, és la manca de conjunció entre la carrera administrativa i els llocs de treball, sense necessitat d'enrunar els grups homogenis que són els cossos.

39. Sobre el concepte de cossos de funcionaris, l'estudi d'OLIVA, esmentat a la nota 23 i, sobretot, SANTAMARÍA PASTOR, *El personal al servicio de la Administración pública*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1982, pp. 59 i ss.

La maduració del sistema espanyol de cossos es produeix durant la segona meitat del darrer segle i no arribem en aquell que hem anomenat sistema mixt, que té en compte, a més del cos on s'integra el funcionari, el lloc de treball, fins a la Llei de la Funció Pública del 1964.

Així mateix, la realitat ha estat molt més respectuosa del sistema tradicional de cossos (els coeficients retributius s'han mantingut per cossos més que per llocs de treball, als quals han estat reservades les deixalles d'un desnodrit complement de destinació), que abocada a la revolució funcional que, amb les mires posades en els *oficis*, càrrecs o llocs de treball, es pretenien. Els llocs de treball havien de ser integrats a les plantilles orgàniques com a instruments de racionalització del treball. A la pràctica, les esmentades plantilles s'han limitat a ser una distribució per departaments, organismes o empreses públiques de les plantilles numèriques o pressupostàries. Les plantilles orgàniques han estat clarificadores d'una situació, però no han servit per modificar-la o reformar-la. D'altra banda, la Llei del 1964 suprimí les categories administratives, coherents amb el paper que havien de jugar i no han jugat els llocs de treball. El resultat no ha estat, en absolut, aquell que es volia. El nou sistema mixt implantat no ha destruït els cossos, però sí el sistema de carrera que els cossos, fins llavors, havien portat implícit. S'ha desmuntat, doncs, el sistema de carrera sense que els llocs de treball hagin jugat altre paper que el de permetre l'accés indiscriminat de funcionaris al marge de la capacitat i el mèrit, als de superior nivell.

V. SISTEMA QUE PROPOSEM

1. CONSIDERACIONS PRÈVIES

La Llei del 1964 ha estat una experiència amargant que ha engegat en ortis la carrera administrativa, ha trencat el principi bàsic del mèrit en l'ascens funcional, ha esquarterat l'estabilitat en el càrrec, quan aquest ha estat de lliure designació i ha sembrat la confusió i el caos en la funció pública.

El Reial Decret-Llei 22/1977, de 30 de març, suposa un indici de reintroducció del sistema de carrera, mitjançant la creació dels graus,

però, ni aquesta disposició ni l'anterior, no han aconseguit la conjunció del funcionariat i dels llocs de treball, *sistema mixt corregit* que defensem en aquest treball.

No sembla possible, hores d'ara, desarticlar el sistema de cossos, considerats com a grups homogenis per a la selecció i provisió de determinades places, encara que sí en el seu vessant de grup de presió. En el sentit esmentat, els cossos constitueixen un guany històric, sens perjudici que, pels canals escaients, hom cerqui l'adient especialització del personal que ha de cobrir cada tipus de lloc de treball o, fins i tot, llocs de treball singulars. Cal recuperar, però, la divisió dels cossos en categories i establir l'accés als llocs, precisament per mitjà d'aquestes. D'altra banda, el sistema de carrera que implícitament patrocina la Constitució del 1978, no podria ser garantida a la pràctica.

La conciliació del sistema de cossos, llimat d'impureses, amb el sistema de llocs de treball, amb les correccions necessàries per a la seva congènita rigidesa, pot presentar obstacles, però no és impossible d'assolir. La legislació espanyola i àdhuc la doctrina científica són proclives a diferenciar fins a cinc nivells o esglaons, en els quals s'insereixen els cossos o grups, atenent el títol acadèmic del nostre sistema educatiu, és a dir: universitari, diplomat o mitjà, batxiller superior, batxiller element o E.G.B. i certificat d'estudis. La tendència actual, atesa la massificació universitària, és la de distingir en el nivell universitari dos nivells: el directiu i el tècnic —general o especialista— i suprimir l'últim nivell a extingir, que és el del certificat d'estudis. Ens resten, doncs, cinc nivells o esglaons funcionarials, sigui quin sigui el nom amb el que vulguem anomenar-los.

No és tan corrent el fer possible que el sistema de carrera no resti limitat a les categories o nivells en què es divideix cadascun dels cossos, integrats en els grups acadèmics abans esmentats i, per contra, s'estengui des de l'última categoria del nivell inferior fins a la més alta del nivell superior, sense exigència de titulació que podria ser suplida per un determinat nombre d'anys d'antiguitat en el nivell i per unes proves selectives, lliures o restringides. Si cada funcionari no porta potencialment, a l'ingressar en l'Administració, el possible accés a la categoria superior de la funció pública, pot dir-se que no existeix sinó una carrera administrativa relativa, però no que existeix una carrera administrativa en termes absoluts. La qüestió consisteix a substituir la formació general obtinguda fora de l'Administració i que

dóna peu a l'obtenció de títols acadèmics (graduat escolar, batxiller superior, diplomat, llicenciat o doctor universitatis), per una formació administrativa, en el si de la pròpia Administració o en les seves Escoles, sempre que ofereixin iguals o millors —crec que millors— garanties de formació i eficàcia en la gestió que els esmentats funcionaris han de desplegar en els nous llocs de treball que pretenen assolir per la via d'ascens.

El sistema que propugnem va íntimament lligat a l'existència de plantilles orgàniques, racionalment concebudes, que no siguin una mera distribució de les plantilles numèriques, ans instrument de racionalització de les diferents unitats orgàniques. En aquestes plantilles haurien d'estar indicats el cos o cossos i categories a assolir pel funcionari per tal de poder optar, per la via de concurs de mèrits, al lloc del qual es tracti, sens perjudici dels altres requisits, coneixements o experiències que el lloc requereixi. Es deslliga, doncs, la categoria personal de la categoria orgànica, incrustada la primera en el cos i categoria i la segons en el lloc de treball, però la conjunció de les quals és indispensable per tal d'obtenir tant l'estabilitat administrativa del funcionari com l'eficàcia del titular de cada lloc per l'inseriment madur i especialitzat d'aquell en aquest.⁴⁰

2. *Estructura vertical de la funció pública autonòmica*

L'estratificació de la funció pública per nivells acadèmics únicament pot ser acceptada, al nostre parer, com a punt de referència. De cap manera pot ser considerada com a obstacles successius —titulacions— que cal salvar per tal d'ascendir des dels nivells inferior als superiors. No ignorem que, de vegades, la realització de determinats treballs professionals en l'Administració pública (metges, advocats, arquitectes, enginyers, etc.), exigirà estar en possessió del títol acadèmic corresponent. En la majoria, però (administració, informàtica,

40. Concebem el cos de funcionaris com una simple estructura d'ordenació, rebutjant els aspectes que han pogut ser-li atribuïts, molts cops amb raó, de grup social o de grup de pressió. Per tant, el cos és un conjunt de funcionaris que giren a l'entorn d'unes funcions més o menys específiques i, en conseqüència, a l'entorn d'uns programes de selecció i de formació professional determinats. En descriure els llocs de treball caldrà tenir en compte les exigències funcionals d'aquests i el seu camp, més o menys ample, de recluta professional: els cossos.

planificació, tècniques de personal, relacions públiques, etc.), tal exigència podria ser perfectament suplida amb la superació d'unes proves selectives, equiparables amb els posseïdors de títols i amb uns cursos de formació a les Escoles regionals de la Funció Pública. En aquests supòsits podrien ser equiparats als títols determinats anys d'experiència professional. L'estada obligada a la Universitat per tornar posteriorment a l'Administració suposaria, ultra el desaprofitament de les esmentades Escoles de formació de funcionaris, una pèrdua de temps, atesa la desconexió existent, en general, entre els coneixements adquirits i el lloc de treball al qual hom vol ascendir.

Per tant, i com a simple referència, creiem que és acceptable la distinció de cinc grups en la funció pública autonòmica, coincidents amb les següents titulacions o experiència professional equivalent:

- Grup universitari, amb diploma de directiu o, si de cas, títol de doctor (grup A, subgrup *a*, directius) (vegeu l'art. 21.1.j) de la Llei de Reforma).
- Grup universitari, amb títol de Llicenciat (grup A, subgrup *b*, no directiu).
- Grup universitari, amb títol de tècnic mitjà o diplomat (grup B).
- Grup de Batxiller superior o equivalent (grup C).
- Grup d'E.G.B., Batxiller elemental (grup D) i, transitòriament, certificat d'estudis (grup E).⁴¹

Cada grup seria dividit en nivells o categories. Les últimes del nivell superior podrien encavallar-se amb les primeres del nivell inferior, llevat d'alguns supòsits.

Així tindriem:

41. Respectant els grups de l'art. 21 de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública, hem cregut que s'han d'introduir a l'ordenació de la funció pública autonòmica dues matisacions importants. D'una banda, la creació del subgrup de funcionaris directius, no pas com a subgrup d'elit social, però sí com a un subgrup que podria funcionar a la manera del Servei Executiu superior americà, l'*Administrative Class* anglesa o els alts funcionaris francesos, única garantia d'imparcialitat i de continuïtat de l'Administració pública a través dels canvis polítics. D'altra banda, no té sentit perpetuar el grup de subalterns, amb un nivell acadèmic de Certificat d'Estudis, en un moment que el nivell acadèmic mínim és, cabdalment, el de l'Educació General Bàsica, els coneixements de la qual obliguen a situar als funcionaris del darrer nivell en el grup D) de l'art. 21 de la Llei bàsica amb supressió, a la pràctica —cal no oblidar que es tracta de l'establiment d'una nova Administració—, del grup E).

- Un subgrup directiu amb aproximadament vuit categories reservades, respectivament, als llocs de Cap de Secció (23-24), Cap de Servei (26), Subdirector General (28) i Director General (30).⁴² Si s'opta per reservar aquest nivell al personal polític, podria intercalar-se el nivell de Director de Programes, entre Subdirector General i Cap de Servei i córrer l'escala: Subdirector General (30) i Director de Programa (28), Cap de Servei (26), Cap de Servei Adjunt i assimilats (25) i Cap de Secció i adjunt (24 i 23, respectivament).
- Un subgrup tècnic amb catorze altres categories, reservades als llocs de tècnic d'entrada (11), Tècnic d'ascens (13), Tècnic de segon ascens (15), Cap de Negociat (17), Adjunt de Cap de Secció (23) i Cap de Secció (24). (Aquests últims graus en concurrència amb el nivell dels funcionaris Directius.)
- Un grup de funcionaris col·laboradors, amb nou categories, reservades al Col·laborador d'entrada (9), al de primer ascens (19), al de segon ascens (13) i al Cap de Negociat (17), si no hi hagués exigència de títol superior en la plantilla orgànica.
- Un grup de funcionaris executius, amb set categories. Serien les categories d'entrada (8), primer ascens (10), segon ascens (11), tercer ascens (12) i terme (14).
- Un grup d'auxiliars, amb quatre categories i comprendria els actuals funcionaris Auxiliars, entre aquells de l'Administració general i nombrosos cossos de l'últim nivell a la impròpiament anomenada Administració especial (nivells 5 a 8).
- El grup dels Subalterns, que considerem a extingir, es detindria en nivells 1 a 8, ambdós inclosos.

Els cossos estarien enquadrats en cadascun dels expressats nivells, però no haurien necessàriament de contenir totes les categories esmentades. És l'òrgan de Govern de cada Comunitat autònoma el que ha de fixar els intervals de cada cos o escala.

La promoció, com tindrem ocasió de veure més endavant, operaria no solament per categories dins d'un mateix cos, sinó, a més, d'un cos a un altre, encara que els requisits i condicions exigides en cada supòsit serien ben diferents. Un funcionari del grau 5 podria, per tant, ascendir teòricament fins al grau 30, si complís les condicions i requisits legalment establertes i que, en aplicació del principi

del mèrit, haurien de suposar una possibilitat d'acoblament total entre el funcionari i el cos.

Encara que els cossos estiguin dividits en categories, dins de cada nivell acadèmic hi hauria, com succeeix a l'Administració nord-americana, una escala única a fi que restessin perfectament estructurats els trenta nivells.

L'ascens de categories, dins de cada cos, i l'ascens d'un cos inferior a un altre superior, seria possible fins i tot quan les característiques del treball fossin diferents, sempre que hom provés que està en possessió dels coneixements i habilitats exigits per cobrir els llocs de treball reservats a cada cos i categoria. Evidentment, l'ascens, dins d'una sèrie de cossos amb característiques de treball idèntiques, per més que diferents en intensitat i dificultat, oferia més facilitats pràctiques, ja que no teòriques, atesa l'experiència i coneixements que hom pressuposa en els nivells inferiors de la mateixa sèrie (així, la sèrie d'informàtica, d'administració de personal, de relacions públiques, d'Enginyeria Industrial, etc.).

Les convocatòries de promoció haurien de ser, doncs, obertes, per més que s'apreciés, en concursos posteriors, la pertinença a un cos de la mateixa sèrie que el cos superior al qual hom aspira.⁴³

3. ESTRUCTURA HORIZONTAL DE LA FUNCIÓ PÚBLICA AUTONÒMICA

El primer concepte que cal tenir en compte és el del *sector ocupacional*, que ve determinat per grups funcionals de matèries afins, més que no per tècniques específiques. En qualsevol cas, les tècniques professionals estarien enquadrades dins dels sectors ocupacionals formant sèries determinades per les característiques del treball i cossos per l'homogeneïtat del grup quant a programes d'accés, nivell de coneixement i habilitats exigits i funcions a realitzar.

42. Poques administracions autonòmiques han reservat el lloc de Director General a funcionaris de carrera. L'Aragó n'és una excepció plausible.

43. La Llei de mesures per a la reforma de la funció pública lliga potser excessivament la promoció personal al lloc de treball. Tanmateix, es podrien establir uns requisits mínims per a la promoció a lloc de nivell superior al grau personal (antiguitat, diplomes, cursos de perfeccionament, acreditar una especialització determinada, etc.).

3.1. Sectors ocupacionals⁴⁴

Als efectes de l'establiment dels cossos o, si de cas, places singulars, els sectors ocupacionals en l'Administració autonòmica haurien de ser els següents:

- Sector de gestió administrativa (1)
- Sector de serveis de seguretat (2)
- Sector de serveis de sanitat (3)
- Sector de serveis educatius (4)
- Sector de serveis sòcio-culturals (5)
- Sector de serveis econòmics (6)
- Sector d'ordenació del territori (7)
- Sector de Justícia i Dret (8)

3.2. Cossos

Concebem els cossos únicament com a grups homogenis per la forma d'accés, nivell de coneixements o experiència exigits i funcions a realitzar, amb tal grau de dificultat i de responsabilitat. La figura intermèdia de les sèries, que comprendria, dins d'un mateix àmbit de treball, diferents cossos, no compliria, entre nosaltres, un paper transcendental. Tanmateix, únicament a efectes de canalitzar una promoció pràcticament acceptable pel personal, sens minva per a l'organització, podrien erigir-se les sèries en *escales de promoció*. Aquestes escales haurien de ser objecte d'un tractament especial en referir-nos a la promoció dels funcionaris.

En el sector de gestió administrativa hauria de distingir-se un quadre mínim de cinc cossos, segons el nivell acadèmic, encara que

44. La llei estatal només comprèn els cossos i escales com estructures d'ordenació basades en el coneixement de tècniques específiques (quadre determinat de coneixements). Aquesta especialització per tècniques o «processos» s'hauria de completar, al nostre parer, amb una especialització sectorial o per finalitats a assolir per l'Administració com a conseqüència de la complexitat de l'Administració a l'Estat social de dret. La tècnica és un factor estructurant dels cossos i escales, però el sector ocupacional, definit per la finalitat administrativa, hauria de ser el factor estructurant d'unes especialitats primàries que exigeixen el coneixement del camp sòcio-econòmic sobre el qual incideix l'Administració pública.

en atenció a las sèries, podrien diferenciar-se'n encara d'altres diferents, atenent-nos a les tècniques específiques de treball (informàtica, per exemple). Directius de Gestió Administrativa, Tècnics de Gestió Administrativa, Col·laboradors de Gestió Administrativa, Executius de Gestió Administrativa i Auxiliars de Gestió Administrativa, formarien la sèrie imprescindible. Entenem que els coneixements que comprèn aquest sector de gestió administrativa abasten des de les tècniques de gestió, la informàtica, teoria general de sistemes, teoria de l'organització administrativa, política i estructures econòmiques i dret públic, documentació, tècniques d'arxiu i tècniques d'adopció de decisions. El maneig de màquines, la mecanografia, l'estenotípia, la correspondència i l'arxiu material d'expedients, constituirà el cos inferior d'Auxiliars de Gestió Administrativa.

El sector de serveis de sanitat, a més d'exigir l'especialització sectorial d'aquells que hem anomenat cossos de gestió administrativa, haurà d'abastar els cinc nivells en les sèries de sanitat mèdica, sanitat veterinària (com a cossos estructurats per tècniques), i també la sanitat alimentària i el control ambiental (com a cossos estructurats per la finalitat).

El sector de serveis educatius, ultra els cossos de gestió i del professorat, ha de ser-hi creat el cos de psicòlegs, el de pedagogs, etc., sens perjudici que el cos d'un altre sector ocupacional com, per exemple, el de sanitat, s'especialitzi en sanitat escolar.

El sector de serveis socio-culturals podria incloure els cossos de gestió especialitzats en aquest sector, el d'inspecció de treball, el de sociòlegs i psicòlegs industrials, arxius i biblioteques, experts en esports i ocupació del temps lliure, periodistes i experts en relacions públiques, experts en art i museus, des de directius a auxiliars.

El sector de serveis econòmics ofereix un ampli ventall per diverses tècniques (Enginyeries, Economista, etc.) i per finalitats (Agricultura, Indústria, Comerç, Turisme, Mines, Monts, etc.).

El sector d'ordenació del territori comprendria, a més de la gestió especialitzada en aquest sector, els cossos d'arquitecte urbanista, enginyer urbanista, sociòleg urbanista, economista i geògraf urbà, expert en cartografia i delineació, auxiliar calquista, topògraf, etc.

El sector de Justícia i Dret inclouria la categoria directiva i tèc-

nica de Lletrat (de totes les comissions governamentals, inclòs el Parlament autonòmic), el col·laborador en jurisprudència (procurador, ajudant jurista), assistent jurista (Batxiller), juntament amb els auxiliars de gestió, especialitzats en el sector.

Els cossos creats en raó d'una tècnica específica (lletrat, economista, sociòleg, metge, veterinari, etc.), podrien especialitzar-se en els diferents sectors, i també els funcionaris de la sèrie de gestió administrativa. Podríem dir que els cossos creats en virtut d'una tècnica específica haurien de tenir un caràcter interdepartamental, a diferència d'aquells creats en raó d'un sector o sectors concrets, que restarien adscrits a una funció particular, sense perjudici que, en la seva relació de servei, existissin lligats a un òrgan general d'administració de personal, radicat, en general, a la Presidència de la Comunitat autònoma.

CAPÍTOL VIII

El sistema educatiu i els nivells de la Funció pública



I. INTRODUCCIÓ

Un aspecte de l'estructura vertical de la funció pública el constitueix la seva correspondència amb els nivells del sistema educatiu vigent. Que nosaltres sapiguem ningú no ha posat mai en dubte la necessitat d'aquesta correlació. El Govern, en els diferents esborranys de Projecte de Llei de funcionaris en aquell definitivament presentat a les Corts Generals, l'oposició, els mateixos funcionaris i la doctrina científica han corroborat la necessitat d'un paralelisme entre sistema educatiu i nivells de la funció pública.⁴⁵

Fins i tot compartint aquest principi, no creiem que la correlació exposada hagi de suposar exigència dels diferents títols acadèmics per tal d'accedir als diferents nivells. Aquesta afirmació exigeix algunes matisacions.

La realitat demostra que els títols no són, en tot cas, una demostració de coneixements o d'aptituds. De vegades, l'experiència acreditada suposa un índex tan valuós, almenys, com els títols. Amb tot, els diferents nivells acadèmics d'un sistema educatiu han de servir de

45. Ja hem anticipat que la Llei 30/1984, del 2 d'agost, no porta fins a les darreres conseqüències la correspondència entre el sistema educatiu i l'estructura de la funció pública en grups. Tal volta per un inexplicable recel a consolidar en els nivells directius els actuals cossos especials d'èlit. Tal volta, d'altra banda, per l'explicable desig de no excloure de la funció pública les persones que no han assolit el nivell acadèmic mínim de l'EGB.

clau de volta o punt de referència per a una classificació dels funcionaris en graus, nivells o categories a efectes retributius i d'ocupació de llocs.

