

## **ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA**

### **SUMARIO:**

- I. *Los problemas iniciales planteados.—*
- II. *Un ejemplo concreto: la Ley 4/1981, de 4 de junio, del Parlamento de Cataluña, de medidas urgentes sobre la Función Pública de la Generalidad.—*
- III. *Algunas cuestiones que precisan solución inmediata.*

### **I. LOS PROBLEMAS INICIALES PLANTEADOS**

Como ha podido observarse a lo largo de las interesantes exposiciones que se han efectuado hasta el momento, el tema de la Función Pública regional se revela como una de las claves fundamentales para un buen funcionamiento futuro de las Administraciones autonómicas. Es éste el momento adecuado para aportar soluciones en este tema que tengan vocación de futuro y que puedan ser aceptadas colectivamente, tanto por los responsables de la Administración central como por las Administraciones autonómicas en proceso de creación y desarrollo.

Sin embargo, pese a la importancia y a la delicadeza de este tema, que provoca en el momento actual tensiones y frustraciones a la par que expectativas y esperanzas en el funcionario transferido o por transferir, no ha sido atendido con el rigor y profundidad que exigían la importancia y trascendencia de la cuestión.

En efecto, muchos problemas y deficiencias de carácter general, independientemente de los problemas específicos que se han planteado en cada territorio autonómico, han ido surgiendo desde el comienzo del proceso autonómico sin obtener adecuada respuesta; en unas ocasiones por miedo al error y en otras por falta de ideas.

De este modo, el problema fundamental que puede observarse en relación con el tema de la Función Pública autonómica es la ausencia de una normativa general adecuada que, con carácter previo al proceso, hubiera fijado los criterios básicos y definido las líneas maestras de lo que haya de ser la Función Pública en un Estado política y administrativamente descentralizado.

Se hallan en la actualidad en tramitación en las Cortes Generales dos Proyectos de Ley, el Estatuto de la Función Pública y la LOAPA (en la que una parte importante regula los problemas del funcionario regional), cuya aprobación debería haber sido previa al comienzo de los procesos autonómicos y cuya aprobación tardía, sin embargo, puede producir tensiones innecesarias y conflictos de ya difícil solución que de otro modo pudieran haber sido evitados. En esta como en otras cosas, la realidad y los hechos han ido siempre por delante del

Derecho, que se ha aplicado más para solucionar a posteriori las carencias previamente existentes que para ordenar armónicamente y con visión de futuro las realidades sociales sobre las que opera.

Esta falta de criterios básicos de organización, unida a la inexperiencia propia de los albores de los procesos autonómicos, ha producido en los entes autonómicos un aluvión de situaciones particulares, irregulares muchas de ellas y de difícil solución.

Un problema que preocupa al funcionario transferido o por transferir a los entes autonómicos, y que sin duda debe preocupar cara al futuro a los dirigentes de la Administración central y de las Administraciones autonómicas, es el carácter muy politizado que se ha observado en algunos de éstos, del reclutamiento de personal para ocupar puestos considerados de carácter profesional; cierto es que este personal no se ha integrado en dichos entes en calidad de funcionario de carrera por la prohibición legal existente en ese momento de selección de funcionarios independiente por los entes preautonómicos, pero, sin embargo, la tendencia a la estabilidad en el puesto propia de los que acceden a puestos considerados de carácter técnico plantea, a largo plazo, un problema de difícil solución que pudiera haber sido evitado de haberse previsto sus efectos con anterioridad. De este modo, en algunos entes autonómicos en los que la contratación de nuevo personal ha adquirido proporciones inadecuadas se está produciendo el problema de la existencia de dos colectivos de personas al servicio de estas Administraciones diferenciados por un régimen jurídico diverso y distanciados en cuanto a sus planteamientos profesionales, cuando no enfrentados por la mutua competencia en la promoción profesional: el primero de ellos, constituido por los funcionarios transferidos, bien por la Administración central, bien por las Diputaciones Provinciales, a los entes autonómicos, cuya aspiración fundamental es la de que en las nuevas Administraciones no sólo se les garanticen sus derechos adquiridos, sino que no se les recorten sus expectativas de promoción profesional; y el segundo, constituido por los contratados de nuevo ingreso, que, en aquellos casos en que han accedido apoyados en su procedencia política, pueden tener mayores facilidades reales de acceso a los puestos profesionales de responsabilidad que los citados en primer lugar.

Por otro lado, se observa también una gran indefinición en relación con la situación del personal transferido a los entes autonómicos, siendo por completo insuficientes las normas que con carácter general han regulado este tema (Reales Decretos 2218/1978, de 15 de septiembre, y 19421/1979, de 1 de junio) y las que con carácter especial son de aplicación a los funcionarios transferidos a la Generalidad de Cataluña y al País Vasco.

