

LAS TRANSFERENCIAS DE FUNCIONARIOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

SUMARIO:

- I. *Introducción: La crisis actual de nuestra burocracia, marco de su reestructuración autonómica.—*
- II. *Referencia a algunos procesos de descentralización burocrática en la Administración Pública comparada: A) Las transferencias de funcionarios en el proceso de regionalización italiano. B) El planteamiento del problema en Gran Bretaña: las soluciones divergentes del Informe Kilbrandon y el Libro Blanco para Escocia y Gales. C) Las tentativas descentralizadoras en Francia y su proyección burocrática.—*
- III. *Antecedentes históricos en España: la experiencia catalana entre los años 1913-1936: A) La etapa de mera descentralización administrativa: creación de la Mancomunidad de Cataluña. B) El planteamiento de la cuestión burocrática en los diversos proyectos autonómicos fracasados. C) El acceso definitivo a la autonomía: imprecisión y provisionalidad en el tratamiento de la reorganización burocrática.—*
- IV. *La política sobre burocracias regionales en el nuevo marco constitucional español: A) Previsiones constitucionales sobre el tema de la organización de la Función Pública. B) La política de transferencias de funcionarios a los entes preautonómicos. C) Normas relativas a los funcionarios transferidos a la Generalitat de Cataluña y al País Vasco. D) Referencia a las transferencias de funcionarios de Administración local. E) Un difícil reto: la construcción de un nuevo modelo burocrático.*

I. INTRODUCCIÓN: LA CRISIS ACTUAL DE NUESTRA BUROCRACIA, MARCO DE SU REESTRUCTURACIÓN AUTONÓMICA

Entre los temas de mayor relieve y trascendencia a la hora de estructurar el Estado de las Autonomías, es el de la burocracia uno de los que mayor interés e incluso más elevado índice potencial de conflictividad encierra y que, sin embargo, no ha sido objeto, en muchas ocasiones, de la atención debida.

Efectivamente, la conversión de un Estado rígidamente centralista durante cerca de tres siglos en otro basado en una profunda descentralización política conlleva una necesaria reestructuración general de la organización administrativa y, como consecuencia, del aparato

burocrático que la sustenta. La creación *ex novo* de Administraciones Públicas de base regional en un Estado primitivamente unitario supone un profundo y difícil esfuerzo organizativo en el que un eslabón de gran importancia será la fórmula a utilizar para dotar a las nuevas Administraciones de una burocracia profesional capaz de ejercitar, desde el primer momento, con la debida solvencia, las competencias que reciban. Acceder a la autonomía va a implicar, antes que nada, contar con una burocracia que pueda administrarla.

Ello ha de exigir una reestructuración de todo el aparato burocrático del Estado, ya que una parte muy importante del mismo habrá de ser puesta indispensablemente al servicio de los nuevos entes territoriales.

La enorme envergadura técnica de esta operación habrá de ser tanto más difícil cuanto va a operar sobre una burocracia diseñada como la propia Administración a la que sirve con criterios de uniformidad y centralismo y que, además, se halla afectada de una profunda crisis.

De este modo, la falta de racionalidad a la hora de afrontar este problema puede producir un agravamiento de los males históricos de nuestra organización burocrática, como son su cerrada organización corporativa, su permanente inflación orgánica y la politización de sus estructuras administrativas, lo que provocaría un nacimiento de las nuevas burocracias regionales sin las suficientes garantías de estabilidad y eficacia.

a) En efecto, la reorganización burocrática que necesariamente exige la conversión de un Estado centralista en autonómico puede afectar, en primer lugar, a la tradicional estructura corporativa, encontrando en ella los primeros síntomas de rechazo.

Nuestra Función Pública se estructura en cuerpos de funcionarios en el período que transcurre entre los años 1852, en el que un Real Decreto de Bravo Murillo viene a constituir el primer intento de ordenación general de nuestra Función Pública, y 1918, en el que la Ley de Bases de 22 de julio, considerada como el primer auténtico «Estatuto de Servidores públicos», va a intentar consolidar el principio de inamovilidad.

Desde su nacimiento, los cuerpos de funcionarios van a preocuparse más de mantener su esfera de competencias y su poder frente a los demás que de dirigir sus esfuerzos a la consecución del interés público: se da de este modo una tendencia a la apropiación corporativa de la organización, especializándose el cuerpo en un campo concreto de funciones con la pretensión de que le pertenezcan en exclusiva.

Los cuerpos de funcionarios se convierten de esta manera en la piedra de toque de la organización burocrática y aquellos considerados de élite, que van acumulando a lo largo del tiempo el mayor número de privilegios profesionales, cierran siempre filas ante cualquier posible reorganización que pueda ponerlos en peligro.

La vida profesional del funcionario va a depender, más que de los méritos y éxitos que obtenga en su trabajo cotidiano, de su pertenencia a un determinado cuerpo de funcionarios al que haya conseguido acceder y que marcará para bien o para mal toda su carrera administrativa, con independencia, en muchas ocasiones, de su esfuerzo y dedicación diarios.

Por otra parte, el cuerpo de funcionarios viene a concebirse como un círculo cerrado para entrar en el cual no se ha valorado tradicionalmente la experiencia y trabajo continuado en otros cuerpos. Sólo a partir del Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, se puede hablar de una auténtica política generalizada de reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad, a través del establecimiento de turnos restringidos. Aunque la razón teórica justificativa de esa actitud tradicionalmente restrictiva ha sido la consecución de una absoluta objetividad e igualdad de oportunidades a las pruebas de selectividad, la razón real ha estado casi siempre basada en el llamado «espíritu corporativo» y en un soterrado, y a veces manifiesto, enfrentamiento de unos cuerpos contra otros. En los cuerpos ha venido existiendo, asimismo, una decidida tendencia al autogobierno y será precisamente a través del cuerpo por donde canalizarán los funcionarios sus reivindicaciones profesionales, marginando de este modo a las asociaciones sindicales, que van a revelarse incapaces de aglutinar intereses contrapuestos.

Pues bien, la reorganización burocrática que necesariamente exige la conversión de un Estado centralista en autonómico ha de afectar, sin duda, a la tradicional estructura corporativa.

El reparto de poder administrativo entre la Administración central y las Comunidades Autónomas va a privar a muchos cuerpos de buena parte de su antiguo poder, tanto por la ausencia de unidad de gestión corporativa de las competencias objeto de transferencia como porque sus efectivos personales deberán ser repartidos entre la propia Administración estatal y los nuevos entes territoriales, si no se quiere producir un auténtico descalabro en los presupuestos públicos por una duplicación de la burocracia.

De este modo, al ser divididas las competencias estatales y los propios cuerpos que las ejercen entre diversas Administraciones Públicas, intercalando nuevos órganos políticos en la estructura administrativa, las organizaciones corporativas perderán una importante parte de su fuerza debida fundamentalmente a la gestión centralizada de las competencias administrativas. Puestos en esta tesitura, los cuerpos de funcionarios más próximos al poder político pueden intentar boicotear, dentro de sus posibilidades, cualquier transferencia generalizada de las competencias que ejercen.

De este modo, puede producirse la situación de que, existiendo una voluntad política autonómica, la pasividad y resistencia del aparato burocrático, que es al fin y a la postre quien ha de articular el traspaso, ponga en peligro el despegue en óptimas condiciones de los nuevos entes autonómicos.

b) Otro de los problemas clásicos de nuestra organización burocrática es el de su permanente inflación orgánica.

Entre las causas que han contribuido a este fenómeno se ha destacado, particularmente en los últimos tiempos, el sistema retributivo vigente a partir de 1964.

La Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, permitió el establecimiento de espectaculares diferencias retributivas entre unos cuerpos que aprovechaban su proximidad al poder financiero para obtener excelentes

retribuciones, junto a otros que se situaban a una insalvable distancia de los salarios percibidos en análogas categorías en el sector privado.

Por otra parte, la falta de previsión de un sistema coherente de actualización periódica de las retribuciones producía, en algunas etapas, un desgaste del poder adquisitivo difícilmente asimilable por los escalones inferiores del espectro retributivo.

Para evitar los bajos salarios, el funcionario no tenía otro recurso que mejorar su posición en la escala jerárquica, optando por un complemento de destino más elevado que enjugara el progresivo deterioro de sus emolumentos. Así, la tradicional resistencia de los poderes públicos a los aumentos salariales generalizados iba compensándose progresivamente a través de la creación de muchos puestos de alto nivel, reduciéndose al mismo tiempo en importancia el contenido competencial y decisorio de los mismos.

De este modo, las antiguas secciones y negociados, en un tiempo pieza básica de la estructura administrativa, quedaban relegados a uno de los últimos niveles jerárquicos, mientras proliferaban multitud de subdirecciones generales con un volumen de trabajo inferior, en muchos casos, al anterior de aquéllos.

Otro aspecto de anotar en este proceso es la discriminación que siempre han sufrido los puestos orgánicos de la Administración periférica del Estado: puestos de muy similar responsabilidad tienen en Madrid un complemento de destino inusitadamente superior al de cualquier provincia, y ello debido a la presión que el aparato funcional en destinos centrales ejerce en su propio provecho sobre los organismos básicos de la política retributiva (Junta Central de Retribuciones, Comisión Superior de Personal, etc.).

Todo ello ha venido provocando una emigración burocrática hacia Madrid, meca del funcionariado, donde se puede conseguir una mejor retribución que en otras localidades y una posición más brillante en la estructura administrativa.

A esta endémica inflación con esa especial modulación centralista de nuestra Administración Pública ha venido a sumarse, en los últimos años, el gravísimo problema de los funcionarios provenientes de las antiguas Organización Sindical y Secretaría General del Movimiento, que se incorpora en aluvión a la Administración del Estado, desprovisto, además, de la mayor parte de sus antiguas competencias. No parece que sea éste el terreno más abonado para acometer la reestructuración regional del sistema burocrático.

Uno de los principios que, en buena lógica, aparecen como indiscutibles ante cualquier intento de reorganización es el de evitar a toda costa que el número de servidores públicos aumente.

Sólo con una política ágil y decidida de transferencia de funcionarios estatales a las Comunidades Autónomas podrían evitarse duplicidades e incluso dulcificarse la situación anterior, pero cualquier acción en este sentido va a encontrar numerosos obstáculos: de un lado, la propia resistencia del aparato burocrático y de los cuerpos de funcionarios; de otro, opera también en contra del proceso el desequilibrio inflacionista a favor de Madrid, ya que un sistema autonómico generalizado exigiría, en base a criterios de racionalidad, que una buena parte de funcionarios destinados en los servicios centrales se repartiera entre las diversas Comunidades Autónomas que hayan de crearse, puesto que las competencias que se les

transfieran no van a ser sólo las de Administración periférica, sino una parte muy importante de la Administración central.

Pensar que el funcionario madrileño va a seguir inalterado una vez que se hayan transferido a las Comunidades Autónomas el gran contingente de competencias que, según la propia Constitución, pueden obtener resulta, valorado en términos de pura rentabilidad, absolutamente ruinoso.

c) El proceso de politización de las estructuras burocráticas: uno de los objetivos incuestionables de las Administraciones Públicas con un cierto grado de desarrollo ha sido conseguir una burocracia profesionalizada y políticamente neutral. La contrapartida lógica a la neutralidad del funcionario ha de ser, forzosamente, la fijación de una línea divisoria muy clara entre los puestos políticos y los técnicos y el consiguiente respeto del político hacia el campo de acción propio del técnico.

Entre otras muchas ventajas, una Administración neutral y profesionalizada al máximo garantizará la continuidad de la acción administrativa al margen de los cambios políticos del momento.

Alejandro Nieto ha denominado, muy gráficamente, «decapitación de la burocracia» al fenómeno, cada día más extendido en nuestra Administración, de nombrar políticos en lugar de funcionarios para los altos cargos de la misma. Nadie duda que los puestos superiores del poder ejecutivo deben estar en manos de políticos. El problema es fijar el nivel donde debe llegar el poder político y, una vez trazada la línea divisoria, garantizar el reclutamiento objetivo y en base a criterios profesionales del personal para los puestos no políticos.