Tenim consciència de la dificultat que suposa exonerar de titulació com a requisit per a l'ingrés a la funció pública o per a la promoció a cossos superiors en el supòsit de professions que igualment poden ser exercides a l'Administració pública que en el sector privat (advocats, economistes, sociòlegs, enginyers, etc.). En d'altres casos, com és la gestió administrativa, l'exigència de titulació per a la promoció seria, tal vegada, un requisit excessiu. En aquest cas, els aspirants a l'ascens estarien obligats a accedir, en primer lloc, a la universitat (per regla general, proves per a majors de 25 anys) quan, en realitat, podria ser més profitós per a l'organització administrativa efectuar l'ampliació de coneixements, equivalents als universitaris, en les escoles de funcionaris. El fet que l'art. 149.1.30 de la Constitució atribueix a l'Estat la competència per regular les condicions per a l'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i que la verificació de les esmentades condicions, en el cas de les Comunitats autònomes, estigui atribuïda pel Reial Decret 1564/1982, de 18 de juny, a l'Alta Inspecció de l'Estat, sembla resoldre la qüestió en el sentit que en cap cas podran ser atorgats nomenaments funcionaris al marge de l'obtenció de títols estatals exigits per la Llei general de la funció pública, la qual té caràcter de Llei de Bases o principis, aplicables a tot l'Estat espanyol, sens perjudici de les lleis autonòmiques que dictin les respectives Comunitats autònomes.

Davant la dificultat jurídica apuntada, sembla prudent que l'estructura vertical de la funció pública de cada Comunitat autònoma sigui establerta sobre la base dels nivells existents en el sistema educatiu vigent.

II. ELS NIVELLS DEL SISTEMA EDUCATIU ESPANYOL

Els nivells del sistema educariu espanyol estan estructurats en tres grups (universitari, Batxillerat Unificat Polivalent i Educació General Bàsica). El grup universitari, alhora, inclou tres nivells acadèmics (doctorat, llicenciat i diplomad), un el de batxillerat i dues etapes el d'Educació General Bàsica).

Encara que la Llei de la funció pública prescindeix del doctorat a

l'efecte d'establir el màxim nivell funcionarial, entenem que, almenys com a punt de referència, ha de ser tingut en compte i pot ser equiparat al doctorat el diploma de directiu que havia ja estat recollit per la Llei de Funcionaris del 1964 i que no s'arribà a posar en pràctica, impedit que un grup tècnicament selecte de funcionaris estabilitzés i donés un nou aire d'eficàcia a l'Administració espanyola. És ben sabut que tal grup selecte fou suplert pels cossos d'èlite de l'Administració, però sense que s'aconseguís que aquests cossos especials arribessin a tenir els coneixements necessaris per a una veritable tasca gerencial que fes innecessari polititzar els alts càrrecs de l'Administració. Que els llocs de Director General i fins i tot el de Subsecretari siguin coberts amb funcionaris de carrera, com a mitjà d'estabilitzar l'Administració i garantir-ne la continuïtat a través dels canvis polítics, implica crear, com en d'altres països —Gran Bretanya, França...— un grup d'elit, de procedència diversa, per cobrir tals llocs, reservats avui als polítics i, per aquesta raó, sens cap garantia d'eficàcia tècnica.

L'obligatorietat que tots els espanyols cursin les dues etapes de l'Educació General Bàsica i, en conseqüència, que es garanteixi el títol de Graduat Escolar, per sobre del Certificat d'Estudis Primaris, en vies d'extinció, ens porta a mantenir per al muntatge de l'estructura vertical de la nostra Administració pública, un màxim de cinc grups de composició matisada en els termes ja exposats.

L'escala general de la funció pública esdevindria fixada, segons la nostra tesi, en els trenta nivells, segons l'art. 21.1.^a de la Llei vigent i amb l'estructura ja avançada.

Com hem vist abans, l'especialització professional exigiria la creació d'una trentena d'escals particulars o «sèries funcionals», mitjançant les quals seria possible la promoció vertical dels funcionaris, sempre que comptessin amb el títol adient per a l'ascens de nivell i superessin les proves corresponents. El sistema de promoció més adient sembla ser el de la reserva habitual d'una tercera part de les places a aquells procedents del nivell inferior amb un nombre determinat d'anys de serveis, en concurrència, amb un mateix programa, amb les altres dues terceres parts de convocatòria lliure.⁴⁶

46. La norma bàsica de l'article 20.1 de la llei vigent fixa un sostre del 50 per cent per a la promoció que denominem intercorporativa, o entre cossos amb intervals de nivell inferior del cos al qual es vol ascendir.

III. ELS NIVELLS DE LA FUNCIO PÚBLICA AUTONÒMICA

La fixació dels nivells generals de la funció pública ha estat establert per la Llei de principis dels funcionaris públics, emanada de les Corts Generals (Llei 30/1984, de 2 d'agost). Aquests nivells han de ser comuns per a totes les Administracions públiques, però això no ha d'impedir que les diferents Comunitats autònomes acomodin aquests principis bàsics a llurs especials peculiaritats. No pot oblidar-se que el projecte de Llei de Bases de l'Administració Local presentat, amb l'esmena a la totalitat del Projecte de Llei del Govern pel Partit Socialista Obrer Espanyol, contenia un nivell universitari directiu que, transitòriament, englobava els cossos nacionals d'Administració local (secretaris de 1.º, interventors i depositaris), encara que en aquests moments la postura mantinguda sigui una altra molt diferent en la Llei de Bases del Règim Local.

Conseqüents amb allò que afirmem a l'epígraf anterior, els nivells de la funció pública autonòmica que propugnem són els següents:

- Directiu (doctorat o amb diploma de directiu)
- Col·laborador (diplomat o títol de tècnic mitjà)
- Executiu (Batxillerat superior)
- Auxiliar (Educació General Bàsica en les seves dues etapes).

Tanmateix, i a fi que la regulació autonòmica no s'oposi o contradigui la norma bàsica de l'art. 25 de la Llei 30/1984, els grups podrien adoptar, sense apartar-nos de l'esquema anterior, la nomenclatura següent:

- Grup A, amb reserva de 20 nivells (del 11 al 30)
- Grup B, amb reserva de 9 nivells (del 9 al 17)
- Grup C, amb reserva de 7 nivells (del 8 al 14)
- Grup D, amb reserva de 4 nivells (del 5 al 8)
- Grup E, a extingir, amb reserva d'un nivell (de l'1 al 8).

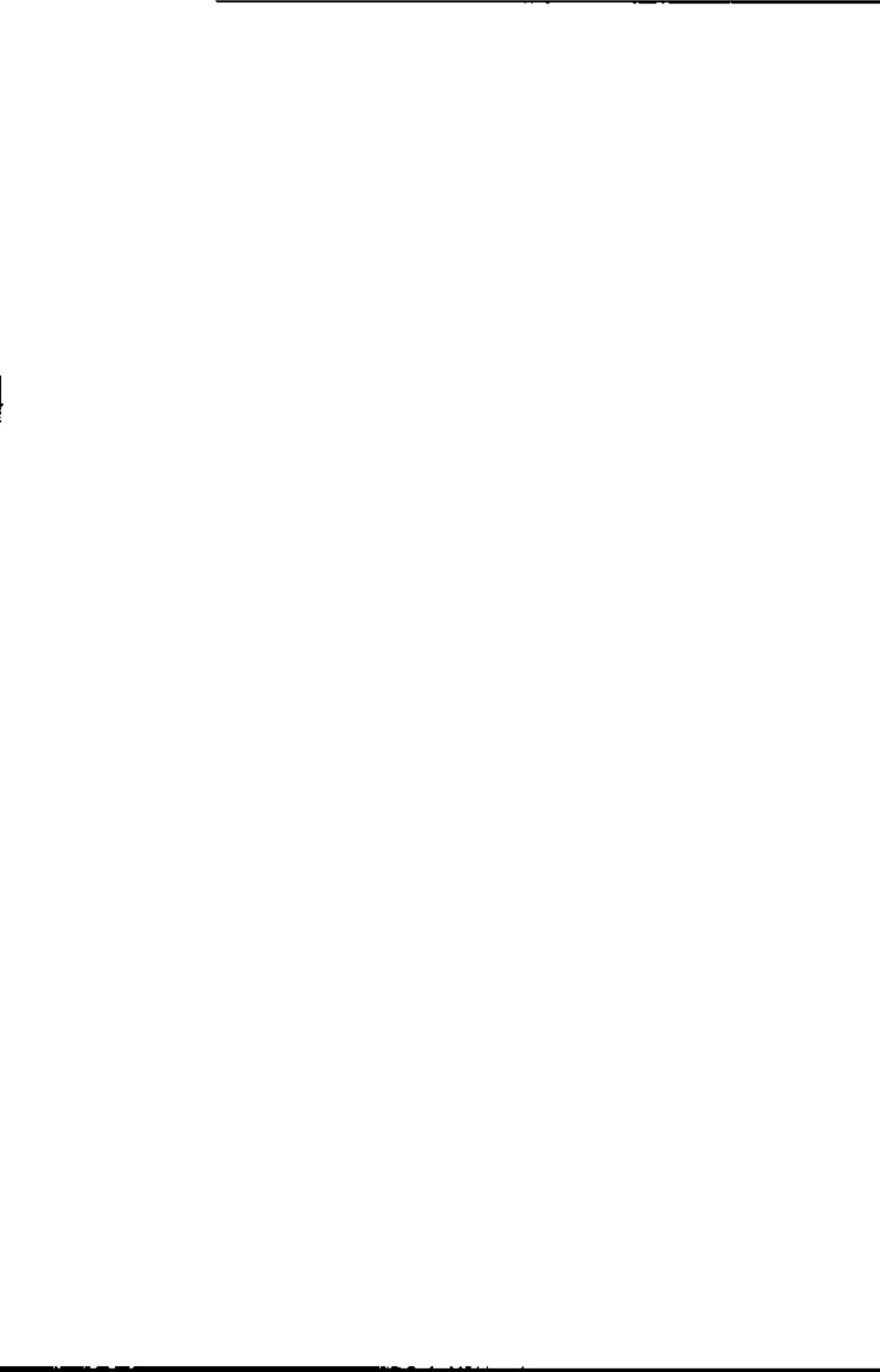
El grup A es dividiria en dos subgrups: el dels funcionaris directius, als quals s'exigirà, com a requisit previ, un curs de formació, després d'unes proves selectives, i el dels funcionaris no directius o tècnics, a raó de vuit nivells (del 30 al 23) i catorze nivells (del 11 al 24), respectivament. La promoció dels tècnics als directius guanyaria en objectivitat, el principi del mèrit es generalitzaria i la capacitat tècnica dels últims nivells restaria garantida. Com a resultat global: una

major eficàcia de l'Administració autonòmica. No es descarta la possibilitat que determinats cossos tinguin accés directe al nivell 23 o superior.

Situat en el nivell 17, tal com succeeix actualment, el comandament de negociat podria ser cobert per funcionaris del grup A i per funcionaris del grup B. Per això es proposa que els funcionaris del grup B ascendeixin normalment del nivell 9 al 14, però per a la promoció intracorporativa al grau 14, hauria d'exigir-se, d'acord amb l'article 21.f de la Llei 30/1984, la superació d'unes proves selectives i un curs de formació. S'entén això, sens perjudici que el nivell de base d'un determinat cos sigui superior al 14. En aquest cas, sobrien aquests últims requisits de promoció.

Els grups C i D gaudirien de sis i quatre nivells, respectivament, amb la possibilitat d'ultrapassar el nivell de base dels grups superiors. Per a la promoció al grau 11 (grup C) i grau 12 (grup D) s'exigiria la superació d'un curs de formació.

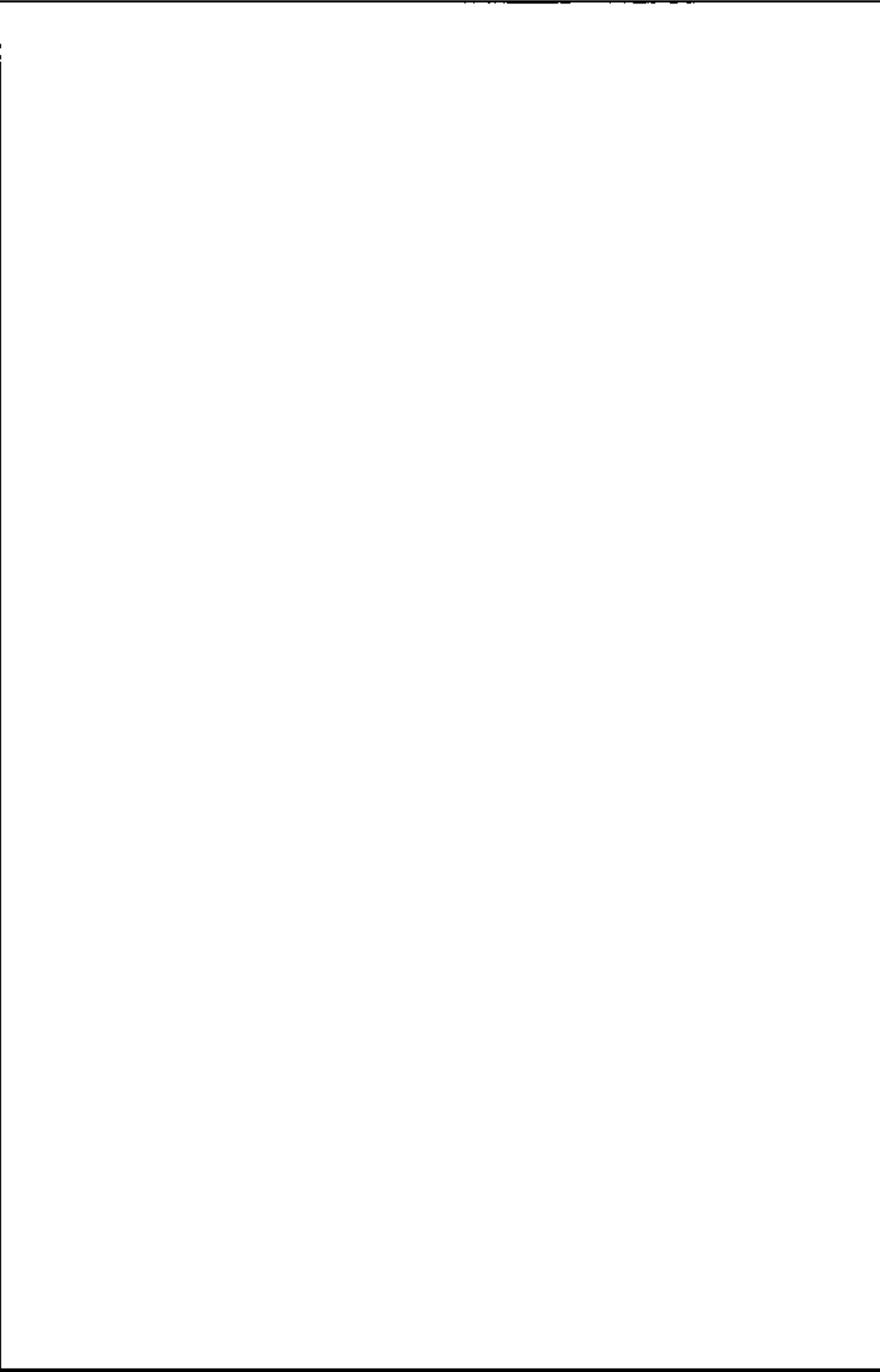
Als funcionaris del grup E, a extingir, no els és permès d'ultrapassar el nivell de base del grup superior, a fi d'estimular-los a obtenir el títol de gradut escolar o superar el primer grau de formació professional. En aquest cas, una reserva de places del 50 per cent en les convocatòries a cossos del grup D permetria una promoció intercorporativa.



CAPÍTOL I

Els administradors i especialistes.

La necessitat de superar aquesta distinció



I. INTRODUCCIÓ

Entenem per cos, no un grup de funcionaris que s'autodefensa i autoalimenta, o un grup tancat i menys un grup de pressió que tracta d'imposar el seu interès particular a l'interès general, ans, simplement, un grup homogeni amb vocació per realitzar determinades funcions, segons categories, el propòsit únic del qual és el d'articular la funció pública com un tot. Evidentment, el règim jurídic de la funció pública ha de ser general i no per a cada cos. No tenen sentit els Estatuts particulars que estableixen, no ja privilegis, sinó fins i tot, diferències entre els cossos, llevat d'aquelles naturals derivades de la funció.

La gran quantitat de cossos existents en la funció pública espanyola ha de ser simplificada, atenent el principi de les funcions a exercir, sense que petites diferències funcionals puguin donar lloc, de cap de les maneres, a l'existència de cossos diferents. La reducció del nombre de cossos s'imposa en l'Administració general i en l'Administració de les Comunitats autònomes, en particular. No solament han de ser refosos en un de sol diversos cossos amb similar o idèntica funció en un mateix Ministeri, sinó que s'imposa també la integració dels cossos de diferents Departaments però amb una funció anàloga, en un sol cos. Això últim provocarà sens dubte la interministerialitat de molts funcionaris, però sigui benvinguda tal simplificació corporativa i, alhora, de gestió, en un Departament General de la Funció pública

(Presidència, Adjunt a la Presidència, etc.), sempre que això no reundi en perjudici d'una especialitat sectorial.⁴⁷

No és possible prescindir de la diferenciació entre funcions, relacionals o alienes i domèstiques o internes, però sí de la distinció artificialiosa entre cossos generals i cossos d'especialistes. D'altra banda, els cossos que avui anomenem generals han de tendir a la més escurpuloosa especialització i aquelles que avui en diem especials, en sentit invers, han de poder transformar-se en administradors. Sens perjudici d'insistir més endavant en aquests punts, volem deixar sentats, de moment, els següents principis:

1. Distinció de diverses escales per especialitats tècniques o professionals en cadascuna de les quals tingui el funcionari d'inferior categoria, la possibilitat d'assolir la màxima, de la seva escala respectiva. Prèvies les corresponents proves selectives lliures, un funcionari de cada escala pot passar a un cos d'escala diferent, sens pèrdua de l'antiguitat, ni de les expectatives de la seva escala d'origen, complerts certs requisits.
2. Inserció en cadascuna de les escales dels següents esglaons o grups funcionaris: directiu, tècnic, col·laborador, executiu i auxiliar. Cada grup, amb fonament en una titulació acadèmica o un nombre d'anys de servei en l'esglaó inferior, ha de ser dividit en categories dins dels intervals assenyalats a cada grup.
3. Els mals anomenats cossos generals respondrien a la necessitat d'una gestió administrativa tan diferenciada com ho exigeixi la complexitat de la nostra administració pública. Podrien haver-hi especialitats per tècniques de gestió (informàtica, organització i mètodes, comptabilitat, etc.) i per grups ocupacionals (seguretat, sanitat, educatius, sòcio-culturals, econòmics, urbanístics i jurídics). L'exigència de Diploma d'especialista, valgui la paradoxa, estaria inclosa, en tot cas, en la plantilla orgànica corresponent.
4. Els mal anomenats cossos d'especialistes podrien assolir, paral·lelament, els cinc mateixos esglaons o nivells establerts en el punt

47. La Llei 30/1984 ha iniciat una racionalització, per reducció, de bon nombre de cossos de l'Administració pública de l'Estat. Aquest principi hauria d'impedir, per ell mateix, una tendència natural a la centrifugació corporativa injustificada en el moment que neixen unes noves administracions públiques. El mateix cal dir per a allò que afecta als òrgans de gestió de la funció pública i a llur inserció en un Departament únic.

dos. Les especialitats funcionaries de cada cos podrien venir determinades pel títol professional (enginyer de Camins, arquitecte, lletrat, economista, etc.) o per la tècnica o habilitat exigida, en cada cas, pel grup de llocs de cos o lloc de treball singular, si fos un sol l'existent a la plantilla.