Efectivamente, la cláusula general de «respeto a los derechos de cualquier orden y naturaleza que puedan corresponder a los funcionarios en el momento de la transferencia» no supone, en función de la tendencia a la extensión del sistema de libre designación para la provisión de puestos de trabajo, una garantía de uno de los derechos que mayor incidencia tienen sobre la vida del funcionario, que es el derecho a la carrera administrativa y a que se le aseguren unos sistemas objetivos de promoción, sin discriminación de ningún tipo y en igualdad de condiciones con los demás.

Por ello se ha observado un cierto recelo, particularmente sentido en las Comunidades en que los fenómenos apuntados se han desarrollado con mayor intensidad, de los funcionarios del Estado a ser transferidos a las Comunidades Autónomas; recelo que no procede, en general, de una actitud contraria al fenómeno autonómico, sino de una inseguridad sentida colectivamente en cuanto a su futuro profesional.

## **II. UN EJEMPLO CONCRETO: LA LEY 4/1981, DE 4 DE JUNIO, DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA, DE MEDIDAS URGENTES SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA GENERALIDAD**

Estos problemas de carácter general que venimos apuntando pueden observarse en su traducción normativa en el primer texto legal procedente de una Comunidad Autónoma dirigido a regular, si bien provisionalmente, los problemas que plantea la Función Pública regional: me estoy refiriendo a la Ley 4/1981, de 4 de junio, del Parlamento de Cataluña, de medidas urgentes sobre la Función Pública de la Generalidad.

La precitada norma, cuyo carácter provisional indica ya la tendencia a la indefinición por falta de legislación estatal previa sobre la particular en que en esta cuestión nos movemos, intenta dar una solución de emergencia a los problemas con los que se enfrenta el Gobierno de la Generalidad en el tema de la Función Pública.

Esta Ley fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno, que fue desestimado por el Tribunal Constitucional, si bien precisando en el fallo que ésta fuera interpretada de acuerdo con las consideraciones que por el propio Tribunal efectuaba en los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia y que introducían, de hecho, importantes limitaciones a la auténtica voluntad de la Ley.

Pueden ser tanto la Ley, alguno de cuyos aspectos analizaremos someramente a continuación, como la propia Sentencia del Tribunal Constitucional un ejemplo y consecuencia de esa ausencia de una normativa estatal previa que establezca los criterios generales y delimite el marco de actuación independiente de las Comunidades Autónomas en esta materia. De este modo, la Ley adolece, a nuestro juicio, de los siguientes problemas básicos:

— En primer lugar, la estrechez de su objetivo, que, vuelvo a repetir, no se debe tanto a un error de planteamiento de la Generalidad, sino a la ausencia de un marco normativo en el cual pueda ésta desarrollar una competencia que le reconoce el artículo 10.1 de su Estatuto de Autonomía de organizar una Función Pública regional propia, aunque deba hacerlo dentro de las condiciones y límites perfilados por la legislación básica estatal, que, como digo, están por establecer.

De este modo, de la lectura conjunta del texto legal, parece que uno de los objetivos fundamentales del mismo es procurar la estabilidad del personal sometido a contrato administrativo dándole acceso a los distintos puestos orgánicos existentes en los diversos

servicios de la Generalidad en igualdad de condiciones, al parecer, con los funcionarios de carrera.

De hecho, en Cataluña se ha producido ese fenómeno al que hemos aludido anteriormente de convivencia en el seno de la Administración autonómica de un importante número de contratados administrativos de nivel superior con los funcionarios transferidos, con la particularidad de que aquéllos predominan de modo muy sensible en los servicios centrales de la Generalidad, que es donde pueden hallarse los puestos básicos de futura promoción de los funcionarios transferidos.

Se produce, por tanto, en el texto legal que comentamos una tendencia a la institucionalización de la contratación administrativa como una fórmula habitual de acceso a la Función Pública de la Generalidad.

A este hecho responde el que dicha contratación sea sometida por la propia norma legal a los principios de objetividad y de concurso público de méritos. El establecimiento de un procedimiento selectivo legalmente regulado aproxima a la contratación administrativa, que en el Derecho del Estado está regulada en el artículo 6 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado como un supuesto de excepción y para casos de emergencia, a los sistemas de concurso y oposición que son previos al ingreso en las Administraciones Públicas en calidad de funcionario de carrera.