A este respecto, parece existir una conciencia generalizada en la doctrina y en la propia Administración de la necesidad de que la carrera administrativa llegue hasta el cargo de director general, ya que la estabilidad profesional del mismo aseguraría la continuidad del funcionamiento de la Administración, manteniéndola al margen de los diversos cambios políticos. En los países con un índice bajo de estabilidad política este criterio parece indispensable, porque no se puede conseguir hacer una auténtica labor de programación a medio y largo plazo de la actividad administrativa cuando los hombres llamados a ejecutar estos programas no tienen garantizada una mínima permanencia en el puesto directivo.

Ello provoca la improvisación en la actuación de la Administración, la búsqueda de efectos espectaculares momentáneos pero de escasa solidez, la ausencia de programas e inexistencia de objetivos con una cierta visión de futuro y, en definitiva, la utilización de la Administración con fines partidistas circunstanciales.

En nuestra Administración, el acceso a un puesto de director general ha sido siempre considerado un nombramiento político. Hoy día se refuerzan al máximo los criterios políticos a la hora de cubrirlos, anteponiéndose como norma general el político, aun sin un nivel profesional adecuado, al técnico profesionalmente capaz pero políticamente neutral.

Este hecho está produciendo un fenómeno de graves resultados en cualquier organización: la pérdida del respeto profesional por parte de los funcionarios al jefe político, lo que puede

provocar un estrangulamiento en la cadena de mando que ocasione la paralización o muy bajo rendimiento del aparato administrativo.

Pero es que la indeseable politización de la Administración Pública puede adquirir una dimensión especial si se desarrolla una tendencia iniciada, en algunos casos, en la actualidad de aplicar el criterio político a los nombramientos de nivel inmediatamente inferior a la Dirección General, es decir, que para desempeñar puestos considerados como administrativos pero de libre designación se nombre a funcionarios políticamente adictos al partido o los partidos en el poder.

Estas desviaciones provocan la falta de expectativas profesionales del funcionario, su desánimo al ver que sus jefes han conseguido por la vía de la política, sin demasiadas dificultades y a veces con escasa preparación, lo que él nunca va a conseguir por méritos profesionales, y, lo que es peor, constituyen una invitación a que el propio funcionario se politice.

Si el actual proceso de politización de las estructuras burocráticas va a ser difícil de frenar en la consolidada Administración del Estado, ha de incidir desde el primer momento con especial fuerza en las Administraciones de las nuevas Comunidades Autónomas. En efecto, estos organismos han ido naciendo (como entes preautonómicos) con una gran carga política y auspiciados por los políticos regionales, que se situaban en la cúspide de una estructura administrativa que habría de ser desarrollada en el futuro. Las luchas interpartidistas en el seno de estos entes, la falta de experiencia de una buena parte de sus políticos en cuanto a la Administración Pública se refiere, y la inadecuada política de transferencias de funcionarios efectuada hasta el momento, ha supuesto que el personal incorporado inicialmente a los entes preautonómicos para realizar funciones de carácter técnico y que está ocupando en el momento actual los puestos que se podrían considerar constitutivos de los escalones superiores del embrión de la jerarquía administrativa haya sido designado, más que por méritos profesionales, según las afinidades políticas de los responsables de las distintas unidades en que se organizaban. Ello supone que la Administración regional nace ya politizada, lo que provoca el recelo inmediato del funcionario del Estado, que teme la posibilidad, en el caso de ser transferido, de que se le sitúe en la organización bajo el mando de quienes él considera advenedizos en la Administración y de inferior cualificación y experiencia profesional en la mayoría de los casos.

Esta fórmula de acceso al poder administrativo puede suponer un golpe mortal para el futuro de las organizaciones autonómicas, que necesariamente habrán de contar, al menos en una primera etapa, con el concurso de la experiencia de los funcionarios estatales si quieren sacar adelante, con buen pie, una auténtica Administración regional objetiva y profesionalizada.

d) Especial presencia del despertar reivindicativo del funcionariado.

Junto a estos problemas específicos que hasta ahora hemos venido apuntando existe, además, en el momento actual, propiciada por el cambio político, una mayor sensibilización del

funcionariado en cuanto a la concreción en su sector de los derechos y libertades públicas que nuestra Constitución reconoce.

Así, si el funcionario venía considerándose como un profesional poco conflictivo (y en términos generales sigue siéndolo), puede hablarse hoy en día de un despertar reivindicativo de este colectivo, que, sin duda, tiene que valorarse cuando se formulan los criterios que han de presidir la política de transferencias de funcionarios a las nuevas Administraciones territoriales. Efectivamente, el malestar acumulado durante varias décadas por amplios sectores del funcionariado por los males tradicionales ya señalados, como las acusadas desigualdades intercorporativas, los espectaculares desequilibrios retributivos (incluso entre cuerpos de la misma titulación) o la flexibilidad en la aplicación del sistema de incompatibilidades para los cuerpos privilegiados, ha encontrado canales de expresión en las nuevas libertades, planteando un difícil reto a la política de Función Pública del Estado.

A esta especial sensibilización reivindicativa han contribuido, además, dos fenómenos de especial incidencia en los últimos años: a) el enorme deterioro sufrido en el poder adquisitivo de los salarios funcionariales durante el ya largo período de crisis económica, que ha reintroducido en el seno de nuestra Administración la práctica del pluriempleo que venía siendo atacada con éxito con anterioridad a aquélla, y b) el espectacular desarrollo de la contratación administrativa de personal, especialmente presente en determinados sectores como la Educación, que ha introducido en la Administración Pública un amplio colectivo discriminado en relación con los funcionarios de carrera e inestable en su empleo, convirtiéndolo en semilleros de conflictos permanentes y que, pese a las limitaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, viene siendo fórmula habitual de adscripción de personal a los nuevos entes autonómicos.

Las circunstancias nos sitúan, de este modo, ante un panorama burocrático en ebullición, que habrá de presidir como telón de fondo el proceso de reestructuración de la burocracia del Estado en función de su adaptación al nuevo sistema político basado en las autonomías regionales.

Hasta ahora, la Administración del Estado, con la preocupación puesta en la búsqueda de soluciones políticas al gran tema de las autonomías, no se ha decidido a afrontar todavía con un planteamiento general la reorganización nacional de nuestra Función Pública sobre la base de la nueva estructura territorial del Estado. No obstante, hay que ser consciente de la gran envergadura de la operación, que, en cualquier caso, ha de contemplarse siempre desde el prisma de una reforma administrativa general. De este modo, cualquier actuación en esta materia ha de requerir una perfecta definición de los objetivos, y una serena y reflexiva labor de estudio y programación de aquellos instrumentos necesarios para alcanzarlos. Pero, como ha de observarse, ni el sistema burocrático hacia el que se tiende ha estado nunca claro, ni los instrumentos han podido ser los adecuados en función de esa primera indefinición.

II. REFERENCIA A ALGUNOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN BUROCRÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADA

El esfuerzo técnico a que nos va a someter la profunda reorganización de las estructuras administrativas de nuestro Estado puede encontrar importantes puntos de apoyo en las experiencias vividas recientemente en aquellos países más próximos del área occidental que, partiendo de sistemas de administración y organización burocrática centralista, han proyectado o culminado en las últimas décadas procesos de descentralización política o administrativa de mayor o menor alcance.

A) LAS TRANSFERENCIAS DE FUNCIONARIOS EN EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN ITALIANO

Al término de la Segunda Guerra Mundial, Italia comenzaba el proceso de elaboración de una nueva Constitución democrática, que enterraba definitivamente los últimos vestigios del régimen fascista. Las fuerzas políticas que habían constituido la oposición al sistema de Mussolini intentaron, desde el primer momento, que el nuevo texto constitucional fuera el vehículo de un profundo cambio en la organización y en los hábitos administrativos de aquél. Por ello, si el Estado fascista había fundamentado su Administración en un rígido centralismo, la Constitución iba a recoger, sin excesivos problemas, la vieja aspiración regionalista de algunos territorios italianos con particularidades étnicas, lingüísticas o geográficas, haciendo, además, extensiva la estructuración regional a todo el Estado italiano.

Como es sabido, a la hora de elaborar el título V de la Constitución de 1947, que regula «las Regiones, las Provincias, los Municipios», los constituyentes italianos tuvieron presente la Constitución republicana española de 1931, que ya había trazado con anterioridad un esquema de Estado regional con fórmula intermedia entre el unitario y el federal.

Los principios y características más destacables de la regulación de la cuestión regional en la Constitución italiana, en función de su trascendencia sobre el tema que centra el objeto de nuestro estudio, eran, fundamentalmente, los siguientes:

a) Se mantenían, junto a la Región, las antiguas entidades provinciales (art. 114). Incluso las Provincias quedaban reforzadas en su capacidad de gestión, ya que el artículo 118, en su párrafo tercero, establecía que «la Región ejercerá normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las Provincias, en los Municipios, o en otras Corporaciones Locales».

A través de este sistema de delegación de funciones, los constituyentes italianos intentaban simplificar los problemas organizativos y burocráticos que la regionalización había de suponer, evitando la creación de complejas organizaciones burocráticas de nuevo cuño junto a las ya existentes.

Por otro lado, el artículo 129 confirmaba que «las Provincias y los Municipios serán, asimismo, circunscripciones de descentralización estatal y regional».

b) La Constitución fijaba motu proprio el mapa regional, enumerando en su artículo 131 las Regiones que habrían de constituirse, extendiendo, por tanto, la estructura regional a todo el territorio del Estado.

c) No obstante, se establecía una división entre Regiones de Estatuto ordinario y Regiones con Estatuto especial, disponiendo el artículo 116 que «a Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venezia Giulia y Valle de Aosta se atribuirán formas y condiciones particulares de autonomía, según Estatutos especiales adoptados con leyes constitucionales». Las Regiones con Estatutos ordinarios tendrían las competencias del artículo 117 de la Constitución y un Estatuto común para todas ellas.

d) Finalmente, se mantenía la existencia de la Administración periférica del Estado para ejercitar las competencias no transferidas a la Región, instituyendo, en este sentido, el artículo 124 de la Constitución la figura del Comisario del Gobierno, que «residente en la capital de la Región, se encargará de las funciones administrativas ejercidas por el Estado y las coordinará con las ejercidas por la Región».

Como es lógico, la previsión regionalizadora de la Constitución había de comportar la creación de una nueva organización administrativa al servicio de los intereses de los nuevos entes. Aunque se ha hecho alusión al mandato constitucional de utilizar para el ejercicio de las competencias transferidas a las Regiones a los propios organismos de las Provincias, el volumen de las competencias a transferir había de exigir la consiguiente provisión de una burocracia que pudiera atenderlas convenientemente.

En la Constitución italiana un precepto hacía referencia específica al traspaso de funcionarios: la Disposición Final séptima establecía que «las leyes de la República regularán el paso a las Regiones de funcionarios y empleados del Estado, incluso los de la Administración central, que la nueva organización haya hecho necesario. Para la constitución de sus oficinas, y salvo los casos de necesidad, las Regiones deben nombrar sus funcionarios de los del Estado y las Corporaciones Locales».

Como ha señalado Parada Vázquez, la preocupación básica del constituyente al redactar este precepto fue evitar la duplicación de Administraciones y el consiguiente aumento del parasitismo burocrático al que conduciría privar de sus competencias al personal estatal sin ser utilizado en otros menesteres.

No obstante, convendría detenerse en la importante cuestión de si de este o de otros preceptos constitucionales podía deducirse un modelo burocrático regional concreto previsto por la Constitución.

Del contexto de la propia redacción del precepto antes citado y de la atribución a las Regiones por el artículo 117 de la Constitución de competencia para la «organización de las oficinas y de las entidades administrativas dependientes de la Región», parece seguirse que el adoptado era el sistema de burocracias propias e independientes, ya que podía considerarse dentro de la potestad organizatoria interna que se atribuía a las Regiones la de organizar su propio aparato burocrático. La confirmación definitiva de la utilización de este modelo la encontramos en la Ley de 10 de febrero de 1953, modificada por la Ley de 10 de mayo de 1970, sobre constitución y

funcionamiento de los órganos regionales, que en sus disposiciones finales y transitorias regulaba el tema del personal de estos órganos.