5. L'equivalència de categories possibles i de retribucions bàsiques entre els cossos d'especialistes i els generals, seria subjectivament idèntica. La retribució total únicament dependria del complement per ocupar determinat lloc de treball, segons la classificació efectuada en la corresponent plantilla orgànica.
6. Evidentment, haurien d'haver-hi llocs a la plantilla d'adscripció plural, múltiple o indistinta a un cos o a un altre, especificant-ne la categoria, en cada cas i, també, si el lloc exigeix determinada especialització motivada per la funció o el grup ocupacional en el que pugui inserir-se.⁴⁸
7. L'única excepció per a la promoció d'un cos a un altre dins dels mal anomenats especialistes, hauria de cenyir-se a aquelles especialitats per a les quals, en el sector privat, s'exigeix un determinat títol acadèmic, cas en el qual també seria exigida a l'Administració (metges, lletrats, psicòlegs, etc.).
En els cossos generals no hauria d'haver-hi cap mena d'excepció per a la promoció, sempre que s'acomplís, per ascendir de cos, el nombre d'anys de serveis requerits en el cos inferior i fossin superades les proves establertes, iguals al de la resta d'aspirants no funcionaris, als quals, en tot cas, els seria exigida el títol acadèmic corresponent.
8. Les escales vindrien a ser «sèries funcionals», a diferents nivells, basades en l'especialitat professional. Per aquesta raó, és possible la creació d'escales tant entre aquells anomenats «generalistes» com entre aquells dits «especialistes».
Cada escala, com a instrument de promoció, inclouria, en principi, tots els cossos de la «sèrie funcional» i podria abastar tots els nivells de l'escala general.

48. Aquest principi s'ha portat al límit en l'article 26 de la llei 30/1984, que diu així: «Sols les relacions de lloc de treball podran determinar els cossos o escales de funcionaris que puguin desenvolupar determinades funcions», operant, per tant, en sentit invers al que fins ara era normal.

9. L'escala general no és sinó l'esquelet o estructura vertical del conjunt de la funció pública, mentre que les escales particulars estan inserides en la general per «sèries funcionals» (informàtica, sociologia, medicina, administració de personal).

II. ADMINISTRADORS

Anomenem així els funcionaris inclosos actualment en el que se'n diuen cossos generals (tècnic, administratiu, auxiliar i subaltern). Entenem que en la seva configuració actual, que data de la Llei de funcionaris de 1964, estan totalment superats, per no respondre a les exigències de l'Administració dels nostres dies. Procurarem de matisar aquesta afirmació.⁴⁹

El cos superior d'administradors de l'Estat (abans tècnic) és obert, amb raó, a tots els espanyols, majors d'edat, que estiguin en possessió de qualsevol títol d'ensenyament superior universitari o tècnic. Tenen assignades funcions de gestió, estudi i proposta de caràcter administratiu de nivell superior. La seva plantilla pressupostària era de 2.400 funcionaris. Hi ha una reserva del 25 per cent de les places al cos d'Administratius que tinguessin la titulació i superessin les proves selectives corresponents. Tanmateix, la creació del nou cos de gestió de l'Administració de l'Estat trenca aquesta relació promocional entre cos administratiu i cos tècnic.

El cos administratiu d'Administració de l'Estat és obert a tots els espanyols amb títol de Batxiller Superior o equivalent i, mitjançant proves restringides, als funcionaris del cos d'auxiliars d'Administració de l'Estat amb cinc anys de serveis si tenen aquella titulació o amb deu anys de serveis si no la tenen. La seva plantilla pressupostària és de 7.793 funcionaris i té assignades tasques administratives de tràmit i col·laboració.

El cos auxiliar d'Administració de l'Estat requereix estar en possessió del títol de Batxiller Elemental o de Graduat Escolar. Té assignades funcions de taquigrafia, mecanografia, despatx de correspon-

49. Cal advertir que la Llei 30/1984 crea el cos superior d'Administradors de l'Estat que inclou els antics cossos Tècnics d'Informació i Turisme i el de Tècnics de l'Administració de l'Estat. Resta, però, intacta l'estructura d'una Administració general interdepartamental.

dència, càlcul senzill, maneig de màquines i d'altres similars. Té una plantilla de 16.023 funcionaris.

El cos subaltern d'Administració de l'Estat requereix estar en possessió del certificat d'ensenyament primari. Té funcions de custòdia de mobiliari, màquines, instal·lacions i locals, vigilància, control d'entrada de persones alienes al servei, informació al públic, custòdia de claus, trasllat de documents, material i estris, realitzar encàrrecs fora de les dependències, maneig de màquines. Té una plantilla pressupostària de 1.980 funcionaris en la seva escala masculina i 530 funcionaris en la seva escala femenina.

En conjunt, els cossos generals actuals són gairebé de 30.000 funcionaris.⁵⁰ Tenint en compte que, fent un capmàs, el funcionari estatal arriba als 500.000 efectius, únicament un 6 % ha resultat directament afectat per la racionalització de la Llei del 1964, mentre que la resta ha continuat integrada en els anomenats cossos especials, molts dels quals no tenen cap mena de justificació com a grups separats de personal. S'imposa, evidentment, una racionalització de tots aquests cossos especials. Els cossos generals descrits, però, no poden continuar en la situació actual per les raons següents:

- a) Els cossos generals d'Administració de l'Estat han de dominar unes tècniques funcionals i conèixer uns camps concrets d'activitat estatal en els quals han d'actuar, de la mateixa manera que les respectives tècniques i aquests coneixements han de ser exigits als cossos especials. El grup ocupacional (no coincident, necessàriament, amb un o més ministeris, subjectes en les seves modificacions, agregacions o segregacions als avatars polítics) han de ser el punt de trobada o camp d'incidència d'una multidisciplinarietat. Els serveis socials no exigeixen solament el treball de psicòlegs, sociòlegs o metges, ans també de comptables, de tècnics de gestió administrativa, d'experts en informàtica, etc. Tanmateix, la funció és diferent, però no menys «especial» o «tècnica» en un cas que en l'altre.

50. La disposició addicional segona de la Llei 30/1984 ha creat el cos de gestió de l'Administració de l'Estat, amb una plantilla pressupostària de 3.000 llocs de treball. Per ingressar-hi s'exigeix el títol de diplomad universitari o equivalent. L'oferta pública d'ocupació per a 1985 conté 1.500 places de les quals, òbviament, se'n reservaran 750 per als funcionaris del cos administratiu. Raons d'homologació exigiran la creació d'aquest cos a l'Administració de les Comunitats autònomes.

Per dir-ho amb d'altres paraules, els cossos generals han de ser cada cop menys generalistes i més especialistes en la seva funció concreta. La seva característica rau en les seves funcions, progressivament diversificades i que creuen verticalment tots els altres grups ocupacionals, encara que els correspongui el predomini en un particular sector ocupacional: Presidència, administració general —administració de personal, organització i mètodes, informàtica— serveis mitjancers o instrumentals, davant els altres grups que podrien ser qualificats de finalistes, relacionals o externs.

Per la raó esmentada de necessitat d'especialització dels funcionaris ara anomenats generalistes, s'hauria de formar, com hem deixat exposat, un grup ocupacional que unís tots els funcionaris mitjancers, instrumentals o amb incidència en els altres grups ocupacionals. Aquest grup ocupacional és aquell que hem anomenat de gestió administrativa i, com és sabut, poden distingir-se diferents tècniques de gestió que podrien donar lloc a «sèries funcionals» o escales diferents (administració de personal, organització i mètodes, relacions públiques, informàtica, comptabilitat, programació, etc.), per les quals instrumentar la promoció dels funcionaris dels cossos d'auxiliar fins els de directius.

- b) Els cossos generals actuals —tècnics de gestió, administratius, auxiliars i subalterns— haurien de desaparèixer i els seus efectius integrar-se, en funció de la seva experiència actual i dels cursos de reciclatge que es programessin, en els cossos de l'escala i nivells corresponents, ateses les necessitats de l'Administració pública actual expressades en les corresponents plantilles orgàniques. S'exigeix, doncs, una programació de les sèries funcionals o escales de gestió administrativa i, dins de cadascuna, establir els cinc grups de directius, tècnics, col·laboradors, executius i auxiliars, en els quals, amb caràcter general, s'ha estructurat la funció pública de cada Administració. Els cossos s'haurien de crear entorn de tècniques concretes de gestió, però inserits, segons el nivell acadèmic, en els grups ja estudiats.
- c) L'estructura esmentada no ha de ser interpretada en termes rígids, car l'existència en les plantilles orgàniques de llocs d'adscripció múltiple permetria una gran mobilitat, sens disminució per a l'eficàcia òptima de l'organització. A més, però, juntament

amb aquesta mobilitat orgànica, podria existir una mobilitat personal per al possible pas d'una escala a una altra o, fins i tot, d'un grup ocupacional a un altre, bé sigui cos del mateix nivell —mobilitat horitzontal—, bé sigui cos de nivell superior —mobilitat vertical.

III. ESPECIALISTES

Els cossos especials, dependents dels diferents Ministeris, eren abans de la Llei 30/1984 més de quatre-cents i representen en nombre de funcionaris el 94 per cent dels efectius de personal de l'Administració pública.⁵¹

Ultra aquests cossos no set, en puritat, més especials que aquells anomenats cossos generals, en tenen molts cops el caràcter, pel fet de pertànyer a un Ministeri en lloc de a un altre. Així, hi ha cossos de delincants a Presidència del Govern, a Governació, a Obres Públiques, a Educació i Ciència, a Indústria, a Agricultura, etc.

Es pot dir que els cossos especials s'adeqüen amb més facilitat als llocs de treball, ja que són seleccionats tenint a la vista llocs de treball concrets d'un determinat Ministeri i, per tant, funcions molt específiques. La manca de racionalització, però, és evident i, per assolir-la, no pot partir-se de cada Departament, sinó que cal veure, amb caràcter general, quins són, en els diversos Ministeris, les «sèries funcionals» o escales que, per la índole de la tècnica professional, cal establir, i també els cossos pels nivells requerits en tots ells. Aquestes sèries i escales seran, sens dubte, moltes més que les que són localitzables en el grup de gestió administrativa, però no pot oblidar-se que ens trobem ara en presència de l'Administració relacional, finalista o externa, dins la qual hem ja perfilat l'existència de set grups ocupacionals atenent els diferents sectors d'activitat (seguretat, sanitat, serveis educatius, serveis socio-culturals, serveis econòmics, sector d'ordenació del territori i justícia i dret). Amb tot, no convé separar per grups ocupacionals les escales o «sèries funcionals», car una d'aquestes pot, perfectament, a la pràctica, ocupar-se en sectors d'activitat diferents. Els grups ocupacionals, aquí com en els funcionaris generalistes, exigeix una especialització «a posteriori», però l'in-

51. DÍAZ LÓPEZ, M., *El acceso a la función pública*, Madrid, 1976.

grés a la funció pública i la promoció han d'operar-se per mitjà de la sèrie o escala a la qual pertanyi el cos corresponent.

A títol d'exemple consignem algunes de les sèries o escales possibles en la funció pública de les Comunitats autònomes:

- Policia autònoma
- Bombers
- Medicina
- Veterinària
- Farmàcia
- Ensenyament (subescales per especialitats)
- Arxius, biblioteques i documentació. Arqueologia i museus
- Arts i folklore
- Sociologia i psicologia
- Economia
- Tècniques agronòmiques
- Tècniques industrials (subescales per especialitats)
- Tècniques de transport
- Tècniques comercials
- Tècniques turístiques d'ocupació del lleure i esports
- Geografia regional i urbana. Topografia. Cartografia. Fotometria.
- Tècniques infraestructurals d'obres públiques
- Tècniques ecològiques. Biologia. Química
- Tècniques jurídiques.

A les sèries funcionals esmentades o escales «finalistes» podríem afegir-hi, tal com s'ha indicat en l'anterior epígraf, les següents de caràcter medial, sense que tal distinció tingui més importància que la d'una diferenciació basada en les estructures funcionals precedents:

- Premsa i impremta. Tipografia. Reprografia.
- Estadística
- Traduccions i interpretacions de llengües.
- Parc mòbil. Tallers. Conducció
- Finances i Comptabilitat
- Administració de personal
- Planificació. Organització i mètodes
- Relacions públiques
- Gestió administrativa general. Mecanografia.

En conseqüència, al nostre parer, la funció pública de les Comunitats autònomes pot ser estructurada entorn d'una trentena de sèries funcionals o escales, dins les quals han d'integrar-se els cossos, segons el nivell que per la titulació o experiència requerida per a l'ingrés sigui exigít als aspirants.

També a títol d'exemple i sens perjudici de l'especialització posterior que la seva inserció en un determinat grup ocupacional demana, podem establir els següents cossos (prenent únicament alguna de les sèries o escales):

<i>Nivells</i>	<i>Medicina</i>	<i>Enginyeria</i>	<i>Tècniques jurídiques</i>	<i>Sociologia</i>	<i>Admin. personal</i>
Directiu	Director Metge	Director Enginyer	Director Lletrat	Director Sociòleg	Director personal
Tècnic	Metge	Enginyer Superior	Lletrat	Sociòleg	Tècnic personal
Col·laborador	Diplomat Sanitari	Enginyer Tècnic	Assistent Jurídic	Assistent de Sociologia	Assistent de personal
Executiu	Pràctic Sanitari	Pràctic d'Enginyeria	Pràctic Jurídic	Pràctic de Sociologia	Pràctic de personal
Auxiliar	Auxiliar Sanitari	Auxiliar d'Enginyeria	Auxiliar Jurídic	Auxiliar de Sociologia	Auxiliar de personal

IV. LA TECNIFICACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA SUPERADORA DE LA DISTINCIÓ ENTRE ADMINISTRADORS I ESPECIALISTES

Dos corrents oposats conflueixen en la necessitat de modernitzar la funció pública. D'una part, la tendent a l'especialització dels administradors o generalistes i d'una altra, aquella que porta els especialistes a llocs directius o gerencials, anteriorment monopolitzats pels generalistes.

La tesi exposada en els anteriors epígrafs està emmarcada dins d'aquestes coordenades i ve a esborrar, de resquillada, definitivament la distinció entre les dues grans branques de funcionaris que hi havia a l'Administració pública: els de l'Administració general i els

de l'Administració especial. Tots els funcionaris i a tots nivells han de dominar unes tècniques específiques si hom desitja, tal com preveu la Constitució espanyola de 1978, l'eficàcia administrativa com a principi informador de la funció pública. En conseqüència, tots els funcionaris han de conèixer una tècnica específica, sense que això impedeixi que alguns d'ells, aquells situats en el vèrtex de la jerarquia, realitzin funcions de direcció, coordinació, programació i control, les típiques funcions administratives. Aquestes funcions administratives, però, no han de ser, precisament, desenvolupades per generalistes, que no és necessitat en si mateixa, sinó per especialistes —tots ho són— a qui s'ha proporcionat els coneixements indispensables de gestió administrativa.

En principi tenim l'especialització com allò que proporciona una tècnica o professió específica (economista-llibrat, sociòleg, químic, enginyer), per situar-nos en els nivells superiors de l'escala general de la funció pública. Aquesta especialització originària, però, ha de ser completada per aquella que suposa el coneixement del sector de l'Administració en què ha d'actuar el funcionari.

No hi ha dubte que algunes de les professions s'adequaran més fàcilment que d'altres a un sector determinat de l'Administració, però cal impedir que les diferents professions entrin en un mateix sector en peu de desigualtat, si aquestes professions són necessàries en una determinada esfera administrativa. S'evita així que un o més cossos de funcionaris monopolitzin el poder administratiu en un determinat Departament, com ve succeint entre nosaltres, fins ara.

L'especialització és absolutament necessària en l'Administració dels nostres dies, atesa la seva complexitat funcional. L'adaptació del funcionari al lloc serà, així, molt més fàcil. Això no ha de portar-nos, però, a caure en l'adopció del sistema de llocs de treball en contra del sistema de cossos, entesos com a mer instrument de racionalització de la funció pública juntament amb les escales o sèries funcionàries —en un sentit vertical— i els grups ocupacionals o sectors d'activitat —en un sentit horitzontal.

Hem donat al terme «escala» no tant el sentit tradicional de contingut d'un cos (per exemple, escala masculina i escala femenina del cos de subalterns), com el de conjunt de graus o nivells per mitjà dels quals, dins d'una mateixa matèria professional, pot realitzar-se la promoció dels funcionaris. Com instrumentar aquesta promoció serà estudiat més endavant.

Les diferents escales professionals s'encasten en l'escala general única de la Comunitat autònoma que s'estructura en diferents cossos, cossos que troben llurs eixos configuradors en el nivell —vertical— i la professió o tècnica —horitzontal— corresponents.



CAPÍTOL X

Els funcionaris departamentals i interdepartamentals



I. INTRODUCCIÓ

Una de les primeres qüestions que planteja l'estructuració de la funció pública de les Comunitats autònomes és la de la determinació de l'òrgan o dels òrgans de gestió del personal. La tradició històrica ens ha llegat un sistema de gestió departamental de cossos de funcionaris, sense cap connexió amb els restants pertanyents a d'altres Departaments o Ministeris. Només posteriorment ha sorgit la tendència a la creació d'òrgans de coordinació (Comissió Superior de Personal) o, fins i tot, de gestió, encara que limitada als anomenats cossos generals que, com sabem, abasten únicament un sis per cent dels efectius que hi ha a l'Administració pública espanyola. Els anomenats cossos especials han continuat dependent dels seus respectius Ministeris, malgrat alguna intervenció o altra de la Presidència, com a Departament de la Funció pública i del Ministeri d'Hisenda, com a Departament fiscalitzador del sistema retributiu.

Creiem que la realitat de la departamentalització del funcionariat és un mal a eradicar definitivament. Està clar que la departamentalització coadjuva a l'especialització sectorial, que pot trobar-se no solament mitjançant l'experiència ocupacional, ans també mitjançant l'adquisició de coneixements teòrics d'un determinat sector a les Escoles de funcionaris. Juntament amb aquest aspecte positiu, però, n'hi ha d'altres indubtablement negatius. Entre aquests no és el menys important el de la monopolització del poder administratiu d'un determi-

nat ministeri, i també el de l'aplicació de normatives singulars injustificades per a cada sector de l'administració pública.

Evidentment, la departamentalització perjudica la racionalització de la funció pública, en impedir l'aplicació d'una norma uniforme tant en l'aspecte retributiu com en el de les condicions de treball que, lògicament, han d'oobeir a una visió global de la funció pública, sens perjudici de les excepcions i singularitats que l'experiència aconselli des d'aquesta perspectiva general.⁵²

II. FUNCIONARIS DEPARTAMENTALS

La transferència de serveis per blocs de matèries, amb la consignació dels funcionaris estatals que, en cada cas, són traspassats a les Comunitats autònomes, no pot induir a l'error de creure que els esmentats funcionaris han de dependre, reproduint el model estatal, d'un Departament concret de l'Administració de la respectiva Comunitat autònoma.

Davant el model estatal de la gairebé total departamentalització dels cossos de funcionaris, llevat dels cossos generals, hom postula per a la funció pública autonòmica la interdepartamentalització, és a dir, la seva dependència o integració d'un únic òrgan de gestió, enquadra en el Departament de Presidència, preferentment. Aquest Departament tindria cura no solament de llur regulació, ans també de la planificació d'efectius, convocatòria i celebració de proves d'ingrés per mitjà de l'Escola regional de funcionaris, verificació de les condicions per a la promoció del personal, situacions administratives.

52. La Llei 30/1984 unifica la direcció de personal en el Ministeri de la Presidència, sens perjudici de les competències del Ministeri d'Hisenda sobre les directius a les quals han de subjectar-se les despeses de personal segons els Pressupostos de l'Estat i el marc de la política econòmica general. El ministeri de la Presidència (art. 4) exerceix funcions de supervisió sobre les altres administracions públiques, ultra presidir els òrgans col·legiats de cooperació entre les esmentades administracions (Consell Superior i Comissió de Coordinació, estudiades pàgines enrera). Cal afegir que, per primer cop a la història de l'Administració espanyola, com diu l'exposició de motius de la Llei 30/1984 del Ministeri de la Presidència encara que el Govern de l'Administració de l'Estat, amb una plantilla pressupostària de 3.000 llocs de treball podrà adscriure cossos o escales a un determinat departament (art. 26). Aquesta fita ha de constituir, en l'ordenació de la burocràcia autonòmica, un important punt de partida.

tramitació d'expedients disciplinaris, declaració de l'extinció de la relació funcional, etc.

Ni tan sols és defensable, al nostre parer, en el marc d'una concreta Comunitat autònoma, la separació de règim dels funcionaris de les Assemblees legislatives, que haurien d'integrar-se en les escales professionals, subescales, cossos i, en definitiva, en l'escala general de la funció pública de la Comunitat autònoma.⁵³

III. FUNCIONARIS INTERDEPARTAMENTALS

Si ha de ser concentrat en un únic òrgan de gestió de la Comunitat autònoma el conjunt de la problemàtica normativa i executiva dels seus funcionaris, sens perjudici dels poders que, naturalment, ha d'exercir el Conseller, Secretari General de la Conselleria o, si de cas, Cap del Servei de Personal del Departament, és obvi que tots els funcionaris autònoms seran interdepartamentals, fins i tot els de l'Assemblea legislativa.