De este modo, se produce en la práctica una evidente distorsión del concepto de contratado administrativo (que en el Derecho del Estado es muy difícil que pueda, incluso, considerarse como funcionario público en la medida en que no está sometido a un régimen estatutario ni cumple los requisitos obligados de promesa de acatamiento de la Constitución, etc.), viniendo a convertirse en el ámbito de la Generalidad en una figura asimilada prácticamente en todo al funcionario estatutario y, en consecuencia, sometida a un régimen de acceso a la Administración basado en los méritos y en la selección objetiva.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que en la Administración del Estado difícilmente podía admitirse hasta el momento que el contratado administrativo pudiera acceder a puestos de carácter orgánico y que, lógicamente, el ejercicio de la Función Pública, que dichos puestos conlleva, estaba reservado en exclusiva a funcionarios de carrera.

La anteriormente citada Sentencia del Tribunal Constitucional admite, no obstante lo dicho, la vía de la contratación administrativa para cubrir puestos en la Administración de la Generalidad, aunque afirma que, en todo caso, debe regirse por el principio de excepcionalidad consagrado en el artículo 6 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, lo que impedirá «utilizar este procedimiento como vía normal de provisión de puestos en la Función Pública, lo diga así o no la norma particular».

Como es lógico, la Sentencia precisa que la vía de la interinidad, antes que la de la contratación administrativa, es la fórmula idónea para cubrir puestos orgánicos mientras no puedan ser atendidos por funcionarios de carrera. Efectivamente, la actual legislación de funcionarios civiles del Estado establece la situación de interinidad como único mecanismo ordinario para cubrir provisionalmente puestos reservados a funcionarios de carrera,

configurando al interino como un auténtico funcionario público durante el tiempo en que permanezca en tal situación, que por definición tiene un carácter provisional, cesando automáticamente en el momento que pueda ser nombrado para dicho puesto un funcionario de carrera.

El nombramiento de funcionarios interinos debería, a nuestro juicio, haber sido la fórmula inicial utilizada por los entes preautonómicos para cubrir puestos que posteriormente deberían haber sido ofrecidos a funcionarios de carrera. No obstante, la desfiguración de la contratación administrativa, provocada por la propia Administración central en los últimos años en algún sector específico, como la Educación, ha ofrecido argumentos a los entes preautonómicos para utilizar la contratación como fórmula inicial de acceso a las Administraciones autonómicas.

Otro de los fenómenos que se observan en la Ley que comentamos es la ausencia de una voluntad nítidamente profesionalizadora de la Administración autonómica.

Nadie duda de que una de las aspiraciones de los Estados modernos es conseguir unas Administraciones muy profesionalizadas que estén al margen de los cambios políticos del momento.

Cuando en el Proyecto de Estatuto de la Función Pública se está propiciando la profesionalización en la Administración central de la figura del director general, hubiera sido un gran paso hacia delante que este Proyecto de Ley de la Generalidad hubiera procedido a configurar como puestos de carácter técnico y no político a los directores generales y secretarios generales técnicos, reservando esta última condición para los cargos superiores a éstos y utilizando la figura del funcionario eventual, que el artículo 1, en su párrafo 2, de esta Ley considera fuera de su ámbito de aplicación.

No obstante lo dicho, quizá todos estos problemas hubieran podido salvarse si, como antes se ha indicado, hubiera existido un marco legal estatal adecuado en el que la Generalidad hubiera podido desarrollar sus facultades estatutarias en esta materia.

### **III. ALGUNAS CUESTIONES QUE PRECISAN SOLUCIÓN INMEDIATA**

Hechas las anteriores reflexiones sobre distintos problemas que viene planteando el tema de la configuración de la Función Pública autonómica, conviene a continuación hacer algunas observaciones y precisiones sobre los pasos que convendría dar y las cuestiones cuya solución es necesaria para que pueda enderezarse un tema del que depende, en una parte no desdeñable, el correcto funcionamiento del Estado autonómico.

— En primer lugar y como ya hemos venido insistiendo en varias ocasiones, es absolutamente indispensable que por las Cortes Generales sean aprobadas las leyes que fijen el marco de competencias a desarrollar por las Comunidades Autónomas en esta materia. Los distintos Estatutos de Autonomía ya aprobados conceden a determinadas Comunidades Autónomas competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Función Pública. Con todas

las garantías y cautelas que se deseen, deben establecerse las vías para que dichas Comunidades puedan organizar su propia Función Pública dentro de los límites que establezca la citada legislación estatal.

— Dentro de este orden de ideas y dadas las provisiones establecidas tanto por el Proyecto de nuevo Estatuto de la Función Pública como de la LOAPA, es imprescindible que el Gobierno determine con carácter inmediato a la aprobación de dichas normas qué Cuerpos de la Administración española tendrán el carácter de «nacionales».

A este respecto, hay que decir que parece conveniente que dichos Cuerpos sean en todo caso de nivel superior y que, entre éstos, sólo aquellos que constituyen los ejes básicos de las funciones administrativas gerencial, consultiva y de control tengan la consideración de Cuerpos Nacionales.