Así, el artículo 65 establecía: «Las Regiones procederán a la primera constitución de los propios órganos exclusivamente con personal en comisión de servicios, de los entes locales, de los órganos periféricos de la Administración del Estado, en el ámbito de la Región y, en cuanto sea necesario, de los demás órganos estatales centrales o periféricos.

»Se prohíbe toda comisión, por cualquier título de personal de diversa procedencia.

»Corresponde al Consejo Regional determinar el número y la calificación de los funcionarios cuya comisión de servicios se considere necesaria. Las comisiones de servicio serán dispuestas por las Administraciones de que dependan los funcionarios, previo acuerdo de la Junta Regional».

Como puede observarse, se establecía, siguiendo el criterio antes apuntado de evitar duplicidades, que los primeros funcionarios regionales habrían de proceder exclusivamente de las entidades locales y de la Administración del Estado, prohibiéndose, además, a tal efecto, la adscripción de personal de otra procedencia.

Por otra parte, la disposición hacía alusión precisamente a la primera constitución de los órganos regionales, por lo que había de estimarse que las sucesivas necesidades del personal no tendrían que ser cubiertas necesariamente por este sistema, con lo que dejaba abierta la posibilidad de que el ente organizara independientemente la futura burocracia regional.

Sin embargo, en el artículo 67 de la citada Ley, al regular «la situación jurídica del personal de nivel regional», se establecía que «las normas sobre la situación jurídica y el tratamiento económico del personal de nivel regional deberán unificarse con las normas sobre la adaptación jurídica y el tratamiento económico del personal estatal, y, por tanto, no podrán disponer de un trato económico más favorable».

Como puede apreciarse, esta norma fijaba un límite a las posibilidades del ente regional de autoorganización burocrática, ya que, en cualquier caso, se vería obligado a seguir las pautas establecidas por la Administración del Estado para su propia Función Pública.

Esta limitación, que puede ser criticada como posible restricción de los poderes autonómicos de las Regiones en materia de personal, se justifica si se valoran las ventajas de una uniformidad en el tratamiento jurídico y económico de todos los funcionarios públicos de un Estado.

Ha de tenerse en cuenta que, cualquiera que fuera el caso, queda garantizada la posibilidad de organización por las Regiones de una burocracia propia y distinta de la estatal, si bien dentro del marco jurídico y económico trazado para el resto de los funcionarios del Estado.

La articulación y regulación general del sistema de traspasos de los funcionarios estatales a las Regiones se efectuaba a través de una delegación legislativa del Parlamento al Gobierno: con base en esta delegación se dictaron un conjunto de Decretos del Presidente de la República que regulaban, con carácter simultáneo para todas las Regiones, los traspasos de personal procedente del Estado a las mismas.

Estos Decretos se dictaban a partir de junio de 1972. En el año 1977 se produce la segunda transferencia de funciones y personal, propiciada por la Ley sobre ordenación regional y organización de la Administración Pública, de 22 de julio de 1975, desarrollada en aquel año por un Decreto del Presidente de la República.

La línea básica de solución que puede observarse en el análisis de estos Decretos reside, en último término, en arbitrar la posibilidad de recurrir al traslado forzoso de los funcionarios del Estado a las Regiones.

Efectivamente, al producirse una regionalización de todo el territorio del Estado y, consiguientemente, un traspaso generalizado de competencias del mismo a las nuevas Administraciones Públicas, se hacía necesario, para evitar una duplicación de la burocracia, transferir a las Regiones tantos funcionarios como antes eran necesarios al Estado para poder atender los servicios transferidos.

Este principio básico de posibilidad de regionalización forzosa del funcionario estatal se suavizaba intentando respetar en lo posible los derechos y preferencias de los funcionarios afectados.

a) En primer lugar, como señala Parada Vázquez, para dulcificar esta imposición y compensar a los funcionarios de la pérdida de su movilidad a través del derecho de traslado, que es connatural a los cuerpos de ámbito nacional, el Decreto de la Presidencia de la República número 748, de 30 de junio, concedió a los funcionarios de carrera de la Administración del Estado que fueran transferidos a las Regiones «la promoción a la categoría superior», y para el caso de aquellos para quienes el ascenso no fuera posible, por tratarse de funcionarios de categoría última y superior, se les concedía cinco aumentos periódicos de sueldo, y el mismo aumento se concedió al personal no encuadrado en carreras estatales y al personal laboral.

b) Por otro lado, sólo se procede al traslado forzoso una vez agotadas todas las posibilidades de soluciones voluntarias. Es decir, que una vez transferidos los puestos correspondientes (con la consiguiente reducción del Estado), el funcionario transferido podía poner de manifiesto su oposición al traslado y entonces su plaza sería ofrecida en concurso a otros funcionarios estatales del mismo nivel. Sólo si esa plaza no se cubría por este sistema se podía proceder al destino forzoso de un funcionario.

c) Aunque los funcionarios de este modo transferidos perdían su condición de funcionarios estatales, convirtiéndose en regionales, se les seguiría aplicando, como ya se ha indicado anteriormente, la legislación del Estado en materia de Función Pública, respetándose en cualquier caso sus derechos profesionales y económicos.

d) Finalmente, aunque se les privaba de movilidad hacia el Estado, se les dotaba de movilidad interregional (perfectamente compatible, en este caso, con el principio de evitar la duplicidad burocrática).

B) EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA EN GRAN BRETAÑA: LAS SOLUCIONES DIVERGENTES DEL INFORME KILBRANDON Y EL LIBRO BLANCO PARA ESCOCIA Y GALES

Las continuas reivindicaciones de autogobierno por parte de Escocia y Gales desde su incorporación a la Corona de Inglaterra, acrecentadas por causas diversas en la década de los sesenta, propiciaron la creación, por Real Decreto, Orden de 16 de abril de 1969, de una Comisión Real encargada de «examinar las funciones actuales del poder legislativo y del Gobierno central relativas a los distintos países, gentes y regiones del Reino Unido; a considerar, teniendo en cuenta la evolución experimentada en la organización del régimen local y en las relaciones institucionales, administrativas y de otro tipo, entre las diferentes partes del Reino Unido y en interés de la prosperidad y recto gobierno del pueblo de nuestro Reino, si son o no convenientes cambios en aquellas funciones, dada la actual situación económica y constitucional; y a considerar, además, si son o no necesarias modificaciones en las relaciones entre el Reino Unido y las islas del Canal de la Mancha y la de Man».

Esta Comisión elaboró un Informe que ha venido conociéndose por el nombre de Crowther-Kilbrandon, que fueron los comisionados más destacados en los trabajos de investigación. Sobre la base de este importante Informe, el Gobierno británico anunciaba en 1974 en un Libro Blanco (Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales) su propósito de establecer, en Escocia y Gales, Asambleas electivas dotadas de importantes poderes y, en noviembre de 1975, el Lord Presidente del Consejo y los Secretarios de Estado para Escocia y Gales presentaban al Parlamento un nuevo e importante «Libro Blanco sobre devolución de poderes a Escocia y Gales». El contenido y los planteamientos burocráticos de estos informes, independientemente de la solución política final que obtuvo el tema, merecen ser objeto de referencia siempre que sea dentro de los límites objetivos del presente estudio.

En términos generales, la línea que inspira los diversos informes es el rechazo de las fórmulas separatistas, e incluso federales, por considerarlas anacrónicas, carentes de tradición en el Reino Unido y ni siquiera favorables económicamente a Escocia y Gales.

La solución se busca intentando conciliar la unidad política y económica (que con el propio Libro Blanco de 1975 no significa uniformidad) con una auténtica autonomía política y administrativa para las dos regiones.

Ello habría de conseguirse mediante dos tipos de acción:

a) De un lado, ahondando en la larga tradición de descentralización de la Administración escocesa, que se manifiesta en «el hecho de que amplias áreas de las funciones del gobierno referentes a Escocia son llevadas a cabo en Edimburgo en vez de en Londres por Ministros responsables ante el Parlamento de Westminster pero claramente escoceses».

Esta fórmula de actuación descentralizada se extendía en 1964 a Gales, ampliándose sucesivamente las competencias de los Secretarios de Estado para Escocia y Gales.

b) En segundo lugar, y teniendo en cuenta que este tradicional cuadro descentralizador se estima insuficiente, habrían de crearse instituciones políticas y administrativas propias de Escocia y Gales, lo que constituye, en definitiva, la condición sine qua non de una auténtica autonomía regional.

«Habría —dice el Informe— nuevos organismos democráticos encargados de amplias funciones de gobierno elegidos directamente y responsables ante los pueblos escocés y galés». Estos órganos políticos, cuya creación se prevé, son la Asamblea, unicameral y elegida de acuerdo con el sistema mayoritario, y el Ejecutivo, que habría de constituirse previa invitación del Secretario de Estado correspondiente a un probable Jefe de Gobierno regional que pueda contar con el apoyo de la Asamblea.

Todo este mecanismo autonómico supondría, lógicamente, la creación de una nueva Administración Pública escocesa y galesa que habría de contar con una burocracia a su servicio.

Y, en este punto, hay que observar que si el Informe Kilbrandon y el Libro Blanco coinciden en la mayor parte de sus planteamientos y soluciones a los problemas de fondo, afrontan, sin embargo, de modo distinto la fórmula de organización de la Función Pública de las nuevas Administraciones.

Así, el primer Informe se mostraba partidario de un Civil Service propio e independiente de cada Administración autónoma, basándose en los siguientes argumentos:

- a) Que no puede privarse a una auténtica Administración autónoma de la posibilidad de elegir independientemente a sus propios altos funcionarios.
- b) Que los funcionarios procedentes de la Administración central que pasasen a prestar servicio en Escocia o Gales podrían conservar un espíritu centralista a la hora de tomar sus decisiones.
- c) Que las Administraciones autónomas se sentirían muy limitadas en su capacidad de autoorganización si los asuntos en materia de personal se los hubiera de gestionar un organismo de la Administración central.

El Libro Blanco de 1975 se separaba de estos planteamientos abogando por un Civil Service unificado: esta solución, que el texto no dudaba en defender como definitiva, habría de imponerse necesariamente en la primera etapa de constitución de las nuevas Administraciones (que por su complejidad habría de ser larga), ya que, de hecho, la mayor parte de los funcionarios a ellas adscritos deberían proceder de los Departamentos estatales de Escocia y Gales. Una vez salvada esta primera etapa, habría de valorarse la opinión al respecto de las ya consolidadas Administraciones escocesa y galesa.

Los argumentos que el Libro Blanco esgrime a favor de la unidad de la Función Pública son los siguientes:

- a) Favorece la coordinación de las diversas Administraciones Públicas del Estado.
- b) Evita innecesarias duplicidades en gestión de los asuntos hasta el momento resueltos a nivel central.
- c) Amplía el campo de elección de burócratas de alto nivel por los ejecutivos regionales.
- d) Es un sistema más respetuoso con los derechos de los funcionarios ya que «no se puede asegurar que el personal actual desee ser transferido a un servicio diferente a aquel para el que fueron seleccionados, y en el cual el trabajo, las condiciones y las perspectivas de futuro pueden llegar a ser sustancialmente diferentes».
- e) La experiencia actual no indica que el hecho de que haya un solo Civil Service produzca conflictos de lealtad: los funcionarios, por tradición, apoyan sinceramente a cualquier Ministro que dirija su Departamento.

C) LAS TENTATIVAS DESCENTRALIZADORAS EN FRANCIA Y SU PROYECCIÓN BUROCRÁTICA

A pesar de su tradición centralista, Francia no ha sido en las últimas décadas absolutamente insensible a la cuestión regional que, con mayor énfasis e incluso virulencia, se venía planteando en otros países europeos.

Cierto es que en Francia ha sido considerada siempre como un problema político secundario, entre otras razones porque el modelo francés de Administración centralista ha sido durante mucho tiempo ejemplo de eficacia; sólo en los últimos años se han empezado a alzar voces, sobre todo desde los partidos de izquierda, que ponen en cuestión el carácter democrático de dicho modelo, exigiendo una reestructuración regional de la Administración gala. En este sentido, es especialmente significativa la Proposición de Ley portant décentralisation de l'État presentada en el Senado por miembros del grupo socialista en la sesión del 15 de enero de 1980.