Una política unitària de personal, unida a una gestió única, suposa una simplificació de cossos, una uniformitat de programes per professions i especialitats, convertides en cossos, amb un sentit completament diferent del tradicional, i la possibilitat de constitució d'uns Tribunals d'ingrés i promoció especialitzats, i també d'unes Escoles regionals de formació, promoció i especialització de funcionaris per tècniques concretes, per cursos interdisciplinars i, en particular, per sectors d'activitat.

L'escala o sèrie funcional que hem designat amb el nom genèric de Tècniques jurídiques, per exemple, podria comprendre, a la vegada, els actuals cossos d'advocats de l'Estat, lletrats de Consells Consultius, lletrats i assessors dels òrgans decisoris, lletrats de l'Assemblea legislativa, integrats en un sol cos de lletrats de la Comunitat autònoma, amb possibilitat d'ascendir al nivell de directius des del tècnic, com a nivell originari. En el cos d'Assistents jurídics dins la mateixa sèrie, podrien integrar-s'hi els Procuradors dels Tribunals de l'entitat i d'altres col·laboradors amb nivell de diplomats universita-

⁵³. Som del parer que els Governos autonòmics han d'emprar amb molta cautela la facultat d'adscriure cossos o escales a Departaments o Conselleries concretes, per les raons indicades en el text.

ria. El cos d'assistents pràctics de Dret, paral·lel a l'actual cos administratiu d'administració civil, requeriria un conjunt de coneixements pràctics processals de gran valor per al jurista, juntament amb d'altres de documentació jurídica, informàtica jurídica, maneig de textos legals, etc., que comportaria una especialització estimable i una possibilitat de promoció als cossos superiors, si els aspirants comptessin amb el títol de llicenciat en Dret. La superació de les proves adients a l'Escola Regional seria, a més, un mitjà perquè accedissin al treball estudiants de la branca jurídica, de la mateixa manera que podria accedir la joventut estudiantil d'altres esglavons inferiors d'altres sèries funcionals.

El cos d'auxiliars pràctics de Dret aniria igualat amb l'actual cos d'auxiliars administratius, però amb una especialització adient per a aquesta branca, sèrie o escala de tècniques jurídiques.

Com podem veure, la racionalització i promoció del funcionariat imposa de vegades un increment del nombre de cossos i, d'altra banda, una simplificació; però, en tot cas, una millor ordenació del conjunt. Suposant que les sèries funcionals o escales particulars siguin trenta i el mínim de cossos per nivell de coneixements, cinc, el nombre de cossos podria arribar a cent cinquanta, sens comptar que l'especialització funcional derivada de subescales o de tècniques superespecífiques necessàries, en determinats nivells, podria fins i tot arribar a 200 cossos. Si hom té en compte que el concepte de cos respon a la idea d'un conjunt de funcionaris amb unes funcions específiques i una uniformitat d'ingrés, encara que puguin haver-hi en cadascun fins a quatre categories, el nombre major o menor de cossos no suposa, en cap cas, un efecte negatiu. Ans al contrari, el nombre és conseqüència de la complexitat d'especialitats exigides per l'Administració pública contemporània. Qualsevol que sigui el nombre, els cossos formarien, segons el nostre esquema, en tot cas, un conjunt integrat.⁵⁴

54. La departamentalització no és necessària en les Comunitats autònomes, ja que els cossos queden definits a l'entorn de tècniques concretes (sèries o escales de promoció) interdepartamentals, gairebé sempre i per un determinat nivell acadèmic (grups A o E). L'especialització sectorial no és definitiva d'un cos, sinó que hauria de ser pluridisciplinària a l'entorn d'una finalitat concreta de l'Administració. Un mateix funcionari podrà gaudir de diferents especialitats sectorials o horitzontals, tal com han quedat descrites en el text.

CAPÍTOL XI

Els cossos nacionals al servei de les
Comunitats autònomes.



I. INTRODUCCIÓ

En un Estat de les autonomies i limitant-nos a l'Administració territorial, la funció pública pot ser única, separada i mixta, com hem dit abans.

La funció pública única exigeix, d'antuvi, un règim unitari i, probablement, una gestió comuna, encara que aquesta gestió podria ser independent segons es tracti de l'Administració de l'Estat, de la de cada una de les Comunitats autònomes o de la de cadascun dels ens de l'Administració local.

La funció pública separada exigeix que cada Administració tingui, encara que sigui d'acord amb unes bases comunes, una regulació i una gestió autònomes.

Cadascuna d'aquestes dues fórmules —funció pública única i separada— té els seus avantatges i els seus inconvenients, tant des del punt de vista de l'eficàcia com des del punt de vista jurídic-polític. L'existència d'una funció pública única per a tot l'Estat en facilita la racionalització i, ensems, obre a les Comunitats autònomes un camp més ampli on elegir els seus funcionaris, principalment aquells que es trobin al cim de la carrera administrativa i, per tant, estan cridats a ocupar els càrrecs directius. Pel contrari, la funció pública única—asseguren, alguns— és contrària a l'autonomia. Sembla lògic que cada Comunitat autònoma tingui prou poder per reclutar els seus propis mitjans personals. És un contrassenit tenir el deure d'aconseguir

finalitats exclusives amb mitjans aliens. Una funció pública separada és coherent amb un autèntica política autonòmica, permet una millor adaptació del funcionari al lloc, en estar del tot en mans de l'Administració autonòmica la gestió del personal i, a la fi, dificulta el refús de la societat vers una burocràcia pròpia. Com a contrapartida, una funció pública separada és més difícil d'establir, mancant una organització burocràtica heretada, i constitueix un obstacle per al reclutament dels més aptes, si s'entén per més aptes aquells més capacitats per llurs coneixement tècnics o llurs habilitats i aptituds, en reduir el mercat de treball, sobretot en relació amb les persones que podrien ser candidats idonis per cobrir els alts llocs.

La fórmula intermèdia d'una funció pública mixta per a les Comunitats autònomes fa possible conciliar els avantatges i esmorteir els inconvenients d'ambdues postures extremes. Aquesta fórmula intermèdia postula l'existència d'uns cossos reclutats per l'Estat i posats al servei de les Comunitats autònomes que, de totes maneres, podrien tenir autonomia per a la provisió dels llocs de treball reservats als funcionaris dels cossos nacionals.⁵⁵

II. ELS COSSOS ESTATALS EN LES COMUNITATS AUTÒNOMES

La fórmula intermèdia d'una funció pública mixta per a les Comunitats autònomes fa possible conciliar els avantatges i esmorteir els inconvenients de la Constitució. La Llei de Bases o principis de la funció pública pot, perfectament, establir, sense necessitat de recórrer a la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, els cossos nacionals, l'administració dels quals s'encomani, en part a l'Administració de l'Estat i, en part a la de les Comunitats autònomes. És obvi que aquests cossos únicament podran ser creats per Llei de les Corts Generals, Llei que haurà de regular-ne les funcions específiques en les Comunitats autònomes. Aquestes lleis de creació de cossos nacionals vincularien les Comunitats autònomes en la confecció de les seves corresponents plantilles orgàniques i pressupostàries, en les quals haurien de ser re-

55. JIMÉNEZ ABAD, *La función pública española en el marco de los Estatutos de autonomía y la L.O.A.P.A.*, «Documentación administrativa» núm. 196, Madrid, 1982, pàg. 132.

servats els llocs amb funcions específiques a desenvolupar, pròpies dels esmentats cossos, que exigissin les circumstàncies de cada nacionalitat o regió. Un límit per a aquestes lleis estaria constituït per la no afectació als interessos generals de l'Estat, de forma que si aquests interessos generals no es veiessin compromesos resultaria inconstitucional la llei de creació d'un cos nacional. Entenem que el principi de respecte als interessos generals té un caràcter constitucional que pot jugar en el contingut material d'una llei de bases o principis, de competència estatal i en el seu desenvolupament legislatiu per l'Estat i per les Comunitats autònomes i que no és exclusiu de les lleis d'harmonització a les quals fa esment l'art. 150.3 de la Constitució. En idèntic sentit cal pronunciar-se quant als poders reglamentaris i d'execució de caràcter bàsic. Tanmateix, la controvèrsia està oberta i cal mantenir, com fan els nacionalistes bascs i catalans una posició contrària a la reserva legal, reglamentària i executiva de l'Estat, recollada en una Llei de Bases d'indubtable competència estatal, per entendre que la competència estatal no transcendeix aquestes bases i principis, restant per a la competència de les Comunitats autònomes tant el desenvolupament legislatiu, com el poder reglamentari i òbviament el poder de dictar actes administratius d'execució. Amb tot, com a realistes, mai podrem perdre de vista el principi constitucional de defensa dels interessos generals, la qualificació dels quals correspondrà, en principi, a les Corts Generals i, en darrera instància, al Tribunal constitucional.⁵⁶

La finalitat que hom persegueix amb la creació dels cossos nacionals al servei de les Comunitats autònomes és, primordialment, la de garantir la capacitat tècnica en l'exercici d'unes funcions administratives essencials per a la satisfacció dels interessos generals del conjunt de la societat espanyola. El tractament unitari de tots els espanyols, pel que fa a les esmentades funcions, està considerat un requisit vital per a l'Estat, sens perjudici que la potestat organitzatòria continuï residint en l'Administració de les Comunitats autònomes. A l'Estat ha de correspondre, com és obvi, la regulació jurídica dels Cossos Nacionals i llurs funcions, que no podran ser atribuïdes a d'altres funcionaris, llevat de casos excepcionals de vacants, absència o malaltia del titular del lloc de treball, i també la determinació de llurs plan-

56. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades autónomas*, II, Madrid, 1984, pàg. 101.

tilles numèriques, en atenció a les necessitats expressades per les plantilles orgàniques de les Comunitats autònomes, l'aprovació dels programes d'ingrés, la celebració de les proves selectives i l'expedició de títols. Pel contrari, la provisió dels llocs de treball, per mitjà dels corresponents concursos, llevat que es tracti, segons les plantilles orgàniques, de llocs de lliure designació, correspondrà, en tot cas, a l'Administració de les Comunitats autònomes.

Els cossos nacionals al servei de les Comunitats autònomes no deixen de ser, amb tot, un element pertorbador de l'estructura funcional que cadascuna haurà d'establir. A fi que tal efecte sigui el menys negatiu possible, els cossos nacionals creats haurien de ser assimilats a algun dels cossos regionals creats tant pel que fa a llur situació en l'escala general de nivells com als grups ocupacionals. La promoció es farà al marge de les Escoles de funcionaris de les Comunitats autònomes, si bé la possessió d'una especialització o diploma d'aquestes pugui constituir un mèrit, establert amb caràcter previ pel Reglament o Reglaments de provisió de llocs de treball en el seu si, que haurà de comprendre els casos particulars dels funcionaris dels Cossos nacionals. La retribució, per tant, seria una conseqüència d'aquella assimilació, en certa forma condicionada per la llei estatal de creació del Cos, titulació i naturalesa de les funcions encomanades.

Els articles 28 i 29 de la Llei del Procés autonòmic estableixen la següent distinció:

- Cossos o Escales *nacionals* amb funcions reservades *obligatòriament* en les plantilles de les Comunitats autònomes, a proveir per cadascuna d'aquestes mitjançant concurs.
- Cossos o escales *estatals*, amb llocs de treball reservats *voluntàriament* en les plantilles orgàniques autonòmiques.

El Tribunal constitucional, en Sentències del 7 d'abril i 5 d'agost de 1983, ha declarat que l'Estat pot decidir, en ús de les seves competències, que hi hagi cossos nacionals únics. En aquest cas, podrà mantenir unificat el sistema de selecció. Justament després de la darrera d'aquestes Sentències es va promulgar la Llei 12/1983, del 14 d'octubre, del Procés Autonòmic, on es recull la distinció apuntada. No cal dir que la reserva voluntària de lloc a funcionaris estatals és compatible amb el concepte d'autonomia. Malgrat la Sentència del Tribunal constitucional, hom no opina de la mateixa manera respecte

de la reserva obligatòria a favor de funcionaris de cossos nacionals. I és presumible que cap llei estatal no imposarà uns funcionaris de cos estatal a les Comunitats autònomes, malgrat l'article 29 de la Llei del Procés Autòndmic.

Una altra cosa és la dels funcionaris d'habilitació nacional als quals es refereix la Llei de Bases del Règim Local, que estudiarem tot seguit.

III. ELS COSSOS NACIONALS D'ADMINISTRACIÓ LOCAL

La competència estatal en matèria de Bases o Principis de la Funció pública del règim local planteja, amb els cossos de Secretaris, Interventors i Dipositaris d'Administració local, un problema molt més dur de reconversió en cossos regionals per part de les Comunitats autònomes. Aquí no es tracta ja de la creació d'uns cossos nacionals, sinó de defensar, prenent com a base l'autonomia política, llur desaparició o, alternativament, llur conversió en cossos regionals al servei dels ens locals. La modificació d'una situació consolidada és molt més difícil i exigeix uns arguments que donin suport al canvi definitiu o conclouent.

Entenem que els ens locals han de ser tutelats, en el supòsit excepcional que aquesta tutela calgui, per les Comunitats autònomes i no per l'Estat. En el pitjor cas, l'Estat de les autonomies s'ha de valer de les Comunitats autònomes per intervenir en els ens locals. Tal és el cas dels cossos nacionals d'Administració local. Exigències, però, d'interès general, concretades en garantir un mínim de capacitat tècnica a les administracions locals de tot l'Estat espanyol, abona la tesi de la pervivència, almenys en part, dels actuals cossos nacionals sens perjudici d'una major intervenció de les Comunitats autònomes i dels ens locals en la gestió d'aquest personal.

D'entrada, cal distingir entre els funcionaris amb exigència de títol superior amb destinació a les Diputacions i municipis amb més de vint mil habitants i els funcionaris amb o sense exigència de títol superior amb destinació als municipis de menys d'aquella xifra de població. O, dit amb d'altres paraules, els Secretaris de 1.ª categoria, Interventors i Dipositaris, d'una part, i els Secretaris de segona i tercera categoria, amén dels Secretaris habilitats, d'altra. El nombre de funcionaris del primer grup en relació amb el nombre dels del segon

grup és prou reduït i per això, tant una exigència de major tecnificació com l'enorme despesa que la selecció separada d'un nombre molt minso de funcionaris suposaria, abona el manteniment per a aquests funcionaris de llur integració en cossos nacionals. El fonament per al segon grup no és tan clar car, en ser exigida una menor capacitació tècnica i ser molt nombrós el col·lectiu. La tasca de reclutament pot ser assumida, amb avantatge, amb major agilitat i amb el mateix nivell de preparació tècnica, per les Comunitats autònomes, sense que un cost major incideixi sobre l'apuntada conversió en cossos nacionals.

En conseqüència, la solució que propugnem, equilibradora dels alts interessos generals de la Nació, de l'autonomia política de les nacionalitats i regions i de l'autonomia administrativa dels ens locals, passa per les coordenades següents:

- a) Manteniment dels cossos nacionals de Secretaris Generals i Interventors i Dipositaris d'Administració local per als ens locals de més de vint mil habitants i per aquells de xifra inferior de població, les places dels quals siguin classificades, per raons turfstiques, urbanístiques, etc., convenientment, a sollicitud de les pròpies Corporacions.
- b) Creació del cos regional de Secretaris municipals, amb dues categories, almenys, per les respectives Comunitats autònomes, per als ens locals petits i mitjans.
- c) Provisió dels llocs de treball, en tot cas, per les Comunitats autònomes, amb aplicació dels mèrits especials indicats per les respectives Corporacions locals.⁵⁷

IV. INCIDÈNCIA SOBRE L'AUTONOMIA DE L'EXISTÈNCIA DE COSSOS NACIONALS I REGIONALS

La constatació d'interessos generals en la creació de Cossos nacionals al servei de les Comunitats autònomes i en el manteniment dels Cossos Nacionals d'Administració local, i també la constatació d'inte-

57. LLISET BORRELL, *La función pública local en el marco de la Cataluña autónoma*, «Documentación administrativa», núm. 176, Madrid, 1977. Vegeu, també, la Llei 7/1985, de 2 d'abril.

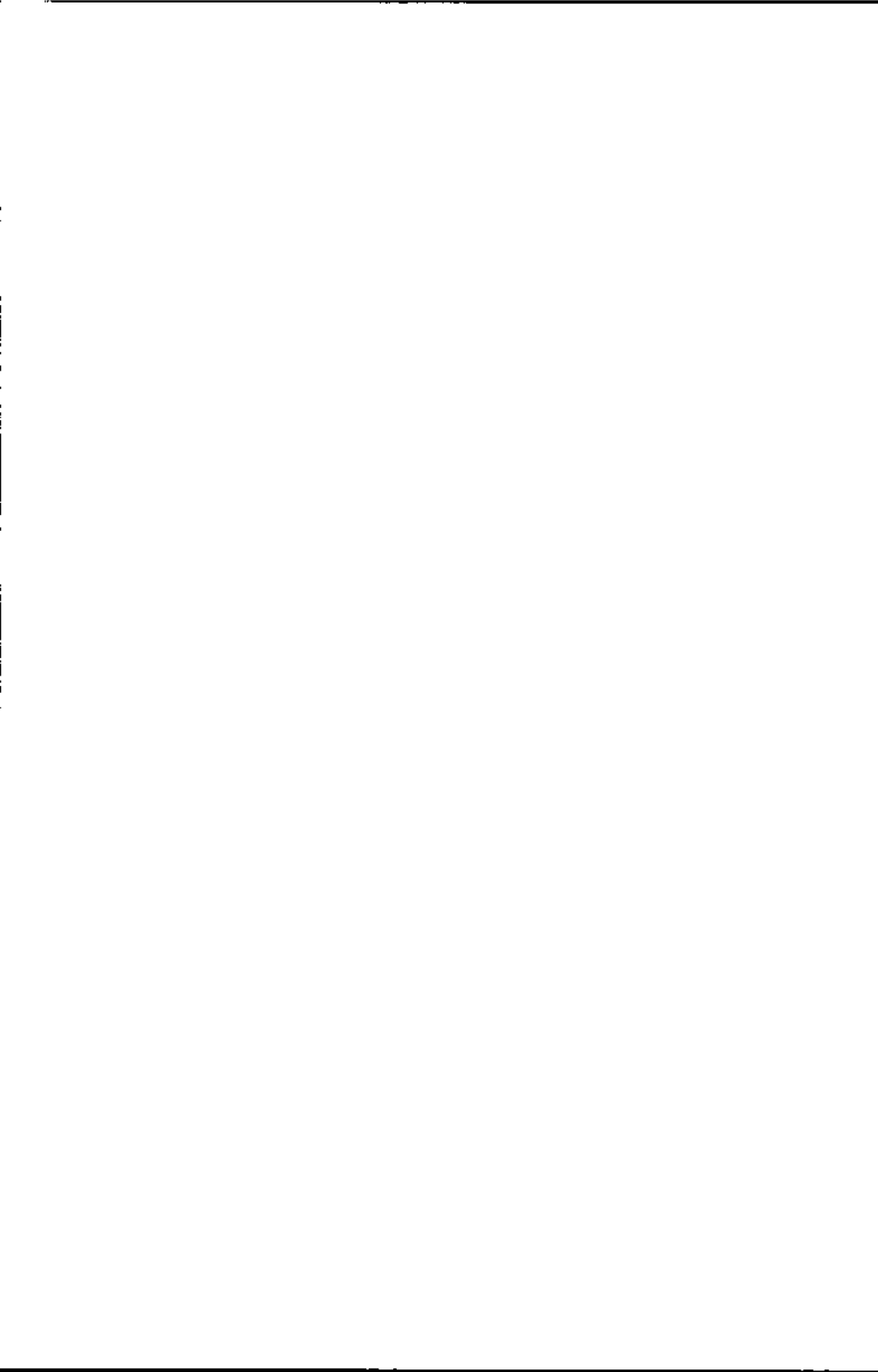
ressos regionals en la creació de cossos regionals al servei de les Corporacions locals, és base suficient per fonamentar-ne la legalitat, tenint en compte el concepte d'autonomia —política i administrativa— mantingut pel Tribunal constitucional a les seves Sentències.

Per tant, la creació de cossos nacionals o regionals, al servei d'entitats autònomes, és una pura qüestió política, en no comportar cap mena de contradicció amb l'autonomia si el seu naixement obeeix a autèntics interessos nacionals o regionals, tal com ha deixat sentat el Tribunal constitucional a les Sentències, ja esmentades, del 7 d'abril i d'abril de 1983.