En el planteamiento del problema regional en Francia se pueden distinguir tres momentos especialmente significativos: 1.º En primer lugar, el proyecto descentralizador de De Gaulle de 1969, que pretendía introducir una reforma constitucional instituyendo 22 regiones en Francia. La filosofía del proyecto era la de provocar una auténtica descentralización administrativa del Estado en sentido técnico, ya que las regiones no venían a ser simples circunscripciones de prestación de servicios estatales, sino auténticas corporaciones territoriales con personalidad jurídica propia y de carácter representativo, a las que habían de atribuir importantes competencias en materia de planificación económica regional y ordenación del territorio.

El conocido fracaso de este proyecto hizo que no existiera ninguna concreción en relación con el modo en que podía afectar a la organización de la Función Pública.

2.º En segundo lugar, el proyecto desconcentrador de Pompidou, materializado en la Ley regional de 5 de julio de 1972. En ésta, las regiones se configuran como establecimientos públicos y no como auténticas Corporaciones territoriales.

De este modo, entre los órganos del establecimiento conviven unos de carácter representativo regional (aunque la representación sea indirecta), como el Consejo Regional y el Comité Económico y Social, con otros como el Prefecto regional, que constituye un representante designado por la Administración central.

Ello, unido a que las competencias propias de los órganos representativos son de carácter informativo y asesor (aunque la Ley prevé que el Estado o las Corporaciones Locales les transfieran el ejercicio de algunas de las suyas) y a que el poder ejecutivo se confía al Prefecto regional, que incluso puede suspender la ejecución de los acuerdos del Consejo, supone que estos entes sean una figura híbrida, carentes de poderes efectivos y enteramente en manos del poder central.

Por ello, no creó muchos problemas el tema del personal que hubiera de ponerse a disposición de los mismos. Al configurarse como establecimientos públicos y estar la Administración en manos del Ejecutivo central, a través del Prefecto, no existía ningún inconveniente en que fueran los propios funcionarios del Estado los que desarrollaran las funciones técnicas encomendadas a estos organismos.

En este sentido, dado el escaso volumen de competencias a desarrollar por los mismos, el propio artículo 16 de la Ley establecía que para el ejercicio de las atribuciones previstas en ella no se habían de crear servicios regionales propios, sino que el Prefecto debería utilizar los Servicios del Estado en la región.

3.º Mayor envergadura descentralizadora que las anteriores tiene la Proposición de Ley de descentralización del Estado auspiciada por los socialistas y presentada al Senado francés en enero de 1980.

La proposición constituye un hito importante en la historia administrativa del país vecino, en el que, no hace muchos años, tanto la izquierda como la derecha aceptaban pacíficamente el sistema centralista tradicional; y aunque su viabilidad en su redacción actual parece escasa y siga, en el momento de ser escritas estas líneas, en el seno de una Comisión del Senado francés, creemos que, por la novedad de su contenido y sus específicas referencias a la cuestión burocrática, merece ser objeto de una especial atención. Los aspectos fundamentales del proyecto en cuestión son los siguientes:

a) En primer lugar, viene a configurar la Región, junto con los Departamentos y los Ayuntamientos, como un auténtico ente territorial, justificando su creación tanto en razones históricas y geográficas como puramente técnicas, concretándose estas últimas en la necesidad de encontrar un área mejor adaptada que las demás a las necesidades que impone la ordenación del territorio y la planificación económica sobre bases auténticamente democráticas.

Reconocido su carácter de colectividad local, se consideran como órganos de la región una asamblea deliberante, denominada Consejo Regional, elegido por sufragio universal directo, lo que constituye una importante innovación descentralizadora, y un órgano ejecutivo, el bureau,

designado en proporción a los grupos del Consejo, al frente del cual se sitúa el Presidente regional.

Las competencias atribuidas a la región serían en unos casos compartidas con el Estado, sobre todo en lo relativo a ordenación del territorio, y en otros, de carácter ejecutivo, atribuidas con carácter exclusivo a la región.

Se atribuye, asimismo, a la región poder reglamentario en el ámbito de sus competencias, siendo ejercitado este poder a través del Consejo Regional.

Como puede observarse, el proyecto viene a configurar el organismo regional más como una Corporación Local clásica que como una auténtica región política.

Así se crea una Asamblea elegida por sufragio universal directo, pero luego se le conceden escasas competencias propias, no se le atribuye ningún poder legislativo, otorgándosele, como si del Pleno de una Corporación Local se tratara, el ejercicio del poder reglamentario regional.

La fórmula para el nombramiento del bureau, en representación proporcional de los miembros del Consejo, también sería absolutamente atípica en relación con el esquema de funcionamiento de los órganos de una región política en sentido técnico.

b) Por otra parte, se refuerzan las competencias de los Departamentos como colectividades locales y, sobre todo, se intenta profundizar en la autonomía municipal, dotando a los Ayuntamientos de los medios financieros necesarios y suprimiendo el viejo sistema de tutela prefectoral.

c) La proposición propugna, asimismo, la desaparición de la institución prefectoral, siendo reemplazados los Prefectos por Comisarios de Gobierno, tanto a nivel regional como departamental, que tendrían la única responsabilidad de coordinar los servicios del Estado en estos ámbitos, sin ningún poder de control sobre los entes locales.

d) Finalmente, la proposición concede una gran importancia a las disposiciones relativas a los funcionarios de las entidades territoriales, por considerar que sin medios personales suficientes y cualificados es imposible conseguir una auténtica autonomía local.

En este sentido, el principio general sobre el que se apoya la proposición socialista francesa es la creación de una Función Pública única común a las Regiones, Departamentos y Municipios, y lo más parecida a la propia del Estado en calidad técnica y en condiciones profesionales y retributivas.

De este modo, de un lado, se dotaría al funcionario local de una gran movilidad, ya que podría prestar sus servicios en cualquier Región, Departamento o Municipio, y, de otro, tendría mayores garantías de carrera administrativa, siendo su escalón superior los puestos de mayor responsabilidad administrativa de las Regiones. Junto a la movilidad local, la proposición prevé la posibilidad de introducir una movilidad Estado-entes locales, y viceversa, con lo cual la movilidad general a escala nacional del funcionario sería muy grande.

También hace referencia la proposición en sus disposiciones transitorias, teniendo en cuenta que esa Función Pública local cualificada y suficiente en número no puede improvisarse, a la

fórmula para que los entes territoriales puedan atender los servicios que, en virtud de la proposición, pudieran transferírseles.

La solución propuesta es la transferencia del personal del Estado que tiene encomendada la atención de estos servicios, respetándose una serie de condiciones:

1.º Opción permanente durante cinco años del funcionario transferido entre quedar en la Función Pública del Estado (considerándose simplemente en comisión de servicios en las Corporaciones Locales) o integrarse definitivamente en la Función Pública local.

2.º Consulta obligatoria a los sindicatos antes de efectuar cualquier transferencia colectiva.

3.º Garantía de mantenimiento de los derechos adquiridos.

Como puede observarse, la reforma de la Función Pública que se propone es consecuente con el carácter de la descentralización que se pretende acometer. Al ser un planteamiento puramente localista y no excesivamente ambicioso en cuanto a competencias atribuibles a los entes regionales cuya creación se sostiene, la proposición no trata tanto de afrontar una reforma general de la Función Pública del Estado (que sería necesaria en el caso de creación de Regiones bajo el signo de la auténtica autonomía política), sino que se sitúa en una órbita más limitada, proponiendo simplemente la creación de una Función Pública local unitaria, común a Regiones, Departamentos y Municipios, y dotada de movilidad interadministrativa.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN ESPAÑA: LA EXPERIENCIA CATALANA ENTRE LOS AÑOS 1913-1936

Desde la supresión de sus instituciones de autogobierno, por el Real Decreto de 16 de enero del año 1716, Cataluña ha dado vida a una extensa tradición de reivindicaciones autonómicas. Sin entrar en el análisis de este proceso durante los siglos XVIII y XIX, por exceder del ámbito específico de este trabajo, centraremos nuestra atención en el estudio de aquellas disposiciones, normas estatutarias o proyectos de estatuto que, durante el presente siglo, establecieron o pudieron establecer una organización política o administrativa peculiar para Cataluña, al objeto de examinar qué tratamiento daban al problema de la organización burocrática de sus instituciones de autogobierno.

A este respecto, podemos convencionalmente distinguir dos etapas históricas.

A) LA ETAPA DE MERA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: CREACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE CATALUÑA

Según señala Raymond Carr, la Lliga regionalista, que fue la fuerza política más eficaz que el catalanismo había de crear con anterioridad a 1930-31, logró una única victoria palpable: la creación de la Mancomunidad, que suponía la culminación de las modestas pretensiones del

partido político catalán de conseguir el poder en la esfera local, como primer paso en el camino de la autonomía.

La Mancomunidad, creada por Real Decreto en 1914, en realidad no suponía ni siquiera una mayor descentralización administrativa, ya que el nuevo organismo no podía asumir funciones que previamente no fueran ya competencia de las Diputaciones Provinciales mancomunadas. Sólo a través de la vía de la delegación de funciones, prevista en el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, que era el que permitía la creación de Mancomunidades, podían éstas llegar a obtener facultades propias de la Administración central. Pero esta vía nunca se utilizó, no por no ser insistentemente solicitada desde Cataluña, sino anegada en interminables debates parlamentarios sobre el concepto de la soberanía.

Así, la Mancomunidad catalana vino a asumir aquellas funciones y servicios que, pudiendo ejercitar o establecer las Diputaciones Provinciales, no lo hubieran hecho hasta ese momento, y un conjunto propio de éstas cuya competencia se transfería a la Mancomunidad, relativos en su mayoría a carreteras provinciales y caminos vecinales y a los hospitales provinciales.

La organización mancomunitaria constaba de una Asamblea constituida por todos los Diputados provinciales catalanes y un Consejo permanente elegido por la propia Asamblea. El Presidente de la Asamblea había de ser el mismo que el del Consejo permanente.

Naturalmente, sobre esta base, la infraestructura administrativa de la Mancomunidad había de ser muy sencilla: los funcionarios de las Diputaciones Provinciales afectados a los servicios traspasados a la misma pasarían a depender funcionalmente de ella, sin ello afectar para nada a su condición de funcionarios provinciales.

El artículo 4.º del Estatuto de la Mancomunidad, al regular las funciones del Consejo permanente, admitía la posibilidad de «adjuntar temporalmente, sea para ponerlos al frente de los principales grupos de servicios, sea para constituir Juntas o Comisiones asesoras, personas de señalada competencia para las funciones de que se tratara, ya fueran o no miembros de la Asamblea»; no obstante, como es obvio, el texto no constituye una vía abierta a la creación de un funcionariado superior al servicio de la Mancomunidad, por tratarse de una adscripción temporal que configura como de confianza los aludidos cargos.

B) EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN BUROCRÁTICA EN LOS DIVERSOS PROYECTOS AUTONÓMICOS FRACASADOS

La Mancomunidad nunca se reveló como una fórmula definitiva que colmara las aspiraciones catalanas. Todas las fuerzas políticas de carácter regional tuvieron conciencia desde el primer momento de que la Mancomunidad era el primer paso para la consecución de una auténtica autonomía política que dotara a Cataluña de órganos de legislación y gobierno propios, y que conllevara un amplio traspaso de competencias de la Administración central al poder ejecutivo regional.

Así, como indica Santamaría Pastor, el 13 de noviembre de 1917, ya era presentada al Congreso de los Diputados por la Minoría Republicana una proposición de Ley sobre

autonomía regional para Cataluña, que constaba simplemente de tres artículos que concedían a la Región catalana lo que el texto calificaba de «autonomía integral», compatible en todo caso con «la unidad de la Nación española».

El 25 de noviembre de 1918, el Consejo permanente de la Mancomunidad aprobó unas nuevas bases para la Autonomía de Cataluña que precisaban la organización política de dicho territorio, que había de constar de un Parlamento regional constituido por dos Cámaras (una elegida por sufragio directo y otra por el voto de los concejales de los Ayuntamientos) y un Poder Ejecutivo responsable ante dicho Parlamento; asimismo, determinaba las competencias que el Estado había de transferir a los poderes regionales.

Consecuentemente a la nueva organización política que se proponía, la Base cuarta, relativa al Régimen Transitorio, establecía la creación de una Comisión Mixta de adaptación de servicios, una de cuyas preocupaciones fundamentales había de ser la determinación de los funcionarios del Estado que debían de quedar adscritos al servicio del poder regional, especificándose que su dotación presupuestaria global no podía ser inferior a la de los en ese momento destinados en Cataluña y que, en virtud de las transferencias, hubieran de pasar al Gobierno regional.

Por otra parte, se garantizaban a los funcionarios transferidos sus derechos adquiridos, tanto profesionales como económicos, admitiendo que la nueva Administración pudiera elevar los sueldos de los que pasaran a su servicio; asimismo, se abría la vía a la libre elección del funcionario entre ser transferido o quedarse en la Administración central, reservándose el Gobierno regional, a su vez, el derecho a elegir entre aquellos que desearan pasar a su servicio.

Las posteriores Bases de la Comisión Mixta parlamentaria y de la Mancomunidad para la autonomía catalana, presentadas al Consejo de Ministros el 29 de diciembre de 1928, y cuyo planteamiento orgánico y competencial no se separaban, en gran medida, del efectuado en las Bases de 1917, no abordaban el tema de los traspasos de funcionarios.

Bajo el auspicio de Romanones, el Proyecto de Ley Municipal y Provincial de 20 de enero de 1929 dedicaba una buena parte de su contenido al hecho regional en general y a Cataluña en particular: aunque se trata de un proyecto conservador en lo político e híbrido entre el viejo sistema mancomunitario y la auténtica autonomía, preveía el traspaso a la Región de importantes competencias del Estado, estableciendo en su Disposición Adicional Transitoria primera la constitución de Comisiones Mixtas que se ocupasen de las transferencias de los funcionarios del Estado y de las Diputaciones Provinciales catalanas a la Región, con respeto siempre a los derechos adquiridos y admitiendo la posibilidad de que quedaran en situación de excedencia en el escalafón de origen.

La misma suerte que los anteriores, rechazados por el Gobierno, había de correr el más progresivo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Asamblea de la Mancomunidad el 25 de enero de 1918. La organización política estaba basada en un Parlamento regional y un Poder Ejecutivo regional, pero la máxima autoridad la ostentaba un Gobernador General representante del Gobierno central y designado por éste.

El traspaso de funcionarios se apoyaba en este último, asimismo, en el sistema de constitución de una Comisión Mixta Estado-Región, presidida por el Gobernador General, a la que se encomendaba la determinación del régimen de las transferencias de acuerdo con los mismos principios que ya establecieron las Bases de 17 de noviembre de 1917.

Aunque Primo de Rivera, al acceder al poder, se comprometió a impulsar el proceso descentralizador en favor de Cataluña, el Estatuto Provincial de 1925, que reforzaba la presencia y competencias de las Diputaciones Provinciales, suprimía definitivamente la Mancomunidad de Cataluña.

A tenor de lo expuesto, los criterios generales en que coincidían los diversos proyectos aludidos en lo relativo al tratamiento de la Función Pública regional son los siguientes:

- a) En ningún caso se propone un sistema de Función Pública regional definido.
- b) El sistema de traspasos y su régimen jurídico no se precisa con detalle en los proyectos, dejándose en manos de una Comisión Mixta de transferencias Estado-Región.
- c) Se afirma, en cualquier caso, la garantía de los derechos adquiridos al funcionario transferido.
- d) Los proyectos sustentan el criterio de libre opción del funcionario entre seguir al servicio de la Administración central o pasar a la Generalidad.
- e) Se faculta al Gobierno regional a elegir entre los funcionarios que deseen ser transferidos en el caso de que sean éstos mayor número que plazas.
- f) En alguno de los proyectos se expresa la posibilidad de que el ente regional ofrezca mejores condiciones al funcionario estatal.

C) EL ACCESO DEFINITIVO A LA AUTONOMÍA: IMPRECISIÓN Y PROVISIONALIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LA REORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA

Proclamada la República, su Gobierno provisional restaura formalmente el Gobierno de la Generalitat, una de cuyas primeras decisiones es encargar a una Comisión la redacción de un Proyecto de Estatuto de Autonomía, conocido con el nombre de Nuria, que, sometido a plebiscito el 2 de agosto de 1931, era abrumadoramente aprobado por el pueblo catalán antes de entrar en vigor la propia Constitución de la República.

No obstante, la definición que hace la Constitución republicana del Estado como «integral compatible con la autonomía de los Municipios y Regiones» (art. 1.º, párrafo 3) supone un rechazo de la fórmula federalista pura, a la que se acogía el proyecto de Nuria, introduciendo una nueva forma de Estado que pretende superar la tradicional dicotomía unitarismo-federalismo, consagrando por primera vez en nuestro Derecho la idea de Región política, en la línea que más tarde se habría de seguir en otros Estados, y especialmente en Italia.

Fue necesario, por tanto, que una Comisión parlamentaria reelaborara el Estatuto de Nuria para adecuarlo a las prescripciones constitucionales que, sobre la base de afirmar una única soberanía, consideraron los Estatutos regionales como un derecho otorgado por el Estado,

siendo el Parlamento nacional el que en último término debía decidir su aprobación. De este modo, el 15 de septiembre de 1932 las Cortes aprobaban el Estatuto catalán.

Ni en la Constitución ni en el propio Estatuto existe, sin embargo, una definición sobre los principios de unidad o diferenciación que hayan de presidir la organización de la Función Pública regional.

Ni siquiera se hace referencia específica en el Estatuto (como en su primer predecesor de Nuria) a los criterios generales que hayan de regir las transferencias de funcionarios a la Generalidad, sino que simplemente se indica en la Disposición Transitoria que una Comisión Mixta habría de encargarse de proponer las normas que hubiesen de regir la adaptación de servicios que pasarán a la competencia de la Generalidad.

Al amparo de esta Disposición había de constituirse, por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros en 1932, la citada Comisión, integrada por doce vocales designados por mitades entre el Gobierno de la República y la Generalidad y un Secretario con voz y sin voto, exigiéndose para la adopción de sus acuerdos una mayoría de dos tercios.

Del estudio de los Acuerdos de la Comisión sobre las transferencias de funcionarios públicos cuyos servicios estuvieran afectados por el traspaso de competencias, podemos deducir los principios que aquélla estableció como rectores de la política de transferencias; sin embargo, si hubieron de existir forzosamente normas sobre la transferencia de funcionarios, por su carácter inaplazable, no puede decirse que al mismo tiempo la Generalidad estableciera un modelo coherente y definido de Función Pública regional. Tuvo la oportunidad de hacerlo en el Estatuto interior de Cataluña de 25 de mayo de 1933, quedando el tema, al ser desaprovechada, sumido en la imprecisión hasta la propia disolución de la Generalidad. En cuanto al régimen de transferencias de funcionarios estatales, las disposiciones fundamentales al respecto son el Decreto de 21 de noviembre de 1932, desarrollado por el Decreto de 28 de marzo de 1933, y el Decreto de 26 de octubre de 1935, que fueron complementados sectorialmente por un extenso número de Decretos posteriores.

El régimen configurado por estas normas ha sido calificado por Parada Vázquez como solución más favorable a los funcionarios traspasados.

Efectivamente, el sistema se apoyaba en los dos principios básicos que ya eran recogidos en los proyectos aludidos anteriormente. De un lado, se garantizaban a los funcionarios que habían de quedar al servicio de la nueva Administración regional sus derechos adquiridos económicos y profesionales y, de otro, se les concedía un derecho de opción entre pasar a depender de la Generalidad o quedar en la Administración del Estado.

Naturalmente, este derecho de opción había de estar limitado, en principio, tanto por la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios una vez transferidos como por la imposibilidad de resolver a corto plazo la permanencia en la Administración central de los funcionarios que optaran por quedarse en ésta, dada la ausencia de vacantes disponibles.

Las soluciones que se dieron a estos problemas fueron las siguientes:

1.º Se convocó un concurso de vacantes en la Generalidad para que los funcionarios del Estado que optaran por ellas dejaran plazas vacantes en la Administración central que podrían ser cubiertas por los funcionarios transferidos que hubiesen optado por quedar en ésta. A tal efecto, se consideraba mérito preferente el conocimiento del idioma catalán.

2.º Durante el tiempo que el derecho de opción no pudiera materializarse, el funcionario transferido contra sus deseos quedaría en situación de excedencia forzosa a efecto de retornar a la Administración estatal, lo que le situaba en una posición de preferencia con respecto a otros funcionarios.

Finalmente, los dos principios rectores de la política de transferencias antes citados venían a corroborarse en un tercero que había de acompañar al funcionario que optara por la Generalidad durante el tiempo que estuviera a su servicio: el funcionario estatal transferido no perdía su condición de funcionario estatal y seguía perteneciendo a su cuerpo de origen, progresando en el escalafón, quedando en situación de excedencia voluntaria, lo que posibilita su retorno a la Administración central en cualquier momento.

Incluso para algunos cuerpos especiales, esta regla de la excedencia voluntaria quedaba excepcionada, abriéndose la posibilidad de pasar a la situación de «supernumerario en servicio activo» en sus escalafones. Así, el Decreto del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de 2 de diciembre de 1932 otorgaba esta ventajosa situación a los funcionarios de los Cuerpos facultativos de dicho Ministerio.

El fenómeno descrito, unido a las características del régimen de provisión de plazas por la propia Generalidad, al que a continuación haremos referencia, corroboran la idea antes apuntada de inexistencia de un modelo perfectamente definido de Función Pública regional propia de la Generalidad. En efecto:

1.º De un lado, el grueso de funcionarios de la Administración regional iba a estar constituido por funcionarios estatales transferidos que no perdían su condición de tales.

2.º Las plazas de la Generalidad que fueran quedando vacantes en materia en que ésta tuviese asignadas competencias legislativas y ejecutivas podría cubrirlas la Administración autónoma libremente, a través de concurso, siempre que el régimen de derechos profesionales y económicos del funcionario seleccionado fuera el mismo que el del Estado.

Los funcionarios reclutados por este sistema podrían constituir el embrión de un funcionariado propio y exclusivo de la Generalidad, pero regido por la misma normativa básica que el estatal.

3.º Las plazas vacantes en zonas competenciales en que la Generalidad sólo tuviera atribuidas competencias ejecutivas (o no tuviera todas las legislativas) deberían ser cubiertas por concurso entre funcionarios del Estado con la aptitud legal necesaria para tener acceso a las mismas.

Lógicamente, en este importante sector de la actividad administrativa se estrangula, cara al futuro, la posibilidad de creación de una Función Pública propia, dependiendo la Generalidad

de los funcionarios estatales que, una vez reclutados por la Administración central, serían puestos a disposición de la Generalidad de Cataluña.

De este modo, el sistema de Función Pública regional articulado era de carácter mixto, confuso e improvisado, y con un potencial de ser semillero de conflictos.

En cuanto a la Judicatura, se establecía un sistema de nombramiento similar al apuntado en último lugar. El Estatuto de Autonomía atribuía a la Generalidad, en su artículo 11, la organización de la Administración de Justicia en todas las Jurisdicciones, salvo la militar, así como el nombramiento de Jueces y Magistrados en su territorio. No obstante, este mismo precepto, desarrollado por el Decreto de Presidencia del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 1933, especificaba que el nombramiento había de hacerse mediante concurso entre los Jueces y Magistrados comprendidos en el escalafón general del Estado y que, una vez destinados en Cataluña, seguirían formando parte de dicho escalafón. Incluso, en la norma 4.^a del Decreto citado, se indicaba que el Tribunal Supremo podía ejercitar sus facultades gubernativas y disciplinarias sobre los Tribunales de la Región catalana, excepción hecha del Tribunal de Casación, bien directamente, bien por delegación en el Tribunal de Casación de Cataluña.