CAPÍTOL XII

Els aspectes orgànics de la funció pública de les Comunitats autònomes



I. INTRODUCCIÓ

L'estructura de la funció pública autonòmica no estaria completa si en limitéssim l'estudi als aspectes subjectius o del funcionari públic i n'oblidéssim els aspectes objectius o orgànics, és a dir, dels llocs de treball a cobrir.

Les plantilles numèriques dels diferents cossos, estructurats verticalment i horitzontal, per nivells i per professions, seria aprovada per Llei de l'Assemblea legislativa de la respectiva comunitat autònoma, en el moment de la creació del cos o bé en un moment posterior. Tanmateix, conèixer el nombre de funcionaris de cada cos i les funcions que genèricament li són encomanades, unit a la possible existència de cossos nacionals al servei de les Comunitats autònomes, creats per les Corts Generals, no és suficient. Els cossos constitueixen un factor de racionalització del funcionariat, però els funcionaris han de realitzar unes funcions concretes amb eficàcia dins l'organització a la qual serveixen. Per complir aquesta finalitat, cal acoblar cada funcionari a un lloc de treball, degudament descrit i classificat, integrat en la corresponent plantilla orgànica o relació de llocs de treball.⁵⁸

58 Segons l'article 26 de la Llei 30/1984, les lleis de creació de cada cos de funcionaris no podran assignar-los funcions pròpies d'òrgans administratius. Aquesta tasca es reserva a les relacions de llocs de treball. Per a cada lloc es determinarà, a la inversa, el tipus de funcionari que requereix i, per tant, si de cas, el cos o cossos als quals ha de pertànyer.

La plantilla orgànica esdevé, doncs, un altre dels instruments de racionalització de la funció pública autonòmica, absolutament imprescindible en l'Estat de les autonomies.

La plantilla orgànica, com a relació de llocs de treball d'una organització global, exigeix l'expressió de les unitats jeràrquiques en què ha d'estructurar-se l'Administració de les Comunitats autònomes. Només en un moment lògic posterior podrà ser analitzat cada lloc i determinar les característiques objectives dels funcionaris que han de cobrir-lo. Per aquesta raó passem a examinar quines han de ser aquestes unitats i llur situació orgànica en el si de l'Administració autonòmica.

II. UNITATS ORGANIQUES DE L'ADMINISTRACIÓ AUTONÒMICA

Deixant de banda la divisió departamental de l'Administració autonòmica en *Conselleries*, reproducció a escala regional dels Ministeris estatals, hem de dir, però, que no tenen sentit alguns dels Departaments sorgits en les diferents Comunitats autònomes com el de Justícia, almenys atès que les funcions administratives assignables són mínimes, raó per la qual podrien ser absorbides per Presidència o per qualsevol altra Conselleria.⁵⁹

En canvi, creiem necessària la unitat política de la *Vice-conselleria*, a partir de la qual s'obriria l'ampli ventall de les unitats orgàniques de caràcter administratiu. És evident que el nombre de Conselleries no hauria d'excedir de deu, inclosa la Presidència, i que les Vice-conselleries no haurien d'ultrapassar el d'una per Conselleria. Les Conselleries haurien de ser organitzacions complexes, d'àmplies funcions homogènies, afavoridores de llur coordinació i amb prou entitat quantitativa, de manera que en una petita Comunitat autònoma llur nombre haurà de ser, probablement, inferior al d'una Comunitat de més extensió territorial i població.

Les grans unitats administratives d'una Conselleria solen ser: la *Secretaria General*, que hauria d'absorbir totes les funcions d'Administració domèstica del Departament (assessoria jurídica, assessoria

59. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades autónomas*, II, Madrid, 1984, pàg. 67.

econòmica, personal, patrimoni, contractació, comptabilitat, etc.) i les *Direccions Generals*, amb la missió de desplegar l'activitat de realització de les diferents finalitats de la Conselleria. Aquestes unitats administratives haurien d'estar a càrrec, sense cap mena d'excepció, de funcionaris de carrera, encara que fos per lliure designació i, per tant, de lliure remoció del Govern de la Comunitat autònoma. El lloc de *Subdirector General*, com a cap segon, hauria de ser excepcional, i únicament ser cobert, prèvia creació de la unitat orgànica corresponent en aquells casos que fossin justificats. Atès llur caràcter, n'és imprescindible també la cobertura per funcionaris de carrera i mitjançant lliure designació. Tanmateix, totes aquestes grans unitats estarien subjectes a la limitació que el funcionari que en tingués la titularitat temporal fos funcionari directiu i comptés amb un mínim de deu anys de serveis efectius en l'esmentat nivell i hagués assolit la més elevada categoria o aquella immediatament inferior a aquesta.

Les altres unitats orgàniques haurien d'estar limitades a tres nivells, com a màxim, ser cobertes per funcionaris directius o tècnics i mitjançant concurs de mèrits, mai per lliure designació. Aquestes tres unitats podrien denominar-se *Servei*, *Secció* i *Negociat*, d'acord amb la terminologia tradicional. La necessitat de posar límits a una inflació orgànica per motius de millora retributiva o, simplement, no justificats per una major eficàcia administrativa, comporta que no es pugui crear una Secció sense, almenys, que hi hagin tres Negociats. Alhora, ha de ser considerat excepcional el supòsit d'un Negociat amb un sol funcionari, per la qual cosa la seva creació ha de ser fonamentada en una estricta singularitat del lloc.

Fets els anteriors advertiments, resulta que l'existència d'un Servei requereix un mínim de dotze funcionaris, suposada la improbable excepcionalitat d'un funcionari per Negociat (cinc funcionaris per Secció, inclosos el Cap de la Unitat, una Secretària, deu en total per les dues Seccions, més el Cap de Serveis i una Secretària). Amb aquesta limitació s'impedirà que siguin creats irracionalment. Serveis, sense la corresponent dotació personal i econòmica cosa que, d'altra banda, obligarà a reduir el nivell orgànic de la unitat a Secció, o fins i tot, a Negociat.

Així mateix, creiem que cal limitar tant com sigui possible els segons caps en cada una de les tres unitats administratives tradicionals. Com a molt, haurien de ser admeses, molt justificadament, les figures de Cap de Servei adjunt i Cap de Secció Adjunt.

La creació de qualsevol de les unitats orgàniques a les quals fa esment aquest epígraf hauria de ser justificada amb un estudi econòmic dels seus previsibles costos i rendiment, com ja assenyalava la Llei de Procediment Administratiu de 1958, la qual, dissortadament, s'ha deixat de complir amb excessiva freqüència.

III. ESTRUCTURA DE LES PLANTILLES ORGÀNIQUES O RELACIONS DE LLOCS DE TREBALL

Cada Conselleria hauria d'elaborar el seu projecte de plantilla orgànica, d'acord amb els criteris establerts pel Departament que inclogui la Direcció General de la Funció Pública. Les plantilles orgàniques haurien de ser aprovades pel Govern de la Comunitat autònoma i no podrien tenir cap efectivitat mentre no fos aprovada per l'Assemblea legislativa la plantilla numèrica global. Entenem que és una pràctica viciosa que els augments de plantilla estiguin inclosos en el Pressupost de la Comunitat autònoma, sense haver aprovat abans la plantilla numèrica dels diferents cossos.⁶⁰ D'aquesta forma, el control del Parlament regional convergeix sobre un punt molt concret i resultaria molt més fàcil al Govern escapar al compliment dels principis constitucionals d'economia i eficàcia.

La plantilla orgànica hauria de recollir els punts següents:

1. *Organigrama* de la respectiva Conselleria, amb els seus nivells jeràrquics de naturalesa política i administrativa, distingint-hi els llocs de lliure designació i els de nomenament reglat (concurs, oposició o d'altres mitjans selectius) (art. 20).
2. *Denominació del lloc o llocs*, si n'hi haguessin de diferents amb idèntiques característiques, i determinació de les seves funcions (art. 26). En aquest darrer cas, nombre de llocs que integren la plantilla. Com a annex hauria de figurar-hi la descripció de cada lloc o llocs, si n'hi hagués més d'un i fossin d'idèntiques característiques.

60. Les relacions de llocs de treball o plantilles orgàniques són aprovades per l'òrgan que determini la llei autonòmica de la funció pública (art. 16 de la Llei 30 de 1984) i les plantilles numèriques són aprovades amb la creació de cada cos o escala per llei autonòmica específica (art. 21. de la Llei del Procés Autonòmic) i es dotaran en els respectius pressupostos.

3. *Cos i Grup* (art. 25) al qual sigui adscrit el lloc, dins dels quals configuren l'estructura vertical de la funció pública autonòmica —directiu, tècnic, col·laborador, executiu i auxiliar— i grau personal (art. 21) requerit per al lloc dins del respectiu grup i dins l'escala general de la funció pública.
4. *Exigències específiques* del lloc o llocs (diplomes d'especialització, etc.) quant a les generals del cos al qual pertanyi el funcionari (art. 16).
5. Grau de dificultat tècnica, dedicació, responsabilitat, incompatibilitats, als efectes de complement específic de lloc.
6. Expressió de si el lloc demana una *dedicació exclusiva* o bé una absoluta incompatibilitat amb qualsevol altra activitat pública o privada.

La plantilla numèrica de cada cos únicament podrà ser determinada a la vista de totes les plantilles orgàniques de la Comunitat autònoma, procurant que entre una i l'altra hi hagi una perfecta correspondència. Aquesta finalitat caldrà aplicar restringidament els drets a les excedències o d'altres situacions administratives que impliquin reserva de plaça. Amb tot, la plantilla numèrica hauria d'excedir en un petit percentatge del resultat de les plantilles orgàniques.



CAPÍTOL XIII

La relació de servei dels funcionaris públics



I. LA RELACIÓ FUNCIONARIAL

Partim del supòsit que la naturalesa de la relació que lliga els funcionaris amb l'Administració pública és una relació estatutària i no-contractual. Els drets i obligacions dels funcionaris, llurs situacions administratives, llur règim disciplinari, i el seu naixement o la seva extinció són, doncs, els establerts a la llei i no els derivats de contracte —administratiu o laboral.

Són, doncs, exclosos d'aquesta exposició tant el personal eventual com el personal contractat, sota el règim jurídic laboral, tot i reconeixent que hauran de restar inclosos dins d'aquestes categories importants col·lectius de servidors de l'Administració pública autonòmica.

En parlar de relació funcionarial, la doctrina es refereix no a la relació orgànica —en la qual el funcionari desapareix dins del centre de competències en les quals consisteix l'òrgan administratiu, de manera que s'hi confonen els conceptes de funcionari i d'Administració pública— sinó a l'anomenada relació de serveis. Hi ha dos subjectes de dret de la relació, la qual cosa suposa que els interessos del funcionari poden ser contraposats amb els de l'Administració: el conflicte entre ambdós és possible perquè el funcionari no acrua com a titular de l'òrgan en nom propi, com a persona distinta de la de l'Administració pública.

Tal com va posar de relleu García-Trevijano al seu fonamental es-

rudí sobre aquest tema («R.A.P.» n.º 13/1954),⁶¹ la relació de servei neix amb el nomenament del funcionari, després de les proves selectives corresponents i mitjançant la presa de possessió, i es consolida amb la promoció.

Justament, aquests dos aspectes, l'ingrés i la promoció, han estat examinats amb especial atenció com a complement del tema central de l'estructura de la funció pública de les Comunitats autònomes. La innovació legislativa es produeix en ambdues qüestions connectades als principis constitucionals (art. 103) del mèrit i de la capacitat i, més en concret, de la carrera administrativa.

Les situacions administratives, els drets i deures dels funcionaris, i també l'extinció de la relació funcional han estat tractats anteriorment en la mesura que no constitueixen la normativa estatal bàsica, és a dir, no constitueixen vies essencials d'innovació en la reforma de la funció pública espanyola. Així mateix, hem de deixar constància, però, de la novetat introduïda per la Llei del Procés Autòmic quant a les noves formes de la jubilació —anticipada i temporal—, les quals, juntament amb la rebaixa de l'edat de la jubilació forçosa, plantegen tota una teoria tendent a rejuvenir els quadres de la funció pública en general.

II. L'INGRÉS A LA FUNCIO PÚBLICA AUTONÒMICA

1. INTRODUCCIÓ

El concepte de funció pública no ha de limitar-se al personal de l'Administració pública, sinó que ha d'estendre's a tots els mitjans humans no polítics exigits per a la bona marxa de tots els poders públics, incloses les Assembles legislatives o Parlaments autònoms i, si de cas, el poder jurisdiccional de l'Estat, en la mesura que demani el suport de les Comunitats autònomes. La separació que comença de ser entrevista, seguint el model estatal, entre el personal

61. La metodologia adient, d'acord amb principis de racionalitat i eficàcia, seria: anàlisi de circuit i de les tasques que a cadascun són reservades a cada lloc, determinació de llocs amb càrrega de treball adient, relació de llocs i referència als cossos que han de proveir els funcionaris, fixar la plantilla numèrica de cada cos, dotar pressupostàriament les places necessàries a curt termini i preparar la planificació d'efectiu o oferta pública d'ocupació per a l'any següent.

de les Assemblees legislatives i el personal del Poder executiu o Govern autònom ens sembla injustificada. En el millor dels casos, aquesta separació de poders a ultrança pot ser un factor distorsionant en una pretesa racionalització de la funció pública autònoma.

Aquesta conclusió comporta que les convocatòries per a l'ingrés a la funció pública autònoma siguin canalitzades mitjançant un òrgan únic —la Direcció General de la Funció Pública— encarregat de planificar els efectius personals que la Comunitat autònoma, en els seus diversos poders, departaments i organismes necessiti. L'existència d'una Plantilla orgànica permanentment actualitzada per constituir un element del més gran interès pràctic per a l'esmentada planificació de les necessitats de personal, que l'oferta pública d'ocupació materialitza, en qualsevol de les seves menes i naturalesa de la relació que pogués unir el funcionari o treballador amb la Comunitat autònoma.⁶² Des de la perspectiva dels aspirants, hi hauria una oferta global i periòdica de llocs de treball públics, la qual cosa facilitaria la qualitat de la demanda i un millor ajustament entre una i l'altra, sense espais de temps buits ni disfuncions en la gestió administrativa.⁶³

L'execució dels Plans periòdics d'ingrés a la funció pública autònoma hauria de correspondre al respectiu Institut o Escola d'Administració pública, els quals formularien i publicarien les convocatòries i portarien a terme les proves de selecció adients, sens perjudici de la realització de les altres funcions assignades en matèria d'administració de personal.

En conseqüència, la intervenció de la Comunitat autònoma a l'ingrés de personal a la funció pública es produeix a un triple nivell: al del departament o organisme en el qual hi ha o s'hi produeixin vacants; al del centre de planificació, gestió i control únic de la funció pública, que centralitzi l'estudi de necessitats del personal de tota la Comunitat autònoma i perfili la política global a seguir a la vista de les demandes particulars de cada Departament o Organisme i al de

62. Vegeu, també, del mateix autor, el *Tratado de Derecho Administrativo*, tom. III, i una crítica de l'anomenada relació orgànica a SANTAMARÍA PASTOR, *Teoría del Órgano*, «Revista española de Derecho Administrativo», núms. 40-41.

63. Cal recordar que l'oferta d'ocupació és una exigència de la llei bàsica de la funció pública. Malgrat aquesta obligació, la seva exigència dependrà d'una estructuració de la funció pública a cada Comunitat autònoma i, si més no, de l'existència de llocs de treball degudament definits i aprovats per l'òrgan que el Parlament o Assemblea legislativa determinin.

l'Escola Regional d'Administració Pública. Tant els Programes com els tipus i modalitats de les proves selectives haurien de ser aprovats per un òrgan col·legiat de l'Escola, interdepartamental i amb representació sindical dels funcionaris, el qual tindria l'òrgan executiu o Director com a unitat d'auxili, assessorament, proposta i execució dels seus acords.⁶⁴

2. CONTINGUTS DELS PROGRAMES DE LES PROVES SELECTIVES PER A L'INGRÉS A LA FUNCIÓ PÚBLICA AUTONÒMICA

És obvi que el contingut dels programes dependrà de la situació del cos al qual facin referència dins l'estructura de la funció autonòmica. És a dir, dependrà del grup (art. 25 de la Llei 30/1984) i de la tècnica o funcions específiques a l'entorn de les quals esdevingui institucionalitzat el cos (policia, bombers, medicina, veterinària, farmàcia, ensenyament, història i art, sòcio-psicologia, economia, tècniques agronòmiques, indústries, comercials i de transport, ocupació del temps lliure, ordenació de l'espai, estadística, informàtica, planificació, gestió administrativa, etc.). No així el sector ocupacional que haurà de ser objecte d'estudi, normalment, a posteriori de la selecció.

L'especialització per sectors ocupacionals seria atesa, un cop superades les proves d'ingrés al curs de formació que hauria de ser seguit a l'Escola Regional per a funcionaris. Aquest seria integrat tant per disciplines teòriques com per la realització d'un període de pràctiques als corresponents Departaments o Organismes. Donem per descomptat que moltes de les disciplines a cursar durant el període de formació podrien ser impartides simultàniament als aspirants als diversos cossos que, segons el programa, en requerissin el coneixement en el mateix grau d'intensitat i extensió.⁶⁵

64. Cal remarcar la importància del contingut dels programes i de les formes públiques d'accés i, fins i tot, de la promoció del personal, inclosa la composició no política dels Tribunals de selecció. Cal pensar que del nivell de capacitació dels funcionaris dependrà l'eficàcia de l'Administració i, a més, serà un punt de referència de l'Administració de l'Estat per a l'homologació a la qual es refereix l'article 30.2 de la Llei del Procés Autòmic i l'article 6.2.d) de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública.

65. La convocatòria de proves d'accés unitàries per a diferents cossos, segons

En principi, l'ingrés a la funció pública ha de ser operat per cossos, però cal distingir entre l'ingrés directe i l'ingrés restringit, com a mitjà de promoció dels cossos inferiors, dins de la mateixa sèrie ocupacional. Encara que l'ingrés directe sigui la norma general, cal reservar un percentatge de les places no inferior al 25 i fins al 50 per cent per als funcionaris que pertanyen al cos immediatament inferior de la mateixa sèrie o fins i tot d'altres sèries anàlogues, expressament esmentades al Reglament de promoció.⁶⁶

3. MATÈRIES COMUNES ALS DIVERSOS SECTORS OCUPACIONALS PER A CADA NIVELL: AUXILIAR, EXECUTIU, COL·LABORADOR, TÈCNIC I DIRECTIU

3.1. *Auxiliars (grup D)*

Els auxiliars, sigui quin sigui el sector on hagin de prestar llurs serveis, haurien de superar unes proves selectives en les quals haurien de ser exigits coneixements generals de les següents matèries:

1. Matemàtiques elementals
2. Llengua espanyola
3. Llengua oficial de la Comunitat autònoma
4. Història política contemporània
5. Geografia humana
6. Maneig de màquines (fotocòpies, ordinadors, composició de textos, d'escriure, etc.).

Al final del curs de formació, no inferior a un mes, juntament amb l'adquisició d'experiència en un sector determinat, com a funcionaris en pràctiques, hauran d'acreditar coneixements concrets referits a l'esmentat sector.

el criteri de l'art. 27 de la Llei 30/1984, permetria aprofitar al màxim els recursos humans disponibles en els cursos de formació.

66. És norma bàsica (art. 22 de la Llei 30/1984), que les Comunitats autònomes facilitin la promoció vertical intercorporativa. Alhora, cal tenir en compte la norma estatal no bàsica (art. 22.2) de facilitar la integració intercorporativa horitzontal o entre cossos del mateix grup i nivell de base.

3.2. *Executius (grup C)*

Per acudir al nivell d'executius, bé mitjançant proves lliures o per proves restringides, per als auxiliars amb un mínim de tres anys de serveis, hauran de ser superats coneixements generals de les següents matèries:

1. Matemàtiques pròpies de B.U.P.
2. Llengua espanyola
3. Llengua oficial de la Comunitat autònoma
4. Ciència Política i Sociologia
5. Ciència de l'Administració
6. Maneig de màquines, disseny, etc.

Són fetes les mateixes observacions relatives al curs de formació d'auxiliars.