Las normas anteriormente expuestas no regían, sin embargo, para el personal adscrito a este último Tribunal, en el que se atribuía a la Generalidad plena competencia para efectuar los nombramientos libremente de acuerdo con los criterios que fijara el Parlamento catalán. La organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal quedaba por completo reservada al Estado. Respecto a los Notarios, en el propio artículo 11 del Estatuto, desarrollado por el Decreto de Presidencia del Consejo de Ministros de 3 de junio de 1933, se atribuía a la Generalidad su nombramiento, previa oposición o concurso que la propia Generalidad había de convocar con arreglo a las Leyes del Estado. En relación con las plazas que hubieran de cubrirse por oposición entre Notarios, los del Estado gozarían de los mismos derechos, ya residieran en Cataluña o en el resto del territorio del Estado. Correlativamente a los Notarios seleccionados por la Generalidad, el Estado había de admitirlos en los concursos para provisión de plazas fuera de Cataluña.

Tanto para la Judicatura como para el Notariado, se consideraba siempre mérito preferente en los concursos el conocimiento del idioma catalán y del Derecho civil de Cataluña.

IV. LA POLÍTICA SOBRE BUROCRACIAS REGIONALES EN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

A) PREVISIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL TEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Nuestra Constitución no dedica una gran atención al tema de la Función Pública. El artículo 103.3 se limita a disponer que «la Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el

acceso a la Función Pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, el texto constitucional se pronuncia por la fórmula de funcionariado público sometido a régimen estatutario, es decir, a una relación con la Administración de carácter administrativo, excluyendo la tesis defendida desde algunos sectores partidarios de la laboralización de dicha relación. Por lo demás, se remite a la ley ordinaria posterior la regulación de los diversos aspectos relacionados con la Función Pública.

Esta referencia de nuestra Constitución al tema funcional se efectúa en ocasión de la regulación que hace el título IV del Gobierno y la Administración, en el que parece hacerse referencia específica a la Administración del Estado y no al resto de las Administraciones Públicas, cuyo lugar propio es el título VIII, en el que se regula la Administración Local y las Comunidades Autónomas.

No obstante, el hecho de que en este último título no se haga mención alguna de la cuestión del funcionariado permite afirmar, lógicamente, que los principios contenidos en el título IV son aplicables a los funcionarios de todas las Administraciones Públicas del Estado.

Pero la cuestión fundamental para el tema objeto de nuestra atención es si la Constitución prefigura un modelo burocrático definido en función de la nueva estructura territorial del Estado que el título VIII citado hace posible: y a ello hay que dar una respuesta negativa.

El texto constitucional ni se define por una burocracia única al servicio de todas las Administraciones Públicas ni lo hace tampoco por un sistema de burocracias propias e independientes de cada una de ellas.

No obstante, el que no exista una definición sobre esta cuestión no quiere decir que no se dejen vías abiertas para que las Comunidades Autónomas puedan tener una Función Pública exclusiva y particular.

En efecto, el artículo 148.1, al enumerar las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, cita en primer lugar la relativa a la «Organización de sus instituciones de autogobierno». Dentro del contenido lógico de esta competencia, bien puede estar la organización del aparato burocrático que ha de servir de soporte institucional al autogobierno de las Comunidades.

Esta tesis parece abonada por el artículo 148, que regula las competencias exclusivas del Estado y cita entre ellas «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios». Es decir, que la única reserva de la Administración del Estado es la configuración (normalmente a través de leyes marco como técnica legislativa más idónea en estos casos) de las bases del régimen de la Función Pública, que podrán ser desarrolladas legislativamente por las Comunidades Autónomas, lo que implica, como es lógico, el reconocimiento de una potestad de autoorganización burocrática.

De este modo, a la luz de la Constitución y dado que ésta no se define sobre el particular, todas las soluciones podían aparecer, en principio, como posibles, debiendo, por tanto, ser los respectivos Estatutos autonómicos los que dieran una respuesta definitiva a este tema.

En este sentido, el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que «corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en lo relativo al régimen estatutario de sus funcionarios», y el Estatuto del País Vasco incluye en su artículo 10.4 como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma «el Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.18 de la Constitución», es decir, de que las bases de la normativa funcional corresponden al Estado. En cuanto a Galicia, en el artículo 28 de su Estatuto, entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, figura «el régimen estatutario de sus funcionarios».

Aunque los Estatutos siguen en realidad sin hacer una auténtica definición sobre las características de la organización de sus burocracias, sí parece ser indudable que los preceptos aludidos abocan a la creación de burocracias propias e independientes en estas Comunidades, cuya única obligación será respetar el límite general de sujeción de su régimen jurídico a las bases o directrices generales aprobadas por el Estado.

El hecho de que los demás proyectos de Estatutos elaborados hasta el momento contengan, en general, un planteamiento similar en esta cuestión parece, en principio, abonar la idea de una fórmula generalizada de burocracias independientes de cada una de las Comunidades Autónomas. No obstante, el tema está por desarrollar y sólo cuando obtenga la concreción necesaria se conocerá el auténtico alcance, que podrá ser muy diferente en función de la interpretación que quiera darse a los preceptos citados.

B) LA POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS DE FUNCIONARIOS A LOS ENTES PREAUTONÓMICOS

La negociación de las primeras transferencias a los entes preautonómicos, en el año 1978, ponía sobre el tapete de la mesa de reuniones de las Comisiones Mixtas de Transferencias recién creadas uno de los problemas que, en un principio, había quedado relegado a un segundo plano y que, sin embargo, se iba a revelar como una de las claves fundamentales de los procesos de transferencias: el del funcionariado.

Efectivamente, como antes se ha indicado, la nueva estructura política del Estado iba a exigir un profundo replanteamiento de la organización burocrática tradicional, que iba a afectar los intereses (y, en algunos casos, privilegios) de los cuerpos de funcionarios en que ésta se estructura.

Siguiendo los antecedentes de la mecánica de actuación de la II República, las Comisiones Mixtas habían de fijar los medios personales y materiales cuya transferencia era necesaria para que las competencias encomendadas a los entes preautonómicos fueran atendidas desde el primer momento con la necesaria solvencia y eficacia. Naturalmente, lo lógico era que aquellos funcionarios que venían ejerciendo las competencias transferidas lo siguieran haciendo bajo la dependencia de la nueva Administración, ya que lo contrario supondría una duplicación del funcionariado incoherente desde el punto de vista organizativo y ruinosa económicamente.

Pero las transferencias del funcionariado habían de enfrentarse con el gran problema al que se enfrentaba todo el proceso autonómico en general: la ausencia de una idea clara de cuál era exactamente el objetivo final del proceso, de cuál era la forma de Estado hacia la que nos encaminábamos y, en general, la falta de análisis previo y de una planificación racional en función de ese inexistente objetivo de todo el complejo de actuaciones encaminadas a su consecución.

Esta falta de criterio y acuerdo entre las formaciones políticas sobre tema tan esencial ha condicionado necesariamente el proceso de transferencias de funcionarios, cuyo planteamiento ha adolecido siempre de imprevisión, urgencia y ausencia de comunicación con los sectores afectados.

Ha dado a veces la sensación de que los órganos de la Administración central responsables en este asunto olvidaban y retrasaban su planteamiento, buscando siempre soluciones provisionales, de una parte, por temor a enfrentarse a un tema siempre conflictivo y, de otra, porque la propia indefinición del modelo de estructura territorial al que se tendía hacía imposible una solución definitiva.

En este contexto, la primera norma que intenta regular las transferencias de funcionarios del Estado a los entes preautonómicos está marcada por un evidente carácter de provisionalidad. La transferencia de funcionarios era absolutamente necesaria y, por tanto, había que dar una respuesta normativa a esta necesidad, que efectuaba el Real Decreto 2218/1978, de 15 de septiembre, en cuya exposición de motivos ya se indicaba el carácter transitorio de la disposición.

La solución arbitrada por esta norma era la transferencia forzosa de los funcionarios afectados a los entes preautonómicos pero permaneciendo éstos en la situación de activo, lo que dulcifica en buena medida el carácter forzoso del traspaso.

Estos funcionarios, como ya ha puesto de relieve Parada Vázquez, quedaban en una situación de doble dependencia de la Administración central y del ente preautonómico al que se adscribieran. En virtud de una relación orgánica con la Administración central se seguirá considerando que ocupan una plaza en la correspondiente plantilla de su cuerpo, figurando dichas plazas en un anexo de las plantillas orgánicas de sus respectivos departamentos; a efectos retributivos no se producirá, por tanto, una transferencia del crédito presupuestario a la Hacienda del ente preautonómico, sino que las correspondientes dotaciones seguirán haciéndose con cargo a los mismos conceptos generales del Estado. Fuertes Suárez ha puesto de manifiesto cómo en este Real Decreto no se da en realidad un concepto de traspaso de funcionarios, sino una simple «puesta a disposición » de los mismos al servicio de los entes preautonómicos.

De este modo, sobre estos funcionarios, a los entes preautonómicos receptores les atribuye el Decreto citado las facultades propias del poder de dirección, inspección y control con determinadas limitaciones que parecen implicar un cierto recelo de la Administración central hacia aquéllos, como, por ejemplo, el hecho de que, dentro de las potestades disciplinarias, los

procedimientos relativos a presuntas faltas graves sólo podrán ser iniciados por el ente preautonómico, debiendo ser resueltos por los órganos centrales.

Las plazas que la Administración central transfiera vacantes o aquellas cuya vacante se produzca con posterioridad a la transferencia las habrá de seguir convocando el Estado, a instancia de los entes preautonómicos a que se hubieren adscrito.

Junto con los funcionarios de carrera, el ente va a recibir también el personal sometido a contrato administrativo o laboral, subrogándose en la titularidad de dichos contratos, que seguirán, lógicamente, sometidos a la legislación estatal aplicables.

Pese a las facilidades que parece conceder esta norma a los funcionarios que deben pasar a depender de los entes preautonómicos, ya en principio se había de detectar una resistencia casi generalizada del colectivo funcional a ser transferido.

En efecto, al funcionario se le transfiere forzosamente (lo que ya desde el punto de vista jurídico es del todo discutible a la vista de la Ley de Funcionarios) a una nueva Administración Pública y sin ofrecerle nada a cambio; pero sobre todo, y esto es lo más importante, sin que hubiera existido una política previa de la Administración de negociación o tan siquiera de información a los colectivos afectados, lo que produjo, entre el funcionariado, una sensación generalizada de no saber exactamente qué les esperaba en el futuro.

Ello produjo ya en la primera fase de articulación de las transferencias un «sálvese quien pueda» en los órganos afectados de la Administración periférica, situación que desembocó en transferencias de plazas vacantes, de funcionarios próximos a la jubilación o, finalmente, de aquellos que menos combatividad hubieran ofrecido en la lucha por la permanencia al servicio de la Administración central.

Este fenómeno, unido al hecho de que esas primeras transferencias no afectaban en general a servicios en bloque, sino a una parte de ellos, producía una doble disfuncionalidad: de un lado, competencias que, en buena lógica, exigían un ejercicio unificado eran repartidas entre distintas Administraciones y, de otro lado, como buena parte de los funcionarios afectados realizaban no sólo las competencias transferidas, sino una parte de las que estaban en manos de la Administración central, ésta encontraba suficientes argumentos para no transferir al funcionario, que quedaba en su puesto descargado de la mayor parte de su trabajo.

Ante esta tesitura, algunos entes preautonómicos, en unos casos con cierta frivolidad y en otros por pura necesidad, recurrieron a la contratación administrativa o laboral del personal que consideraron necesario para atender las competencias, dando un primer paso hacia una peligrosa duplicación de la burocracia y creando, además, un germen de una futura conflictividad entre este personal contratado que va, en muchos casos, a consolidar su posición en la Administración de los nuevos entes (pese a la prohibición de renovación de contratos administrativos anuales del Real Decreto-Ley de 30 de marzo de 1977) y el que, procedente del Estado, vaya incorporándose a las Administraciones regionales, que podrá encontrarse postergado en relación a aquél.

Este proceso ha supuesto que la mayoría de los entes autonómicos y preautonómicos se encuentren, a la hora actual, con una variopinta tipología y situación del personal a su servicio:

funcionarios transferidos en activo; funcionarios que en la Administración de origen estaban en situación de supernumerarios y han sido transferidos, por tanto, en dicha situación; funcionarios que en la Administración de origen estaban en comisión de servicio en plaza de otro Ministerio, siendo transferidos en dicha situación; interinos y contratados administrativos y laborales transferidos como tales; funcionarios de la Administración Local, bien funcionalmente adscritos al ente, bien en situación de supernumerarios, a cuya problemática nos referiremos más tarde; a los que vienen a unirse los contratados administrativos y laborales que, con cargo a su crédito presupuestario, contrata directamente el propio ente preautonómico. Difícilmente, ante este cuadro, pueden los citados entes afrontar, con buen pie, una política unitaria de personal. El reciente Real Decreto 2969/1980, de 12 de diciembre, que viene a regular una serie de cuestiones relativas al régimen de los funcionarios adscritos a los entes preautonómicos y a la contratación por éstos de nuevo personal, adolece, ante la prolongada ausencia de soluciones definitivas, de un evidente carácter de respuesta coyuntural a determinados problemas específicos que han ido surgiendo durante la vida del Real Decreto de 1978.

Así, la primera novedad introducida por esta norma es la posibilidad de que los funcionarios de la Administración Civil del Estado o de los organismos autónomos de ella dependientes puedan ser destinados en comisión de servicio a los entes preautonómicos.

Como es sabido, la comisión de servicio es uno de los supuestos en que se pueden encontrar los funcionarios en servicio activo, y permite que un funcionario con un destino determinado pase a desempeñar temporalmente sus funciones en un puesto distinto de su propio Ministerio o en otro Ministerio distinto [art. 41.1.c) de la Ley de 15-II-1964].

Al no prever, lógicamente, la Ley articulada de 1964 la existencia de los nuevos entes territoriales, del tenor estricto del precepto no se deducía con facilidad que pudiesen conferirse estas comisiones para prestar servicio en los entes preautonómicos. No obstante, entraba dentro de una interpretación sistemática y de conjunto del Ordenamiento legislativo el que, existiendo funcionarios transferidos en activo a los citados entes, pudieran, del mismo modo, ser conferidas comisiones de servicio para adscribir temporalmente funcionarios a los mismos. Desde este punto de vista, el Real Decreto de 12 de diciembre viene a dar expresión normativa a una realidad que bien podía haber sido admitida por vía interpretativa.

Al margen de esta cuestión, la comisión de servicio, que ofrece la ventaja de una fácil y rápida adscripción de un funcionario a un ente preautonómico (con reserva de puesto en el Ministerio u organismo autónomo de origen, lo que desvanece posibles reticencias de éste), tiene, sin embargo, el importante inconveniente de ser una situación temporal y excepcional por definición y que, por tanto, permite sólo una solución provisional, no pudiendo convertirse en un sistema generalizado de adscripción de funcionarios a los citados entes.

Contiene, por otra parte, el Real Decreto que comentamos una serie de normas a las que deberá ajustarse la contratación de personal por los entes preautonómicos. En realidad, la mayor parte de ellas no son sino un simple recordatorio de las obligaciones que ya les impone la propia legislación estatal que les es directamente aplicable (como que exista previa consignación presupuestaria específica o que la contratación administrativa habrá de

efectuarse de acuerdo con la legislación vigente en la Administración Civil del Estado) y, en general, todas responden a la idea de regularizar y someter a un control interno efectivo su actuación en este campo (control cuyo ejercicio podría extenderse a la propia Administración central en la medida en que ésta pudiese negarse a la inscripción de los contratos formalizados por los entes en el Registro de Personal de la Comisión Superior de Personal, obligación que les impone el artículo 7.º, 2, del Real Decreto de referencia).

Constituye una novedad, sin embargo, la prohibición de contratación de personal en régimen laboral para el ejercicio de funciones que hayan sido transferidas a los entes por la Administración del Estado: con ello intenta evitarse, con buen criterio, que las nuevas Administraciones territoriales adscriban, con carácter estable, personas contratadas directamente y que van a suponer, por una parte, un aumento injustificable de la burocracia y, de otra, dada la tendencia a extenderse el sistema, una generalización de la fórmula de relación laboral a estos colectivos que, además de los trastornos que puede crear cara al futuro, puede ser, incluso, inconstitucional, dado el principio estatutario que mantiene nuestra Constitución a este respecto.

Ante la compleja situación que se acaba de describir, la solución sólo puede venir a través de la aprobación del esperado Estatuto de la Función Pública, que supere esta normativa marcada por la provisionalidad y afronte, de forma definitiva, la reordenación general de la burocracia española en función de la nueva estructura territorial del Estado.

C) NORMAS RELATIVAS A LOS FUNCIONARIOS TRANSFERIDOS A LA GENERALITAT DE CATALUÑA Y AL PAÍS VASCO

En la tesitura descrita, dos de los tres entes ya constituidos como Comunidades Autónomas — Cataluña y País Vasco—, de cuyos respectivos Estatutos se desprende, como hemos indicado ya, que pueden contar con un funcionariado propio, van a intentar dar una solución definitiva a la cuestión, negociando con el Gobierno la sustitución, para sus respectivas Comunidades, de la fórmula arbitrada por el Decreto 2218/1978, de 15 de septiembre.

El primer paso en la búsqueda de esa solución definitiva lo encontramos en el Real Decreto 1666/1980, de 31 de julio, por el que se aprueban normas de traspaso de servicios a la Generalidad de Cataluña, y en el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, sobre el mismo tema pero en relación con el País Vasco.

En estas disposiciones, además de regularse la organización y funcionamiento de las Comisiones Mixtas, se establecen normas para el traspaso de servicios y se concreta la situación de los funcionarios de estas Comunidades Autónomas, cuyo número es ya muy elevado debido a la ágil política de transferencias que con ellas se ha venido realizando en las últimas fechas.

La novedad fundamental a este respecto es la declaración de que los funcionarios transferidos al servicio de la Generalidad o del País Vasco lo hacen en la situación administrativa de *supernumerarios*. La situación de supernumerario está concebida en nuestra legislación

funcionarial fundamentalmente para regular aquellos casos en que un funcionario desee voluntariamente pasar a prestar servicio a un organismo autónomo (o, con más limitaciones, a un organismo internacional) ocupando una plaza no incluida, por tanto, en la plantilla orgánica de su escala y siempre con autorización del Ministerio de que depende.

El eje, pues, de esta situación reside en que el funcionario pasa a prestar servicio en una Administración Pública distinta a la de origen, con una organización burocrática propia e independiente de la que procede.

La atribución de esta situación a los funcionarios transferidos es, sobre esta base, la más acorde con el criterio de que estas Comunidades Autónomas posean una Función Pública propia. Abundando en la idea de constitución de una organización burocrática independiente, el Real Decreto relativo al País Vasco concreta, incluso, que deberá ser el Gobierno vasco el que convoque los concursos para cubrir las posibles plazas transferidas en situación de vacancia y que, en caso de no haber ningún funcionario del Estado que opte por ellas, quedará en libertad de amortizarlas o proveerlas mediante las correspondientes pruebas selectivas en función de la organización de los servicios de la Administración vasca.

No obstante lo dicho anteriormente, el declarar a los funcionarios supernumerarios por Real Decreto no parece un sistema con la suficiente apoyatura legal. Efectivamente, si ya a la vista de la Ley de Funcionarios resultaba singular el destino forzoso, en activo, a los entes preautonómicos del Decreto del 78, mucho más ha de serlo imponer una situación a la que, según dicha legislación, sólo puede accederse de forma voluntaria.

En realidad, la única situación que la ley regula como de carácter forzoso es la excedencia forzosa que se produce cuando, por razones de interés público, haya de suprimirse la plaza de la que el funcionario es titular, que es, en realidad, lo que ocurre en estos casos, ya que (conforme a lo establecido en ambos Decretos) la plaza se da de baja en las plantillas del Estado, integrándose en la de la Comunidad Autónoma.

La solución legal que brindaba en este caso nuestra normativa funcionarial era la de que los funcionarios transferidos pasaran a la situación de excedentes forzosos en el Estado, integrándose en activo en las escalas propias de las dos Comunidades Autónomas.

No obstante, esta fórmula iba a ser, paradójicamente, más perjudicial para el colectivo afectado (por lo menos aparentemente) que aquella por la que se optó. Y, sobre todo, podía obtener una mayor contestación del aparato burocrático.

Con objeto de dulcificar el carácter forzoso del acceso a la nueva situación administrativa, los Decretos que analizamos van a forzar de nuevo el régimen legal propio de ésta, violentando, una vez más, el sentido de una norma de rango superior como es la Ley de Funcionarios. En efecto, se declara que los afectados «tendrán derecho de preferencia permanente para el reingreso al servicio activo en la localidad donde servían cuando pasaron a la situación de supernumerario », cuando el artículo 57.2 del citado texto legal dispone que los supernumerarios gozarán de este tipo de preferencia para plazas dentro de su localidad una sola vez.

Por otra parte, como contrapartida de su traspaso, se les concede la posibilidad de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones que los restantes miembros en activo de su cuerpo o escala, pudiendo ejercer de este modo el derecho permanente de opción que les garantizan sendas disposiciones transitorias de los Estatutos vasco y catalán.

Pero es que, además, como ya ha puesto de relieve Muñoz Machado, este derecho permanente de opción, que parece venir a aliviar la situación del funcionario, puede suponer en su aplicación práctica un sofisma de difícil solución. En relación con el reingreso en el servicio activo en la propia localidad, en muchos casos será imposible, porque una buena parte de los cuerpos de funcionarios en determinadas Comunidades Autónomas serán transferidos en bloque sin que queden puestos en la Administración estatal. Por lo que se refiere al reingreso en otra localidad de distinta Comunidad Autónoma, es muy posible que si se homogeneizan (como es previsible) los procesos de transferencias se encuentre con idéntico problema. La única opción que quedaría, en este caso, sería solicitar el reingreso en los servicios centrales, lo que supondría una gran dificultad, ya que en el futuro, y en función de que han de perder una gran parte de sus competencias, deberán perder, igualmente, buena parte de sus efectivos.

Probablemente, hubiera sido mucho más coherente que los esfuerzos de la Administración central hubieran ido dirigidos, más que a asegurar la posibilidad de retorno (que, teóricamente, debe ser incuestionable), a garantizar su futuro profesional y económico en el marco de una concepción nueva de la estructura burocrática del Estado.

En efecto, el funcionario transferido se va a encontrar en muchas ocasiones con problemas más graves que su hipotético reingreso.

Así, los repetidos Decretos garantizan a los funcionarios transferidos «los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso».

No obstante la buena voluntad de esta declaración, indudablemente necesaria, existen muy importantes extremos a este respecto sin concretar y del modo en que se concreten dependerá, en buena medida, la eficacia práctica de la misma. Pensemos, por ejemplo, en el derecho a la carrera administrativa del funcionario. Al ser transferido, lógicamente, se le garantiza este derecho, pero ha de tenerse en cuenta que el sistema de Administración rígidamente centralista que ha estado vigente hasta el momento está montado sobre la base de que los puestos superiores de la jerarquía administrativa se sitúen en un elevadísimo tanto por ciento de los servicios centrales de los Ministerios, con lo que ha sido frecuente la promoción del funcionario hacia Madrid. El funcionario transferido que haya de permanecer en una Comunidad Autónoma pierde, en buena parte, esa expectativa de promoción profesional sin que se le haya garantizado a cambio (como hubiera sido de desear) que vaya a tener las mismas posibilidades en relación con los nuevos puestos administrativos que, integrados en la estructura superior propia, creen estas Comunidades. En la Administración central se sabe que el nivel profesional llega hasta la subdirección general, en la que, a pesar de regir el sistema de la libre designación, debe ser utilizada entre funcionarios públicos que reúnan las condiciones para acceder a estos puestos, mientras que, en las Comunidades Autónomas, se desconoce

aún cuál es la línea de separación entre los puestos políticos y administrativos y, por tanto, qué requisitos se exigen para cubrir estos últimos, no existiendo ninguna garantía con respecto a la posible promoción profesional de los funcionarios.