3.3. *Col·laboradors (grup B)*

Per a l'ingrés a aquest nivell caldria demostrar el coneixement de temes relatius a:

1. Matemàtiques superiors
2. Llengües (espanyola, autonòmica i una estrangera)
3. Sociologia i Psicologia social
4. Institucions polítiques i administratives
5. Tècniques d'organització i de gestió administratives
6. Introducció als sectors administratius

3.4. *Tècnics (grup A-subgrup b)*

Seria exigit als tècnics (grup A-subgrup b), el coneixement en profunditat de les matèries següents:

1. Ciències socials i humanes
2. Ciències jurídiques
3. Ciències econòmiques i financeres
4. Ciències polítiques
5. Ciències administratives
6. Llengües (espanyola, autonòmica i dues estrangeres)

3.5. *Directius (grup A-subgrup a)*

Els funcionaris *directius* (grup A-subgrup a), seran seleccionats d'entre els tècnics i els seran exigits amplis coneixements sobre:

1. Tècniques de direcció i de gestió
2. Dret administratiu
3. Política i estructura econòmiques
4. Administració de personal
5. Relacions públiques
6. Estudi de tots i cadascun dels sectors administratius ⁶⁷

III. ELS CURSOS DE FORMACIÓ PREVIS AL NOMENAMENT

1. INTRODUCCIÓ

Hi ha unanimitat en afirmar que l'ensinistrament del personal passa per la permanència, durant un període de temps que, segons el nivell jeràrquic assignat al cos, convencionalment, establim d'un a sis mesos:

- Auxiliars: un mes
- Executius: dos mesos
- Col·laboradors: tres mesos
- Tècnics: quatre mesos
- Directius: fins a sis mesos

Els cursos de formació ofereixen dos aspectes:

1. *Classes teòriques*: aprofundeixen els aspectes jurídics, econòmics, socials, culturals i específicament propis d'un sector d'activitat de l'Administració pública, en general, ultra el coneixement de tècniques concretes relacionades amb els llocs a ocupar.

67. WALDO, *La formación para la Administración pública en los años setenta*, Madrid, 1977.

2. *Ocupació experimental* a Conselleries o Departaments, com a funcionaris en pràctiques, un cop superades les proves avaluatòries dels coneixements teòrics i durant un temps no superior als dos mesos. Tant l'assistència com l'aprofitament i eficàcia haurien de ser acreditats a nivell del Cap de Servei al qual, temporalment, fossin adscrits.⁶⁸

2. PRINCIPI DEL MÈRIT

El principi del mèrit i de la capacitat, dins d'una igualtat d'oportunitats que només una convocatòria pública i lliure farà possible, ha de substituir definitivament el vell sistema de patronatge, basat en la confiança com a criteri de designació dels funcionaris.

El principi del mèrit té la seva base en unes proves selectives obertes, continua a la necessitat d'una formació dels seleccionats per adequar llurs coneixements i experiència als llocs de treball i culmina amb el reconeixement de la carrera administrativa mitjançant diverses categories intracorporatives i diversos cossos col·locats a diferent nivell jeràrquic.

El principi del mèrit, ultra la promoció, dona estabilitat i independència. És un principi constitucional i, per tant, no pot ser sistemàticament deixat de banda pels partits polítics en el poder, ansiosos de lleialtat, displicents davant la capacitat tècnica i fàcilment incomodats davant la independència professional del funcionari.

Els cursos de formació són un autèntic substitutiu del patronatge, amb l'avantatge que l'acomodació al servei públic no ha de ser adoctrinant, ans asèptica. Això, però, no significa que primin exclusivament els valors intel·lectuals. Entenem que els valors ètics i, més concretament, deontològics han d'ocupar un lloc important en la formació per a l'Administració pública a fi d'ajustar el funcionari a l'organització i fomentar el supòsit de comportament, diligència en la tasca i el sentit de la responsabilitat.⁶⁹

68. L'article 19.1 de la Llei 30/1984 s'orienta en el sentit indicat en el text. Tanmateix, els programes i cursos de formació pressuposen el coneixement de les funcions que han de realitzar els funcionaris de cada cos, qüestió que fa necessari el coneixement de les planilles orgàniques de tota l'Administració autonòmica.

69. RUIZ DEL CASTILLO, *Las Escuelas de funcionarios y la formación intelectual y moral de los de Administración local*. «Revista de estudios de la Vida local», número 99.

En conseqüència, els cursos de formació cal que siguin avaluats i poden donar lloc a la desaprovaçió del funcionari en pràctiques.

3. EL SISTEMA D'AJUDES

El principi d'igualtat d'oportunitats exigeix, atès que, sobretot en èpoques de crisi, la demanda supera l'oferta d'ocupació pública, l'establiment d'un sistema d'ajudes tant per a la preparació de les proves selectives com per seguir els cursos de formació.

Un cop superades les proves selectives, els aspirants hauran d'esdevenir funcionaris en pràctiques i, en conseqüència, percebre una retribució que serà un determinat percentatge de les retribucions bàsiques de la categoria mínima del cos al qual aspiren.

Així mateix, per a la preparació de les proves, podrien ser concedides beques —ajudes a fons perdut als més necessitats— o, fins i tot, préstecs personals per un sol cop, sota paraula, a fi de subsistir un mínim d'un any, sempre que el «curriculum» n'acredités, a parer del centre directiu de la funció pública, la devolució.

IV. LA PROMOCIÓ INTRACORPORATIVA I LA PROMOCIÓ INTERCORPORATIVA

1. INTRODUCCIÓ

La promoció dels funcionaris és concebuda com el dret que qualsevol d'ells té a escalar, reunint els requisits objectivament exigits, els nivells superiors de la funció pública.

La idea de carrera administrativa, basada en l'estabilitat, la promoció i la independència del funcionariat davant la política, comporta, tal com hem vist, el dret d'assolir categories personals superiors de la qual en un moment determinat té.⁷⁰

70. La garantia del grau personal s'estableix tan sols fins a dos nivells inferiors. Així, un funcionari que ha consolidat el grau 26, com a Cap de Servei, té garantit fins el grau 24, encara que no cobrèixi lloc de comandament, igual al que correspon a un Cap de secció.

La carrera administrativa ja no es materialitza exclusivament en la possibilitat d'ocupar llocs de treball de més relleu. Això no és altra cosa que una conseqüència correlativa a l'assoliment d'una determinada categoria personal. La Llei de funcionaris de 1964 trencava les tradicionals categories personals i reservà la promoció a la lliure voluntat del polític de torn, mitjançant el sistema de lliure designació, per ocupar llocs de comandament de qualsevol nivell. És ara constata la necessitat de reinstaurar la carrera administrativa, tornant als orígens de les categories personals com a pressupost per cobrir, per concurs o, fins i tot per lliure designació, els llocs de treball reservats per la plantilla orgànica a un determinat grau d'un o mes cossos.

Més enllà s'ha fet una crítica del sistema de lliure designació. Repetim que la potestat organitzatòria resta salvada si el nomenament reglat, previ concurs, queda equilibrat per la possibilitat de remoció per rendiment insuficient, degudament acreditat.⁷¹

2. PROMOCIÓ INTRACORPORATIVA

En un altre lloc hem defensat per a cada cos (fixat per les coordenades de la sèrie i del nivell acadèmic) la conveniència de graus o categories: entrada, primer ascens, segons ascens, etc., i terme, dependent el nombre dels ascensos del nombre d'interval·ls admesos pel Cos respectivament.

El nomenament, després del curs de formació i del període de pràctiques, conferiria al funcionari l'ingrés al cos en la categoria d'entrada (nivell de base). El temps mínim requerit en aquesta categoria, per no propiciar una mobilitat desestabilitzadora de l'estructura burocràtica, podria ser de dos anys.

Els trets fonamentals de la promoció intracorporativa estan fixats per la norma bàsica de l'art. 21.1.f de la Llei 30/1984, de forma que no hi ha promoció si no és mitjançant l'ocupació d'una plaça de nivell superior, sempre de dos en dos nivells, dins els interval·ls que contenen el Cos o Escala.

Si defensem la rigorosa antiguitat per a la promoció als primers ascensos, entenem que cal demostrar una acreditada capacitat tècnica per a l'accés als graus superiors dins del cos o escala. Caldria superar

71. Vegeu la nota 22.

unes proves selectives a l'Escola regional i haver aprovat un curs de perfeccionament en el cos (art. 21.1.f de la Llei 30/1984). Només podrien ser eximits de les proves selectives, però no del curs, aquells funcionaris que comptessin amb un mínim de quinze anys de serveis en el cos.

Està clar que per a l'ocupació de determinades places caldria exigir diploma d'especialista expedir per l'Escola de la Comunitat autònoma.

3. PROMOCIÓ INTERCORPORATIVA

La promoció intercorporativa, entesa en sentit vertical, pot tenir una doble via:

1. Acudir en lliure competència amb d'altres funcionaris de qualsevol nivell i categoria i, fins i tot, amb aspirants aliens a l'Administració pública.
2. Participar a les proves restringides reservades, per accedir als diferents cossos, en un determinat percentatge, no inferior al 25 % i fins al 50 %, als cossos de nivell inferior, dins de la mateixa sèrie ocupacional.

No haurien de poder accedir en aquestes proves restringides els funcionaris que no estiguessin en possessió de la categoria de terme, dins del cos de sortida, categoria en la qual, d'altra banda, s'esgotaria la carrera administrativa intracorporativa (art. 22.1).

4. ACCÉS A COSSOS SITUATS HORIZONTALMENT AL MATEIX NIVELL

A fi que la mobilitat teòrica ofereixi la màxima flexibilitat, els funcionaris d'un cos podran accedir a un altre d'un mateix nivell, mitjançant proves selectives restrictives en concurrència amb d'altres funcionaris de la mateixa sèrie ocupacional a la qual aspiren, col·locats al nivell inferior i categoria de terme, tal com hem assenyalat a l'epígraf anterior.

Aquests funcionaris han d'entrar en peu d'igualtat amb els anteriors i consumir la reserva en idèntiques condicions, de forma que en tot cas predominí el principi de mèrit a la selecció restringida.

5. CARÀCTER DE LES PROVES DE PROMOCIÓ

Les proves de promoció tindran un caràcter essencialment pràctic i no memorístic o d'abassegament de dades. Serà valorat l'esperit d'iniciativa i de reacció davant d'un estímul cultural o científic que acrediti la consolidació de les idees adquirides, el coneixement de les fonts, el maneig d'elements de consulta, la solució de problemes pràctics, el mètode de tractament d'aquests problemes, l'actualització cultural que reveli un formació permanent, etc.⁷²

6. EL VALOR DEL TÍTOL ACADÈMIC

En principi, hem estructurat els nivells dels cossos en atenció als nivells acadèmics existents (doctor, llicenciat i diplomat universitari, batxiller superior o equivalents i E.G.B.). L'absència de títol, però, podria ser suplida en la promoció intercorporativa, fins i tot en les proves lliures i igualment en les restringides, per un determinat nombre d'anys de serveis, havent assolit la categoria màxima del cos immediat inferior.

Evitar l'esforç de la necessària entrada en un Centre acadèmic, aliè a la funció pública, per promocionar-se dins d'aquesta, només té sentit en l'exercici d'aquelles professions la identitat de tècniques de les quals en els sectors públic i privat (metges, advocats, arquitectes, etc.), garanteix una eficàcia tècnica difícil d'aconseguir en una Escola d'Administració pública, la qual no és establerta amb aquesta finalitat específica, colateral amb la Universitat o amb d'altres centres especialitzats en tècniques molt concretes.

Malgrat aquest argument, la rigidesa de l'art. 25 de la Llei 30/1984, no permet l'accés a un cos d'un grup superior sense comptar amb la titulació adient.

72. L'art. 19.1 de la Llei 30/1984 recull aquesta preocupació per les proves pràctiques.

V. L'ADSCRIPCIÓ DEL FUNCIONARIS ALS LLOCS DE TREBALL

1. FUNCIONARIS DE LA PRÒPIA COMUNITAT

Davant la lliure designació, que hauria de restar reservada als llocs de confiança política i de nivell orgànic igual o superior al de Subdirector General, el concurs de mèrits hauria de ser l'únic sistema d'adscripció als llocs de treball mantenint sempre, fins i tot en la lliure designació, una correlació amb les categories.

Així es desprèn de l'art. 20 de la Llei 30/1984. Seria convenient, tanmateix, separar netament els llocs del personal polític i els del personal burocràtic en la regulació de la funció pública autonòmica i, en les plantilles orgàniques, la forma de provisió en el sentit que s'ha indicat.

2. FUNCIONARIS DE L'ESTAT, D'UNA ALTRA COMUNITAT AUTÒNOMA I DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

A fi que el principi de mobilitat dels funcionaris entre les diferents Administracions públiques no sigui un pur desig del legislador estatal, cal que cada Comunitat autònoma, en aprovar les relacions de llocs de treball estableixi la possibilitat que en els concursos de provisió de les places i, fins i tot, en les crides públiques per cobrir els llocs de lliure designació, hi pugui acudir no sols els funcionaris propis, sinó també funcionaris estatals, d'altres Comunitats i de les Corporacions locals, en els quals concorrin determinades circumstàncies adients al lloc de treball.

Aquests funcionaris s'integrarien en la Comunitat autònoma interrompent la relació de serveis amb el seu cos o escala d'origen (excedència voluntària), sens perjudici dels drets de retorn, d'acord amb la situació administrativa assolida.

VI. FUNCIONS DE LES ESCOLES REGIONALS DE FUNCIONARIS

L'experiència obtinguda del model unitari d'Estat ha demostrat la necessitat d'un òrgan directiu únic de la funció pública, del qual

emanen totes les reglamentacions i directives exigides per a una administració adient de personal. Correlativament, les Escoles o Instituts de la Funció pública de cada Comunitat autònoma han de centralitzar una sèrie de funcions que podríem concretar així:

- Proves selectives per a l'ingrés a qualsevol dels cossos de funcionaris, tant si les proves són lliures com si són restringides.
- Cursos de formació per als funcionaris en pràctiques, els quals contribuiran a l'especialització dels funcionaris per sectors de l'activitat administrativa.
- Proves selectives i cursos d'especialització en tècniques concretes i atorgament del corresponent Diploma.
- Cursos per a la promoció de funcionaris a les categories d'un mateix cos.
- Cursos de perfeccionament, divulgació, seminaris, taules rodones, simposis, etc.
- Programes de recerca en matèries d'Administració pública general, per sectors d'activitat o relatius a tècniques concretes.

Cal advertir que totes aquestes funcions haurien de ser referides tant als funcionaris autonòmics, siguin quins siguin els seus òrgans —legislatius o administratius— i qualsevolga que siguin llurs tècniques o especialitats —administradors o especialistes—, com als funcionaris locals, la qual cosa suposaria una modificació substancial a l'estructura, selecció i adscripció d'aquests darrers.

1. PROVES SELECTIVES COM A FUNCIO PRINCIPAL

Els Tribunals, a proposta del Director de l'Escola, haurien de ser nomenats pel Centre Directiu de la Funció Pública. Així mateix, els Programes, un cop emesos els informes pels diferents Departaments afectats, haurien de ser visats per una autoritat superior de la funció pública, aliena a l'Escola, la qual s'encarregaria de la seva execució.

2. ESTRUCTURA

L'Escola hauria de ser estructurada en seccions, correlatives als sectors d'activitat de l'Administració autonòmica i local: general, se-

guretat, sanitat, educació, sòcio-cultural, econòmic, urbanístic i administració del dret privat. Cada secció acolliria els examinadors i professors dels cursos de cada programa, sens perjudici que poguessin continuar llur tasca en diferents programes simultanis o successius, entre professors universitaris, funcionaris experimentats i amb facultats docents i professionals del sector privat d'acreditada competència. L'Escola hauria de comptar amb una estructura burocràtica mínima: un director, un secretari general i dos subdirectors: un de la Divisió Docent i un altre de la Divisió de Recerca. Els Coordinadors de Programa serien designats prèvia convocatòria pública i presentació de *curriculum* per a cada un d'ells. Els coordinadors de programes comptarien amb el personal auxiliar i subaltern de l'Escola adscrit pel director.

Els programes —de selecció, de formació, de perfeccionament, d'especialització, de promoció o de recerca— serien proposats pel director i aprovats pel Consell de l'Escola, al qual hi serien representats tots els Departaments de la Comunitat autònoma, inclosa l'Assemblea legislativa i en especial el Centre directiu de la Funció Pública. L'ur execució seria competència del director.

Els programes podrien ser sectorials o intersectorials i l'assignació dels professors o investigadors correspondria al Director, a proposta del Coordinador.

3. OFERTA PÚBLICA ANUAL D'OCUPACIÓ

L'oferta d'ocupació de l'Administració pública, autonòmica i local seria canalitzada mitjançant les convocatòries de proves selectives de l'Escola d'Administració pública, diferenciant els diferents cossos i dins de cadascun, els requisits exigits als aspirants i els programes de coneixement i formació.

Ensems, serien plasmats els Programes de treball de formació, perfeccionament i especialització dels funcionaris.

La promoció intercorporativa seria el resultat dels requisits exigits per a l'ingrés als diferents cossos i la promoció intracorporativa es basaria en els cursos de perfeccionament.

Els programes de perfeccionament i d'especialització acollirien les últimes innovacions tecnològiques d'aplicació a l'Administració pública.

4. COORDINACIÓ AMB D'ALTRES CENTRES DE FORMACIÓ

Entenem que si bé els Tribunals i els programes haurien d'adaptar-se al màxim a les necessitats dels llocs a cobrir, la celebració de convenis de col·laboració podria ser una via oberta per flexibilitzar, optimitzar i garantir la selecció, formació i especialització de funcionaris, sobretot d'especialistes la funció dels quals resulta anàloga a l'Administració pública i al sector privat. Tot i amb això, aquests funcionaris haurien de ser examinats a l'Escola, on haurien de seguir un curs de formació per assolir un coneixement general de l'Administració pública en general i d'alguns dels seus sectors, en particular.⁷³

73. Segons l'article 19.3 de la Llei 30/1984, corresponen a l'Institut Nacional de Administració Pública les funcions de col·laboració i cooperació amb els Centres que tinguin atribuïdes competències de selecció, formació i perfeccionament de funcionaris en les administracions públiques diferents de les de l'Estat. El paper a desplegar per les escoles o instituts de les Comunitats autònomes no és tan sols en relació amb els seus funcionaris sinó, també, en relació amb els funcionaris de l'Administració local, segons es desprèn de la Llei de bases del Règim local.

CAPÍTOL XIV

La Funció pública de la Generalitat de Catalunya



I. INTRODUCCIÓ

La funció pública de les Comunitats autònomes, condicionada per la Llei 30/1974, de 2 d'agost, sobre Mesures per a la Reforma de la Funció Pública, sorgeix sota el signe de la uniformitat. Aquesta nota no es podia deixar de sentir en la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Aquest condicionament extern és imposat pel principi de mobilitat funcional que postula, al seu torn, una certa homogeneïtat en les estructures i col·lectius de personal.¹

Qualsevol anàlisi de la funció pública d'una organització específica implica centrar l'atenció en dos aspectes fonamentals: l'organitzatiu o estructural i el personal o funcional pròpiament dit. L'aspecte estructural acull tant els esquemes objectius, que van des de les relacions de llocs de treball fins a la formació d'unitats orgàniques de diferent nivell jeràrquic, com els esquemes subjectius de grups (de l'A a l'E), cossos, escales, classes i categories. Els aspectes personals fan nucli a l'entorn del concepte de la carrera administrativa i de les incidèn-

1. Les naturals opcions polítiques diverses, dins del marc unitari d'una llei de bases, reconegudes pel Tribunal Constitucional en les seves reiterades interpretacions del concepte de «legislació bàsica», no han aparegut, és cert, a la llei catalana, però aquesta no ha tancat la possibilitat que, en molts aspectes, les lleis de creació de cossos i la via reglamentària instrumentin un model acceptable.

cies de la relació de servei, un cop establerts l'àmbit i les classes de personal de l'organització.

II. AMBIT I CLASSES DEL PERSONAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

1. EXCLUSIONS

La recent regulació de la funció pública de la Generalitat recolza en exclusions del seu àmbit, no pas més justificades perquè siguin freqüents en la normativa estatal. Efectivament, queda exclòs el personal dels poders públics aliens a l'Administració pública, en la seva acció subjectiva, és a dir, el personal del Parlament català, del Síndic de Greuges i el personal del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. I, per extensió, s'exclou també el personal d'allò que podríem denominar quart poder, o personal de les Corporacions locals.²

2. PERSONAL AMB PECULIARITATS

Tot el personal de l'Administració de la Generalitat es regirà per la llei catalana de la funció pública, però s'aplicaran normes específiques als col·lectius següents:

- docent
- investigador
- sanitari
- de seguretat
- penitenciari

Evidentment que el règim del personal laboral no continuarà només peculiaritats, sinó que serà diferent, allunyat del Dret Administratiu

2. El perjudici doctrinal que l'activitat dels poders legislatiu i judicial no pot ser administrativa, no significa, a parer nostre, que el personal dels esmentats poders no hagi de ser sotmès a la mateixa llei de la funció pública, sens perjudici de les seves peculiaritats. Una posició diferent l'ocupa, en canvi, el personal de les Corporacions locals, la regulació bàsica del qual ha emprès l'Estat en la Llei 7/1985, i ha de continuar en el text únic anunciat en la seva disposició transitòria primera.

i ficat de ple en el Dret del Treball. La qüestió serà, aquí, com a l'Administració de l'Estat i a l'Administració local, quins són els tipus de llocs reservats als funcionaris públics i quins són els que admeten llur laborabilització.