A ello ha de añadirse que ha sido frecuente (especialmente evidente en los entes preautonómicos) que los niveles jerárquicos, y por tanto retributivos, de los puestos transferidos a las Administraciones autonómicas han sido los inferiores de la Administración periférica, ya inferiores, a su vez, en su conjunto, a los propios de Madrid, con lo cual al funcionario transferido se le deja anclado en su puesto, en general de nivel bajo, y sin una clarificación de sus posibilidades de promoción en la nueva Administración; a mayor abundancia, en muchos casos, las competencias que se transferían no correspondían sólo a órganos periféricos, sino que eran propias de la Administración central, sin que, en ningún caso, se transfiriera a cada Comunidad la parte proporcional del funcionariado madrileño que ejercía aquellas competencias. Esta tendencia podría ir siendo corregida por una transferencia efectiva de la parte proporcional de puestos afectados por los traspasos de la Administración central a las Comunidades Autónomas, en cuyo caso los funcionarios tendrían siempre la expectativa de poder acceder a ellos.

Una solución de este tipo pueden apuntarla, aunque sin la suficiente concreción, los Reales Decretos de referencia al disponer que «cuando en relación con un servicio o actividad periférica traspasados sea posible identificar y dar de baja en los Presupuestos Generales del Estado los créditos que financien la organización y funcionamiento centrales con directa proyección sobre los traspasos, la transferencia comprenderá también la parte proporcional de los costes imputables a la actividad central».

Otra cuestión de especial importancia dentro de los problemas no afrontados con carácter general, todavía, es la de la posible movilidad interregional de los funcionarios, cuya importancia en el futuro puede, en la práctica, superar a la teórica movilidad Comunidades Autónomas-Estado.

Finalmente, un ejemplo más de la titubeante política seguida en esta materia es el Real Decreto 2545/1980, de 21 de noviembre, que, posiblemente con el objeto de acallar las críticas recibidas por las normas comentadas, establece que los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas tendrán, a todos los efectos, los mismos derechos que los que se hallen en activo, especialmente «los relacionados con la provisión de puestos de trabajo tanto por concurso de traslado como por libre designación o cualquier otro procedimiento reglamentario, así como para el traslado con cambio de destino y/o localidad».

Este Real Decreto, que hace caso omiso, una vez más, de la configuración que la legislación vigente efectúa de las situaciones administrativas, aplicando a funcionarios supernumerarios el régimen previsto para la situación en activo, tiene como novedades destacables, en relación con los dos Reales Decretos anteriores a que venimos refiriéndonos, las siguientes:

a) Como se ha observado, en estos últimos se garantizaba a los funcionarios transferidos el derecho permanente de preferencia para reingresar en activo en la misma localidad donde

prestaban servicios en el momento de la transferencia; sin embargo, el reingreso en el servicio activo en localidades distintas (que es el que a largo plazo puede tener mayor interés para el funcionario que desee volver a la Administración central) quedaba sujeto a las normas de aplicación general a la situación de supernumerario y, por tanto, a la obtención de la admisión en la situación de activo por los órganos competentes en materia de personal. Lógicamente, una posible negativa de la Administración central a la solicitud de reingreso podía dejar sin efecto la declaración teórica del derecho al retorno. La remoción de este trámite para los funcionarios transferidos como supernumerarios a las Comunidades Autónomas viene a equipararlos, en este aspecto, al personal en activo.

b) Por otra parte, el Real Decreto garantiza a los funcionarios transferidos la permanencia en la MUFACE, mientras siga vigente el régimen actual de Seguridad Social de los funcionarios públicos del Estado, aunque, como es lógico, las Comunidades Autónomas receptoras asumirán las obligaciones que respecto de la Mutualidad tenía antes la Administración central. Este nuevo Real Decreto demuestra, una vez más, la necesidad de afrontar este importante tema no a través de soluciones de emergencia a los problemas que van surgiendo, sino en el marco de una reforma general del régimen de la Función Pública.

D) REFERENCIA A LAS TRANSFERENCIAS DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Un problema que merece tratamiento diferenciado es el de la posición de los funcionarios de la Administración local de cara a las Administraciones autonómicas.

Una importante precisión conviene efectuar antes de abordar el tema: el primer funcionariado de las Comunidades Autónomas debe proceder, en su práctica totalidad, del actual del Estado, ya que las competencias que se transfieren a éstas son, en su inmensa mayoría, competencias estatales. Sólo determinadas competencias de las Diputaciones Provinciales podrán ser objeto de transferencias a las Comunidades Autónomas, viéndose, por tanto, afectados, en este caso, algunos funcionarios de aquellos organismos. Por ello, la tendencia iniciada en algunos entes de dar pie a la introducción, con carácter generalizado, del funcionariado local en los puestos de las Administraciones autonómicas puede producir la misma disfunción inicial que la contratación de nuevo personal, a la que antes se ha hecho referencia, en la medida que supone el privar a un Ayuntamiento o a una Diputación Provincial de un funcionario, con una determinada misión, que habrá de ser, a su vez, atendida por otra persona y que va a asumir una función antes desarrollada por un funcionario estatal que por ello va a quedar sin trabajo.

Esta tendencia, muy difícil de evitar por las reticencias del personal del Estado al traspaso frente a las facilidades de los funcionarios locales, supuso que, poco después del Real Decreto del 78, un nuevo Real Decreto de 1 de junio de 1979 tuviera por objeto determinar el régimen de personal de los funcionarios de la Administración local que pasaran a prestar servicio a los entes preautonómicos, ya que las peticiones voluntarias, por parte de aquéllos, a pasar a la

Administración regional eran muy numerosas en relación con el contingente de funcionarios locales destinados forzosamente.

Así, en esta norma se contempla en primer lugar (lo que no hacía la relativa a personal estatal) el régimen de los funcionarios locales que pasen voluntariamente a prestar servicios en la Administración autonómica. Su situación será la de supernumerarios, teniendo derecho a reserva de plaza durante un año, el que podrá cubrirse interinamente, transcurrido el cual habrán de declararse vacantes dichas plazas, pudiendo procederse a su provisión ordinaria.

Los funcionarios comprendidos en esta disposición son tanto los pertenecientes a Cuerpos Nacionales, que necesitaban para trasladarse autorización de sus respectivas Corporaciones y de la Dirección General de Administración Local, como los propios de las Corporaciones Locales, que deberían obtener solamente la autorización de las mismas.

En segundo lugar, se trata el tema del funcionariado local que haya de prestar su función en servicios transferidos por las Corporaciones Locales a los entes preautonómicos o asumidos por éstos, disponiéndose, siguiendo en este caso la solución arbitrada para los estatales, que permanecerán en situación administrativa de activo. Su régimen jurídico en esta situación es prácticamente el mismo que el aplicable a los estatales, con las particularidades propias de su condición de funcionarios de Administración local.

Independientemente de lo expuesto, un posible modo de entender la organización de las burocracias propias de las Comunidades Autónomas en el futuro podría ser el integrar en un solo sistema de Función Pública a todos los funcionarios pertenecientes tanto a la Administración regional como a los de las entidades locales ya constituidas o que puedan constituirse. Esta idea parecía apuntar Lliset Borrell en un trabajo referido a la Función Pública local catalana. Sin entrar en la conveniencia o inconveniencia de esta tesis, lo cierto es que su concreción práctica podría encontrar graves dificultades al articularse sobre la base necesaria de integrar en las mismas escalas a los funcionarios procedentes de la Administración estatal y de las Administraciones locales, cuyos sistemas de selección y régimen han sido hasta hoy muy divergentes, por regla general.

E) UN DIFÍCIL RETO: LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO BUROCRÁTICO

Lo expuesto hasta aquí confirma el largo camino que queda por recorrer en la construcción de un modelo burocrático para las Administraciones autonómicas, en cuyo curso habrá de darse respuesta a los múltiples interrogantes que rodean esta cuestión en el momento actual.

Cierto es que en los Estatutos de Autonomía ya en vigor (Cataluña, País Vasco y Galicia) se siente claramente la posibilidad de que las nuevas Administraciones puedan contar con una burocracia propia e independiente, organizada según su propio criterio, con la única limitación de la reserva a favor del Estado de dictar las bases de régimen estatutario de los funcionarios; independientemente de hasta dónde haya de entenderse que pueda llegar el Estado en la regulación de esas bases, es indudable que estas Comunidades podrán establecer sus propios Estatutos del personal a su servicio, en los que, en desarrollo de la legislación básica estatal,

regularán importantes aspectos relacionados con la organización de sus burocracias. No obstante, también es cierto que desconocemos, por el momento, de qué forma vaya a desarrollarse el principio básico de burocracia propia, que será lo que efectivamente condicione las características internas del modelo.

Todo parece indicar que la tendencia, especialmente notoria hasta el momento en Cataluña y el País Vasco, es utilizar las transferencias de funcionarios del Estado como sistema eventual para evitar las duplicidades y contar con un personal experimentado, pero, cubierta una primera etapa, ser la Comunidad directamente la que proceda a reclutar su propio personal, si bien ciñéndose a la normativa básica que el Estado establezca al respecto. De este modo, si en el momento presente los funcionarios de carrera al servicio de las Comunidades son todos transferidos de la Administración estatal o local, una vez que éstas pongan en marcha su propia selección se entrará en un largo período de tiempo en el que habrán de convivir los funcionarios procedentes del Estado y los reclutados directamente por cada Comunidad, para acabar con un funcionariado seleccionado y estructurado en exclusiva por ellas mismas³². Naturalmente, la fórmula de funcionariado exclusivo podría ser compatible con la institucionalización con carácter permanente de la posibilidad de que los funcionarios que siga seleccionando la Administración central puedan servir en las Administraciones autonómicas (bien en puestos a ellos reservados, bien indistintamente y en igualdad de trato con los funcionarios propios de éstas).

En este sentido, nunca se debe extremar el principio de burocracias independientes, ya que si observamos otros países que han adoptado este sistema (con organizaciones federales, incluso, como Alemania Federal), los mecanismos de coordinación de las organizaciones burocráticas son cada vez más intensos y las fórmulas de colaboración y de movilidad interadministrativa de los funcionarios cada día mayores.

Queda por saber cuál va a ser el modelo que vayan a adoptar el resto de las Comunidades Autónomas que se constituyan, aunque la tendencia a la homogeneización de los sistemas burocráticos regionales implicaría la adopción de fórmulas próximas a las de los Estatutos ya en vigor. Parece, por tanto, que se está excluyendo la posibilidad (defendida, como se ha indicado, por el Libro Blanco sobre Devolución de Poderes a Escocia y Gales, de 27 de noviembre de 1975, en base a sólidos argumentos) de mantener una Función Pública única para todo (o casi todo si se admitiera alguna posible especialidad) el Estado (Administración central y Comunidades Autónomas incluidas), que, en este caso, seguiría siendo seleccionada de forma unitaria y repartidos sus efectivos indistintamente entre ambas. Naturalmente, una hipotética adopción de este sistema implicaría un replanteamiento general de la organización de la política de personal del Estado, ya que en ningún caso debería apoyarse sobre la base de una primacía competencial de la Administración central (continuando con las actuales facultades y limitándose a poner el funcionario seleccionado a disposición de una determinada Comunidad Autónoma), sino que debería arbitrarse un sistema de competencias compartidas en las que el peso autonómico adquiriera un relieve suficientemente importante para compensar a las Comunidades de la pérdida de poder de organización burocrática

independiente que la adopción de tal solución comporta; y que habría de articularse a través de una participación efectiva en los órganos de dirección y ejecución de la política de personal, que naturalmente deberían sufrir, con carácter previo, una reorganización general que los dotase de capacidad de actuación sobre toda la Función Pública.

Se abre, de este modo, a partir de este punto el gran tema de la organización de la burocracia de las Comunidades Autónomas y que excede, con mucho, los límites de extensión y profundización a que responde este trabajo sobre la cuestión más específica de las transferencias de funcionarios. El desafío a que nos someten los interrogantes que se plantean y el alumbramiento de un nuevo sistema burocrático eficaz, profesional y económico, capaz de dar respuesta al nuevo modelo de Estado, se revela como uno de los objetivos de más complejidad en la difícil construcción de la España de las Autonomías.