3. PERSONAL INCLÒS

Sense comptar el personal laboral, quan sigui procedent, queden inclosos a la regulació general els funcionaris de l'Administració pública de la Generalitat i els integrats als òrgans estatutaris: Sindicatura de Comptes i Consell Consultiu. Han estat lleis constitutives d'aquests organismes, els quals, amb bon criteri, han forçat a aquesta solució unificadora, la qual, a parer nostre, i trencant amb una càrrega històrica ja sense sentit, s'hauria d'haver estès al personal del Síndic de Greuges, al del Parlament i, en la mesura prevista a l'Estatut d'Autonomia, al personal judicial de Catalunya.

4. CLASSES

El personal al servei de l'Administració pública de la Generalitat pot ser classificat així:

- a) Funcionari (permanent o interí),
- b) Personal laboral (permanent o interí),
- c) Personal eventual (de confiança o assessorament especial).³

III. FUNCIONARIS PÚBLICS

Es considera funcionari el personal que s'incorpora als quadres estables de l'Administració pública catalana (places dotades pressupostàriament) mitjançant nomenament legal —amb les proves selectives prèvies acreditatives del seu mèrit i la seva capacitat—, amb caràcter pro-

3. Per a una distinció entre els diferents tipus de personal vegeu el Capítol XXVI de F. LLISSET BORRELL: *Manual de Dret Local*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1986.

fessional, i sotmès al Dret públic —concepte més ampli que l'habitual de Dret administratiu— i, especialment, al principi de carrera.

Quan la incorporació als quadres estables (relació de llocs de treball, o plantilles orgàniques, pressupostàriament dotats) s'efectua amb caràcter temporal, els funcionaris es denominen interins. Si, al contrari, la incorporació és permanent, el personal té la consideració de funcionari *strictu sensu* o de carrera. La definició que s'ofereix mira, per tant, més cap a aquests que cap als primers.

IV. PERSONAL LABORAL

De la mateixa manera que els funcionaris poden ser de carrera o interins, a la categoria de personal laboral hi cal diferenciar el personal permanent i el personal temporal.

El personal laboral permanent s'incorpora als quadres estables de l'Administració pública amb caràcter fix, mitjançant contracte laboral formalitzat per escrit, i es regeix pel Dret del treball.

El personal laboral temporal s'incorpora, també mitjançant contracte laboral escrit, o bé als quadres estables, o plantilla laboral, per raons d'urgència, que s'haurà de motivar, o bé a la realització de funcions de naturalesa ocasional o esporàdica que no exigeixin la creació de llocs de treball fixos.

V. PERSONAL EVENTUAL

És clar que el personal eventual representa una excepció als principis del mèrit i de la publicitat, en la seva selecció. La confiança, com a criteri d'adscripció, ha desplaçat el del mèrit i de la capacitat tècnica. D'aquí ve que la seva provisió ha d'obeir a criteris d'austeritat, de conveniència justificada degudament, tant pel seu nombre relatiu com per les activitats encomanades.

Si el funcionari públic respon a una connexió directa amb el poder públic, de la qual es desprenen funcions imparcials, objectives, políticament neutres, i el personal laboral s'incorpora a les estructures administratives per tal de flexibilitzar-les i de fer-les, a fi de comptes, privatitzant-les, més eficaces, el personal eventual s'assenta, al marge d'aquelles fonamentacions, en la conveniència d'una lleialtat subjectiva al

titular mòbil del càrrec polític en l'exercici d'unes certes tasques de la seva àrea administrativa domèstica (secretaries particulars, gabinets privats, assessors especials).

El llocs de personal eventual responen, per tant, més a posicions personals que no pas a criteris racionals d'organització. Llur nombre i fins i tot llur existència varien amb cada titular de càrrec polític, i encara més els requeriments de cada lloc.

No es pot considerar que el personal eventual s'incrusti en els quadres de l'Administració, per la debilitat del supòsit d'adscripció en què recolza. Constitueix, tanmateix, una mena d'administració paral·lela les tasques de la qual, amb freqüència, excedeixen de les previstes en principi, a l'empara d'unes descripcions de llocs tant més imprevisibles i nebuloses com més innecessàries són per a l'organització formal.

Posar límits legals a l'existència, nombre i funcions del personal eventual, real o disfressat, resultaria útil i beneficiós per a una administració eficaç, i d'un fort impacte en la necessària contenció de les despeses de personal en els pressupostos públics.⁴

VI. ASPECTES ESTRUCTURALS

1. OBJECTIUS: LA PLANTILLA DE PERSONAL

La Llei apunta vers la distinció clàssica entre *plantilla pressupostària* (art. 21) i *plantilla orgànica* (art. 22). La primera inclou les places dotades, agrupades per cossos i escales de funcionaris, i places dotades amb personal eventual i laboral. La segona comprèn tots els llocs de treball (funcionaris, laborals i eventuals) estructurats orgànicament, o sigui, per departaments o organismes.

La descripció de llocs de la plantilla orgànica, que s'haurà de publicar, ha d'incloure les exigències del lloc (caràcter, condicions del titular i forma de previsió entre funcionaris propis o d'altres Administracions públiques), i també els drets econòmics diferenciats (complements de destinació i l'específic del lloc).

4. El Parlament hauria d'exercir un meticolós control dels llocs eventuals en el moment d'aprovar el Pressupost.

2. SUBJECTIUS: GRUPS, COSSOS I ESCALES

L'estreta relació entre els grups i els nivells educatius a Espanya és imposada per una norma bàsica (art. 25 de la LMFP), reproduïda a l'article 20 de la llei catalana.

Deixem constància aquí de la crítica feta per nosaltres en un altre lloc en el sentiu que, per a una més gran coherència amb el sistema educatiu vigent, s'hauria d'haver diferenciat un Cos Superior, amb exigència del títol de Doctor (tercer cicle universitari), eliminant, potser per dessota, el grup amb mera exigència de certificat d'escolaritat. La llei catalana no podrà, però, deixar d'ajustar-se a la LMFP, considerant equiparables, a efectes funcionaris, els títols de Llicenciat i de Doctor.

Els grups, segons el títol exigít per a l'ingrés, són només el marc organitzatiu dels cossos. L'opció pel sistema corporatiu, matisat per l'important paper que han d'exercir les relacions dels llocs de treball, ha estat definitivament consagrada, en la funció pública catalana, seguint els criteris bàsics de la normativa estatal. Tanmateix, l'article 18.c) de la llei catalana consigna «la definició de les funcions que han de desenvolupar els membres dels cossos i de les escales» com a exigència essencial de la llei creadora dels uns i de les altres. Sembla com si es volgués tornar al principi que «el cos crida la funció», que un cos pot apropiarse, per llei, unes determinades funcions, com s'havia anar esdevenint a Espanya, però cal tenir en compte que el precepte esmentat ha de ser interpretat a la llum de l'article 26 de la Llei de Mesures Urgents, que té caràcter bàsic, l'essència del qual es recull, després, en el mateix precepte autonòmic, i segons el qual «els cossos i les escales de funcionaris no podran tenir assignades facultats, funcions o atribucions pròpies dels òrgans administratius. Únicament les relacions de llocs de treball podran determinar els cossos o escales als quals correspongui l'exercici de les esmentades funcions». Ens trobem, doncs, que el principi que presideix l'adscripció de funcions als cossos és, justament, l'invers, o sigui que és el lloc el definidor del contingut funcional dels cossos i no la llei de creació llur. La potestat organitzadora de l'Administració prima, per tant, com és lògic, sobre les situacions jurídiques individualitzades nascudes a l'empara d'una llei de creació d'un cos o escala.

Tot i així, un cos és un col·lectiu funcional caracteritzat per una certa homogeneïtat en la titulació demanada, en el nivell de capacitat

tècnica exigida a l'ingrés i en l'especialitat funcional resultant de la seva preparació professional. Aquesta caracterització haurà de tenir, sens dubte, una marcada incidència sobre la vocació corporativa de cada lloc de treball.

L'article 19 de la llei catalana apunta vers una diferenciació entre Administració general i Administració especial. Són cossos administratius, els que tenen assignades funcions de gestió, execució, inspecció, control i auxili administratiu. Les funcions de direcció no són recollides en el precepte, potser perquè el legislador considera que aquestes funcions han de ser compartides, segons llur naturalesa tècnica, pels cossos administratius i els cossos especials.

De moment, la llei crea, a imatge de l'Administració de l'Estat, un cos per a cadascun dels cinc grups, segons nivell acadèmic, o sigui: cos superior, cos de gestió, cos administratiu, cos auxiliar i cos subaltern d'Administració de la Generalitat. Amb l'excepció del darrer (amb funcions de vigilància, control, custòdia, utilització de màquines, etc.), les funcions dels restants són de caràcter administratiu en els respectius nivells de gestió, inspecció i control, col·laboració, suport, i, finalment, d'auxili administratiu.

La més gran singularitat de la llei catalana en aquesta matèria és la creació, *ab origine*, d'escalas (no cossos) d'Administració general dins d'alguns dels esmentats cossos, les característiques de les quals es mereixen de ser destacades.

L'*Escala Superior* d'Administració general apunta vers la configuració, si més no en els darrers esglavons, d'una classe directiva, per tal com les seves funcions no són simplement de gestió, sinó de direcció administrativa, d'estudi i proposta, de preparació de disposicions generals i d'emissió d'informes jurídic-administratius qualificats (disposició addicional vuitena). Cal esperar que les restants escalas que es creïn dins del cos superior d'Administració de la Generalitat tendixin igualment, en llurs darrers intervals, a configurar una autèntica classe directiva que vertebrí i estabilitzi les relacions entre política i administració.

Hauria estat millor, a parer nostre, que s'hagués creat clarament un cos directiu format per una selecció dels components de qualsevol dels cossos superiors. L'objectiu de crear un grup selecte de funcionaris podrà obtenir-se igualment, tanmateix, sempre que s'instrumentin en aquesta direcció, reglamentàriament, els preceptes de la llei.

L'Escales de Gestió d'Administració general ha de realitzar, ultra les funcions de col·laboració en les tasques que corresponen al Cos Superior d'Administració de la Generalitat, les d'aplicació de normes, proposades en expedients normalitzats, i també estudis i informes d'una més petita transcendència (disposició addicional novena). Aquesta escala significa una superespecialització administrativa —potser no necessària— dins del Cos de Gestió de l'Administració de la Generalitat.

L'Escales Administrativa, dins del Cos Administratiu de la Generalitat, sembla no tan justificada com l'anterior, perquè no s'acaba de comprendre com, dins d'un cos essencialment administratiu per denominació i per funcions, a nivell de batxillerat, hi pot cabre una escala especialitzada com la que s'estableix (disposició addicional desena), si no és que es creïn altres escales especialitzades, alienes a les funcions estrictament administratives, dins del mateix cos, cosa, d'altra banda, previsible.

El mateix es pot dir sobre la falta de justificació de l'Escales Auxiliar administrativa, dins del cos auxiliar d'Administració. Potser hauria estat més apropiat configurar diferents escales d'auxiliars pràctics, com és ara auxiliars mecanògrafs, auxiliars documentalistes, auxiliars informàtics, etc. (disposició addicional onzena). Tanmateix, aquesta solució d'escales atomitzades a nivell auxiliar ha cedit probablement davant d'una especialització no tant d'escales com de llocs de treball.⁵

VII. LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Dins d'aquesta categoria jurídica genèrica incloem els aspectes estrictament personals de la funció pública, enfront dels seus aspectes estructurals o configuradors, tant si afecten l'organització (relacions de llocs de treball) com els titulars dels llocs (grups, cossos i escales).

La carrera administrativa mira, en efecte, directament el funcionari, tot i que, indirectament, incideix en la bondat, l'estabilitat i l'eficàcia de l'organització a què el funcionari és adscrit.

5. D'altres Comunitats Autònomes, com la valenciana, han estat molt més innovadores. La llei valenciana de 31-7-1985 (BOE de 3 octubre de 1985) ha abandonat el sistema de cossos i ha adoptat el sistema de llocs, distingint, dins de cada grup, entre els funcionaris d'Administració general i els d'Administració especial, de manera semblant a com, amb caràcter general, s'estructura la funció pública local espanyola.

Els conceptes fonamentals de la carrera administrativa són, justament, els que es refereixen a la relació de servei, o sigui al seu naixement, modificació i extinció, i també al seu contingut, especialment als drets (econòmics, promocionals, etc.) del funcionari. Per aquest motiu ens referim a cadascun d'aquests aspectes en la mesura en què es contempen a la llei catalana de la funció pública.⁶

1. NAIXEMENT DE LA RELACIÓ FUNCIONARIAL

Són pressupòsits per al naixement de la relació funcional l'oferta d'ocupació (arts. 31 i 32), concebuda en termes idèntics que a la legislació estatal, i el procediment de selecció per mitjà de convocatòria pública i de procediments objectius (art. 34).

Aquests procediments no són sinó els tradicionals de l'oposició, el concurs-oposició o el concurs (art. 36), els trets distintius dels quals radiquen en la manera d'acreditar la capacitat tècnica: *in actu* —oposició—, documental de mèrits contrets durant la història professional —concurso—, o una combinació de tots dos sistemes —concurso-oposició— (articles 33 a 43).

El concurs és excepcional. Es limita, a més a més, als nivells universitaris (grups A i B) i constitueix un requisit de validesa de la convocatòria l'aprovació del Parlament, en previsió annexa al pressupost (art. 43).

Aprovades les proves selectives de l'oposició o el concurs, se seguirà a l'Escola d'Administració Pública un curs de formació que podrà ser selectiu —grups A i B— o no selectiu —grups C, D i E— (arts. 35 i 40).

O bé a les proves selectives prèvies o bé al curs de formació posterior —a parer nostre és preferible aquest segon moment—, s'haurà d'acreditar el coneixement de la llengua catalana tant en la seva expressió oral com escrita (art. 34).

Els programes de les proves selectives i dels cursos de formació hauran de tenir connexió amb la naturalesa de la funció a complir (art. 37.3). Cal destacar que en el sistema d'oposició podrà establir-se, a la convocatòria, la necessitat d'una entrevista amb els candidats,

6. L'article 47 de la llei valenciana identifica la carrera administrativa i la mobilitat dels funcionaris per ocupar llocs de més alt nivell, connectant-ho al grau personal.

perquè el tribunal adquireixi una certesa sobre les aptituds dels aspirants.

La composició dels tribunals es remet al nivell reglamentari, però bé que l'article 45 estableix que, en tot cas, hi haurà un representant de l'Escola d'Administració Pública, el paper de la qual realça extraordinàriament la llei.

El text legal català regula les fases posteriors del nomenament i de la presa de possessió (art. 59). La presa de possessió en el primer lloc de treball serà, amb el corresponent procediment previ de provisió (concurs o lliure designació), en període de pràctiques, en el qual serà objecte de valoració per mitjà de sengles informes del funcionari-tutor, designat pel Director del centre on presti servei, i del cap immediat de la unitat orgànica a què estigui adscrit el funcionari.

La relació de servei neix amb el nomenament de l'autoritat competent (no determinada a la llei), sense que es pugui afirmar que la presa de possessió actuï, en tot cas, com a requisit d'eficàcia, una excepció al principi general, habitualment afirmat, ho seria el d'un funcionari en actiu en un altre cos de l'Estat, de l'Administració local o de la mateixa Generalitat, que sollicités l'excedència voluntària (art. 29.3 de la LMFP de caràcter bàsic), després del nomenament per al nou lloc, abans de prendre'n possessió.

2. MODIFICACIÓ DE LA RELACIÓ FUNCIONARIAL

La relació funcional es pot interrompre en els supòsits següents:

2.1. *Excedència voluntària*

La llei catalana omet el supòsit que la persona nomenada per la Generalitat es trobi en servei actiu en un altre cos o en una altra escala de qualsevol de les Administracions públiques (art. 29.3.a de la LMFP citada) i decideixi, de moment, no prendre possessió en la Generalitat i continuar en servei actiu en el primer lloc. ¿En quina situació quedaria, a la Generalitat? Crec que no pot deixar de ser aplicat aquest precepte, vist el seu caràcter bàsic, i que, en conseqüència, la Generalitat haurà de reconèixer, en la hipòtesi presentada, l'excedència voluntària, sense limitació de temps.

En canvi, admet el supòsit invers de l'excedència voluntària automàtica d'un funcionari en actiu de la Generalitat quan passi a ser funcionari en actiu d'una altra Administració. És com si es tractés d'impedir l'accés diferit, per reingrés, des de l'excedència voluntària, de funcionaris aliens que haguessin superat les proves selectives establertes per a un determinat cos per la Generalitat (art. 71).

Fins i tot, el funcionari en actiu de la Generalitat que passi a prestar servei en entitats del sector públic (art. 71.3.b) quedarà automàticament en situació d'excedència voluntària.

2.2. *Serveis especials, amb reserva de plaça*

Els funcionaris en actiu de la Generalitat que passin a prestar serveis en altres Administracions públiques amb caràcter permanent quedaran a la Generalitat en situació de «serveis especials en altres Administracions públiques». S'exceptuen els transferits un cop acabat el procés de les transferències, la relació funcional dels quals amb la Generalitat quedarà extingida. Aquesta «nova» situació de serveis especials vindrà a ser una excedència voluntària de millor tracte (art. 72).

2.3. *Suspensió de funcions*

No es troben diferències apreciables pel que fa a la regulació estatal en cap dels supòsits d'interrupció de funcions (arts. 73 i 74).⁷

3. EXTINCIÓ DE LA RELACIÓ FUNCIONARIAL

L'article 61 de la llei catalana no s'aparta gens ni mica de l'article 37 de la llei articulada de funcionaris civils de l'Estat, de 7 de febrer de 1964. Es podria incloure aquí, tanmateix, el fet de passar a

7. És indubtable que roman en vigor la situació administrativa d'excedència forçosa, per al supòsit en què, per reformes de plantilla, no es pugui adjudicar a un funcionari un lloc ajustat a les seves característiques personals. Així es reconeix a l'article 37 de la llei valenciana.

una altra Administració pública els funcionaris en actiu transferits a la Generalitat un cop acabat el procés de transferències (art. 72).

VIII. CONTINGUT DE LA RELACIÓ FUNCIONARIAL: DRETS

I. DRET A UN LLOC

El dret a un lloc de treball és configurat pel grau personal del funcionari, de manera que els funcionaris de nou ingrés tenen el grau corresponent al nivell inferior assignat a llur cos o escala (cal recordar que els nivells orgànics van de l'u al trenta, i que l'Administració de l'Estat ha assignat al nivell mínim del cos menys qualificat del grup A el nivell onze). El tradicional dret al càrrec dels funcionaris públics es converteix, doncs, en el dret a un tipus de llocs, classificats entre dos nivells menys i dos nivells més que el corresponent al grau personal, sempre que corresponguin al seu cos o escala (arts. 53 a 55). Entre aquests nivells es troba, justament, l'equilibri entre la potestat organitzatòria i els drets adquirits dels funcionaris. El dret al lloc es concreta a través dels procediments (concurso, lliure designació) de provisió dels llocs de treball (art. 47).

El procediment de lliure designació (i remoció) no serà procedent sinó per als llocs superiors a cap de servei (a l'Administració de l'Estat, nivell 26), és a dir, sots-directors generals i assimilats (a l'Administració de l'Estat, nivell 30) i altres càrrecs intermedis com, per exemple, els directors de programes.

El procediment normal o per concurs és francament innovatiu en el nostre panorama burocràtic, per tal com no solament exigeix que les convocatòries continguin un barem de mèrits, sinó que la mateixa llei indica quins hauran de ser els mèrits preferents que, amb més motiu, seran regulats reglamentàriament. Aquests mèrits preferents seran, entre d'altres que es puguin establir per norma reglamentària, els següents:

- Valoració del treball en llocs anteriors.
- Cursos de perfeccionament.
- Títols acadèmics.
- Antiguitat a l'Administració.
- Grau personal.

Per primera vegada a l'Administració pública espanyola es regula seriosament la valoració del treball del funcionari, el qual adquireix una significació especial quan ocupa llocs de direcció. Són instituïdes les Junes de Mèrits, que apreciaran els dels aspirants a llocs de direcció segons el barem del concurs corresponent. El material de base per a l'acreditació del mèrit serà constituït pels informes periòdics emesos pel cap immediat i supervisats pel cap de la unitat orgànica superior (art. 47).

La capacitat tècnica del funcionari, mesurada per la valoració del seu treball anterior, lligada, com és obvi, a subjectivismes, haurà de ser matisada per l'acreditació de coneixements teòrics, establerts objectivament (títols, diplomes i certificats), i d'una experiència quantificada per l'antiguitat i el grau personal, índex, aquest darrer, del nivell assolit en la carrera administrativa del funcionari.⁸

2. DRET A LA PROMOCIÓ

Com hem indicat en un altre lloc, la promoció dels funcionaris pot ser *intracorporativa* (ascens pels intervals de nivells assignats a un cos o escala), *intercorporativa* (ascens a altres cossos del mateix grup o de grup superior) i *interadministrativa* (possibilitat d'accedir mitjançant concurs de trasllat a llocs d'una altra Administració pública).

La llei de la Generalitat contempla tots tres supòsits. L'ascens a graus superiors d'un mateix cos o escala (en salts d'un màxim de dos graus sobre el que posseeix el funcionari) és regulat als articles 53 a 55. L'ascens a altres cossos o promoció intercorporativa, que la llei denomina promoció interna, per als funcionaris de la Generalitat, sense distinció de cossos, que posseeixen el requisit de la titulació exigida per a l'accés, es prima amb la reserva d'un percentatge del 20 al 50 per cent de les places que es convoquin a oposició o a concurs-oposició (no a concurs, donada la causa que justifica aquest excepcional procediment), les quals queden excloses, per tant, de l'oferta pública. Les facilitats s'accentuen quan la promoció intercorporativa és horitzontal —a cossos d'un mateix grup—, en el qual cas s'han de superar sola-

8. El dret a un lloc se sol connectar al dret a la inamobilitat en la residència, llevat que les necessitats del servei ho impedeixin. En aquest sentit és l'article 43.a) de la llei valenciana.

ment les proves selectives pròpies de l'especialitat del cos o escala a què es pretén accedir.

La promoció interadministrativa dels funcionaris de la Generalitat, coneguda legislativament com a mobilitat dels funcionaris, és contemplada a l'article 72, en reconèixer als funcionaris en actiu la peculiar situació administrativa de «serveis especials en altres Administracions públiques», i, a l'article 56, el dret al còmput del temps en els supòsits de serveis especials.

La promoció interadministrativa inversa, de fora a dins, es regula a l'article 29, de manera que els funcionaris procedents d'altres Administracions públiques passen a integrar-se a l'Administració de la Generalitat com a funcionaris propis, pel que fa als drets del cos de procedència, inclosos el grau personal i el sistema de seguretat social. Aquesta promoció, tanmateix, estarà subordinada a l'admissibilitat del cos per la descripció del lloc de treball de la convocatòria que es tracti (art. 22.3). I a més a més, si els funcionaris accedits a la Generalitat per aquesta via passessin a una altra Administració pública un cop acabat el termini de transferències, s'extingirà la relació de servei amb la Generalitat (art. 72, paràgraf segon).⁹

3. DRETS ECONÒMICS

No existeixen innovacions apreciables pel que fa a la regulació bàsica, excepte amb relació al complement de productivitat. En el pressupost de la Generalitat es fixarà una quantitat global per cada programa i òrgan administratiu mitjançant un percentatge sobre els costos totals de personal. Alhora, s'establiran els criteris tècnics dels factors que determinin, anualment, la distribució individualitzada (art. 67.3).

9. Es troba a faltar a la Llei una regulació unitària de la funció pública catalana, comprensiva de la funció pública local, que permetria, si s'hagués previst, una promoció fluida dels funcionaris locals a llocs de treball de la Generalitat. En aquest sentit és encomiable la llei valenciana (arts. 1.1.b i 20.2 que ha internalitzat, per aquesta via, els ens locals del seu territori, en l'hoia amb la millor doctrina, i enfront d'un reconeixement implícit, i amb caràcter excessivament general, del principi de bifrontalitat de les Corporacions locals.

4. DRETS SINDICALS I DE VAGA

L'exercici dels drets de les llibertats sindicals, i, particularment, la negociació de les condicions de treball, el dret de vaga i la participació en els òrgans de representació col·lectiva (comissió de personal de la Generalitat, com a òrgan primari) són tractats amb una gran amplitud.

IX. CONTINGUT DE LA RELACIÓ FUNCIONARIAL: DEURES I RESPONSABILITAT ADMINISTRATIVA

Els drets dels funcionaris no són sinó una garantia perquè els deures siguin complerts de la manera més eficaç possible. Els deures ocupen, doncs, el lloc destacat de la relació funcional, fins al punt que són els deures els que justifiquen la mateixa existència de l'aparell burocràtic.

L'article 86 de la llei catalana detalla per als funcionaris els criteris d'actuació de l'Administració pública que enumera l'article 103 de la Constitució, i, en concret, els d'*imparcialitat*, *eficàcia* i *legalitat*. La primacia del principi de subjecció a la llei permet que el funcionari exigeixi la confirmació de l'ordre per escrit, i també la desobediència, si l'acte ordenat fos constitutiu de delictes.

Ultra els deures derivats d'aquests criteris, la llei consigna els següents:

- Reserva o sigil amb relació als assumptes a tractar, fora de quan es tracti d'irregularitats i se n'hagi advertit el superior.
- Correcció en el tracte amb els administrats i subordinats, i obediència als superiors, amb les importants matisacions efectuades.
- Permanència en el lloc de treball durant l'horari establert.
- Perfeccionament professional.¹⁰

Les conseqüències de no complir els deures funcionaris dona lloc a responsabilitats. Al marge de les responsabilitats civils i penals (arts. 87 a 90) subjectes a una regulació anàloga a la dels funcionaris estatals, no complir els dits deures és causa de la responsabilitat disci-

10. En el llistat de deures s'ha d'incloure la incompatibilitat de la funció pública amb altres de públiques o privades en els termes de la llei estatal.

plinària que comporta la tipificació de faltes —molt greus, greus i lleus— i sancions, el tractament de les quals serà regit pel procediment disciplinari de regulació general previst a la Llei de Procediment Administratiu, amb les peculiaritats que s'estableixin reglamentàriament (art. 96).

D'acord amb la llei catalana, la connexió de faltes i sancions presenta el quadre següent:

<i>Faltes</i>	<i>Sancions</i>
Lleus de puntualitat i assistència	— Deducció de retribucions.
Altres de lleus (art. 95)	— Amonestació. — La suspensió de funcions fins a 15 dies.
Greus	— Trasllat de lloc a la mateixa localitat. — Pèrdua d'un a tres graus personals. — Suspensió de funcions de 15 dies a 1 any.
Molt greus	— Trasllat de lloc amb canvi de residència. — Suspensió de funcions per més d'1 any. — Separació del servei.

L'aplicació d'una o d'una altra sanció es graduarà, segons el principi de proporcionalitat, tenint en compte (art. 98):

- La intencionalitat.
- La pertorbació en el servei.
- Els danys produïts a l'Administració o als administrats.
- La reincidència o la reiteració en les lleus.
- La participació en la comissió o omissió.

Del text de la llei sembla deduir-se que, considerades les circumstàncies justificatives, es podrà imposar a una falta de major gravetat

una sanció que, en el quadre, apareix com proporcionada a una falta de menor entitat, però no a la inversa.

Cal tenir en compte que el temps de prescripció de les faltes, correlatives a les de les seves sancions, serà de sis anys per a les molt greus, 3 anys per a les greus i tres mesos per a les lleus (art. 99). Així queda rectificada la situació general de la prescripció de les faltes administratives, xifrada, per analogia amb les faltes penals, en dos mesos.

X. ÒRGANS SUPERIORS DE L'ADMINISTRACIÓ DE PERSONAL

Els òrgans superiors de l'Administració de personal són, d'antuvi, el Consell Executiu o Govern i el Conseller competent en matèria de funció pública (a l'Administració de l'Estat, el Ministre de la Presidència, i, a l'esfera retributiva, el Ministeri d'Economia i Hisenda).

Cal destacar la presència d'uns altres tres òrgans, qualificats també de superiors per llei, que hauran de tenir una gran transcendència. Són els següents:

— *La Comissió Tècnica de la Funció Pública*, que és un òrgan de coordinació, consulta i proposta, adscrit al departament competent en matèria de personal (avui Governació). Presidit pel Conseller corresponent, és integrat pels Secretaris Generals de tots els Departaments, el Director General de la Funció Pública i el Director de l'Escola d'Administració Pública, que actuarà de Secretari.

— *El Consell Català de la Funció Pública* és l'òrgan de participació del personal en relació amb les matèries comunes que, en matèria de funció pública, poden afectar les diverses Administracions públiques catalanes. En realitat pretén ser un òrgan d'intercanvi i de coordinació de les diferents polítiques de personal, incloses les de les Corporacions locals.

Diferentment de la Comissió Tècnica de la Funció Pública, que circumscriu el seu àmbit a la Generalitat-Organització, el Consell Català de la Funció Pública afecta tots els aparells burocràtics de la Generalitat-Comunitat Autònoma, integrada per la primera i per totes les entitats locals de Catalunya.

Presidida pel Conseller (avui de Governació), s'integrarà amb cinc representants de la Generalitat, cinc representants de les Corporacions

locals i cinc representants del personal de les Administracions públiques catalanes.

XI. L'ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA

Restablerta per Decret de 14 de maig de 1979, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya agafa un extraordinari impuls a l'articulat de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la Funció pública de la Generalitat de Catalunya.

Cal pensar que el fonament de l'esmentat Decret de 1979 radica en el conveni de col·laboració de 3 de maig de 1979 entre l'Institut d'Estudis d'Administració Local i el Departament de Governació de la Generalitat, per la qual cosa el seu primitiu feix d'activitats incidiria exclusivament, de fet, sobre la funció pública local. L'entrada en vigor de la Llei catalana de la Funció pública obre a l'Escola unes àmplies perspectives, que es concreten en els punts següents:

1r. — Garantia d'objectivitat en la selecció dels funcionaris de la Generalitat, les proves i els cursos de formació dels quals són atribuïts, precisament, a l'Escola (art. 35). Les propostes d'aspirants aprovats s'elevan al Conseller competent en matèria de funció pública (Governació) perquè efectuï els nomenaments de funcionaris. L'ordre de convocatòria, a proposta del Departament interessat, correspon també al Conseller de Governació, però estimem que la publicació de les convocatòries hauria d'estar descentralitzada a l'Escola.

2n. — Els cursos de formació tindran caràcter selectiu per a l'ingrés dels funcionaris dels cossos i escales dels grups A i B, i caràcter no selectiu per als pertanyents als grups restants (arts. 37 i 40).

3r. — Els cursos de perfeccionament —un del deures que s'imposen als funcionaris autonòmics— tindran lloc preferentment a l'Escola.

D'altra banda, els cursos poden ser de mera assistència o amb control d'aprofitament, de significació diferent als efectes de mèrit (art. 65)¹¹

11. Un factor de potenciació de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, de gran abast, hauria estat regular la possibilitat que l'Escola operés la selecció i formació

XII. INCORPORACIÓ DE DISMINUÏTS I MARGINATS A L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT

El principi de justícia social que demana un tracte desigual als desiguals —significació actual del principi de la igualtat— imposa la implantació de programes de reinserció social de marginats a places no permanents (arts. 50 i 51), i també la garantia de reserva d'un percentatge del 2 % de l'oferta global d'ocupació per als disminuïts.

XIII. CRITERIS SOBRE LA SITUACIÓ DEL PERSONAL NO FUNCIONARI

Les actuals tendències a la laboralització del servidor permanent de l'Administració pública han tingut ressò, com no podia ser altrament, en la llei catalana.

A parer meu, la laboralització no pot arribar a les funcions públiques, que no són meres activitats materials o tècniques en els sectors social i econòmic —certament, laboralitzables—, sinó activitats amb abast jurídic, concretades en expedients, i que preparen l'emanació d'un acte administratiu o coadjuven a la seva execució.

D'altra banda, el personal eventual, la selecció del qual recolza no tant en el mèrit com en la confiança, tampoc no pot desenvolupar funcions públiques en el sentit indicat al paràgraf anterior, sinó una mera activitat de suport informal del càrrec polític, perquè pot fer fallida el principi d'objectivitat, imparcialitat o neutralitat política que ha de presidir, segons l'article 103 de la Constitució, l'actuació administrativa.

Tanmateix, els límits del personal laboral i de l'eventual no són, a la llei catalana, igual com a la llei estatal, excessivament borrosos. Les relacions de llocs seran l'instrument ordenador i delimitador de cada categoria dels serveis públics.

El personal interí i eventual estarà sotmès analògicament al règim estatutari dels funcionaris públics, tot i que amb un tracte una mica menys afavorit (art. 100). I es procurarà, mitjançant conveni-marc, que el personal laboral tingui una igualtat retributiva, amb igualtat de preparació i semblança de tasques a desenvolupar (art. 101).

dels funcionaris locals, amb acord previ del Ple de les respectives Corporacions, com fa l'article 10 de la llei valenciana.

XIV. CONCLUSIONS CRÍTIQUES

1a. La llei catalana ha seguit la tradició espanyola de no establir una funció pública unitària, comprensiva dels aparells burocràtics de tots els poders públics de la Generalitat, i, fins i tot, de tots els ens locals de Catalunya, amb subjecció a un idèntic règim jurídic que faciliti la mobilitat funcional.

2a. L'organització a l'Escola d'Administració Pública de la selecció i la formació comuna de tots els funcionaris —autonòmics i locals— de Catalunya —compatible amb l'autonomia local— és un pas imprescindible per facilitar la mobilitat dels funcionaris, i, alhora, per garantir l'eficàcia del conjunt de l'Administració pública catalana.

3a. La creació d'un subgrup directiu, dins del grup A, és una exigència no solament de la carrera administrativa del funcionariat superior sinó també de l'eficàcia de l'aparell administratiu i d'una articulació estable de la política i l'Administració. La llei, tanmateix, apunta vers solucions d'una més gran flexibilitat, potser per tal d'evitar possibles esclerosis de la classe directiva.

4a. L'opció pel sistema de cossos, matisat per l'important paper reservat a les relacions de llocs, no és rebutjable, sempre que els cossos es limitin a representar grups homogenis per llur titulació, programes d'ingrés i funcions a complir en les diferents organitzacions.

Publicacions
de
l'Escola d'Administració Pública
de Catalunya

Col·lecció «ESTUDIS»

1. Josep Sarrion Gualda, *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*, Barcelona, 1983, 352 ps., ISBN 84-393-0129-4, 1000 ptes. Amb un pròleg d'Enric Jardí.
2. Antoni Milian i Massana, *El Tribunal de Cassació de Catalunya i l'organització del contenciós administratiu a la II República*, Barcelona, 1983, 280 ps., ISBN 84-393-0170-7, 1000 ptes., Premi «Pere N. Vives i Cebrià» 1984.
3. Jaume Vernet i Llobet, *Concepte i objecte de les lleis d'harmonització*, Barcelona, 1984, IV + 224 ps., ISBN 84-393-0432-3, 1000 ptes. Amb un pròleg de Miguel Àngel Aparicio.
4. Carles Duarte i Montserrat, *El vocabulari jurídic del Llibre de les Costums de Tortosa (Ms. 1272)*, Barcelona, 1985, 128 ps., ISBN 84-393-0509-5, 700 ptes.
5. José Juan Ferreiro Lapatza, *La hacienda de las Comunidades autónomas en los diecisiete estatutos de autonomía*, Barcelona, 1985, X + 358 ps., ISBN 84-393-0596-6, 1.000 ptes.
6. Francesc Lliset i Joaquim Tornos, *La Funció pública de les Comunitats autònomes*, Barcelona, 1986, XVIII + 294 ps., ISBN 84-393-0631-8, 1000 ptes.

1. *Autonomia i Administració. Actes del Colloqui Administració i regionalisme, autonomia o federalisme del XVIII Congrés internacional de Ciències administratives*, amb conferències de R. Entrena, Y. Mény, O. Sepe, J. Ll. Sureda, P. Romus, L. E. Schwartz, Barcelona, 1983, 160 ps., ISBN 84-393-0147-2, 800 ptes.
2. *Llengua i Administració. Actes del Colloqui sobre llengua i Administració (Barcelona, octubre de 1983)*, amb conferències de J. M. Puig i Salellas, C. Duarte, E. Oregui, L. Calvo, Ll. B. Polanco, R. Comet, A. Duez, G. Kremnitz, etc., Barcelona, 1984, 320 ps., ISBN 84-393-0353-X, 1000 ptes.
3. *Fundacions privades catalanes*, amb conferències de J. M. Vilaseca, E. Roca, J. Lluch, J. D. Guàrdia, J. Forner, J. Fernández, M. Billoch, Barcelona, 1984, 224 ps., ISBN 84-393-0362-9, 800 ptes.
4. *L'establiment del llenguatge administratiu. Actes de les Jornades sobre l'establiment del llenguatge administratiu català (Barcelona, febrer de 1984)*, amb conferències de Ll. B. Polanco, R. Torrents, I. Mari, M. Xirinachs, J. R. Solé, J. Ferrer, Barcelona, 1984, 92 ps., ISBN 84-393-0383-1, 400 ptes.
5. *La comarca com a ens territorial - La comarca como ente territorial*, amb conferències de M. S. Giannini, R. Entrena, S. Muñoz Machado, E. Argullol, L. Parejo, R. Martín Mateo, M. Ribas, A. Nieto, Barcelona, 1984, VI + 136 ps., ISBN (català) 84-393-0-429-3 - ISBN (castellà) 84-393-0430-7, 800 ptes.
6. *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, amb conferències de C. Albiñana, J. M. Tejerizo, J. Martín Queralt, F. Pérez Royo, J. J. Ferreiro, A. de Rovira, Barcelona, 1984, 172 ps., ISBN 84-393-0431-0, 800 ptes.
7. *Estudis sobre el projecte de Llei Orgànica del Poder Judicial - Estudios sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*, amb conferències de J. Arozamena, E. Argullol, F. Salinas, J. Ferrer, R. Entrena, J. Tornos, T. Font, T. R. Fernández Rodríguez, Barcelona, 1985, 276 ps., ISBN (català) 84-393-0519-2 - ISBN (castellà) 84-393-0523-0, 1.000 ptes.

En premsa:

8. *Tradicció i Modernitat en l'establiment del llenguatge administratiu*, amb conferències de R. Comet, T. Cabré, A. Santamarina, E. Casanova, C. Duarte, Barcelona, 1986.

Col·lecció «MANUALS I FORMULARIS»

1. Jaume Sànchez i Isac, *Formulari de documentació municipal*, Barcelona, 1980¹ i 1982², IV + 224 ps., ISBN 84-393-0057-3, exhaurit.
2. Josep-Enric Rebés, Valentí Sallas i Carles Duarte, *Formulari de procediment administratiu*, Barcelona, 1982¹, 1983², 1984³ i (en premsa) 1986⁴, II + 150 ps., ISBN 84-393-0272-X, exhaurit.
3. Luis Chacón Ortega, *Manual de formularis per a ajuntaments*, volum I, Barcelona, 1985, 544 ps., ISBN (de tota l'obra) 84-393-0553-2 - ISBN (del primer volum) 84-393-0554-0, 3.500 ptes.
4. Luis Chacón Ortega, *Manual de formularis per a ajuntaments*, volum II, Barcelona, 1985, 576 ps., ISBN 84-393-0639-3, 3.500 ptes.
5. Francesc Lliset i Borrell, *Manual de Dret local*, Barcelona, 1986, VI + 410 p., ISBN 84-393-0640-7, 1.800 ptes.

Publicacions periòdiques

REVISTA DE LLENGUA I DRET, Barcelona, núm. 1: juny de 1983, núm. 6: desembre de 1985, ISBN 0212-5056, 1.800 ptes. anuals, periodicitat semestral.

AUTONOMIES. Revista catalana de Dret públic, en coedició amb l'Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, núm. 1: juny de 1985, 2.700 ptes. anuals periodicitat quadrimestral, en versió catalana (ISSN 0213-3458) i castellana (ISSN 0213-344X).