Como es sabido, en relación con estos Cuerpos, la Administración central seguirá ejerciendo sus facultades de selección, aunque posteriormente puedan ser destinados a prestar servicio en las Comunidades Autónomas. En relación con esta cuestión, la Administración central debería proceder con carácter inmediato a su definición como tales, a negociar con las Comunidades Autónomas qué tipo de puestos deberán cubrir en el seno de éstas y cuál sea el status que haya de corresponderles.

Por otra parte, a las Comunidades Autónomas deberá dárseles una participación en las decisiones dirigidas a la programación de efectivos de dichos Cuerpos e incluso ser consultadas en lo referente a los procedimientos de selección y formación de los mismos.

— En relación con los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas que no formen parte de los Cuerpos Nacionales, el Proyecto de la LOAPA, como es sabido, establece que sin perder su condición de funcionarios estatales se integrarán en los Cuerpos o Escalas de las Comunidades Autónomas como funcionarios propios de éstas. Mientras los funcionarios de Cuerpos Nacionales continuarán en la situación de activo, éstos pasarán a la denominada de «servicios especiales» en el Proyecto de Estatuto de Bases de la Función Pública.

Estos funcionarios, por tanto, dejan de estar en activo en sus Cuerpos y pasan a integrarse en un Cuerpo propio de la Comunidad Autónoma junto con los funcionarios que la misma proceda a seleccionar en el futuro.

En relación con estos funcionarios estatales transferidos no pertenecientes a Cuerpos Nacionales será necesario:

— En primer lugar, que se garanticen realmente sus expectativas reales de promoción profesional en la nueva Comunidad Autónoma como un auténtico derecho adquirido del funcionario.

— En segundo lugar, que se especifiquen los medios que aseguren su interregionalidad ya que su retorno a la Administración estatal, en la medida en que se supriman en ésta las plazas que ocupaban, será bastante difícil.

— Naturalmente, en relación con los Cuerpos o Escalas propios que creen las Comunidades Autónomas ha de interpretarse que la limitación contenida en el artículo 31, punto 2, del

Proyecto de la LOAPA, que establece que «las Comunidades Autónomas no podrán nombrar ni contratar personal de cualquier clase salvo para el desempeño de los puestos de trabajo de carácter político de especial confianza, sin haber antes comunicado la existencia de las vacantes a la Administración del Estado, a fin de que éste atienda la provisión de las mismas en la forma en que este artículo dispone» (es decir, ofreciéndoles a los funcionarios del Estado en expectativa de destino), sólo operará mientras existan funcionarios estatales sin colocación, pudiendo, una vez que se supere dicha situación, las Comunidades Autónomas proceder directamente a la selección de funcionarios para cubrir las plazas de los Cuerpos o Escalas propios de los mismos.

— Parece absolutamente necesario que las observaciones que ya antes se han efectuado sobre medidas de profesionalización de la Función Pública en general y de la autonómica en particular obtengan un refrendo normativo en las distintas disposiciones que en este tema se adopten.

Por ello, sería conveniente que las previsiones contenidas en los Pactos Autonómicos UCD-PSOE de profesionalización de la figura de los directores generales se incorporaran a los textos legales precitados (el Proyecto de Estatuto de la Función Pública así lo hace), e incluso a los propios Estatutos de Autonomía que aún hayan de aprobarse, lo que supondría una mayor estabilidad en las Administraciones autonómicas, muy necesaria en un Estado en el que, al existir 17 gobiernos regionales, habrá una gran movilidad política.

— Debe evitarse a toda costa el fenómeno de duplicación burocrática a través de la vía de la contratación. En este sentido, el citado artículo 31 de la LOAPA, en su punto 2, establece la utilización de la figura de la interinidad y no de la contratación para la provisión de plazas que no puedan ser cubiertas por funcionarios estatales.

Por otra parte, el repetido Proyecto de LOAPA prevé un sistema, con toda evidencia necesario, de supresión progresiva de plazas en Madrid y traslado de los funcionarios sobrantes a las Comunidades Autónomas.

— Es preciso también tender a una reducción progresiva del ámbito de funcionamiento de la libre designación para cubrir los puestos de carácter técnico. La libre designación debe operar, sin duda, para cubrir los puestos de Dirección General si éstos se tecnifican, pero a partir de los niveles inferiores debe procurarse a través de fórmulas cuidadosamente estudiadas establecer, por lo menos para una buena parte de ellos, el sistema de concurso de méritos como fórmula habitual de acceso.

Hasta aquí hemos hecho unas reflexiones sobre distintos problemas que plantea la organización de la Función Pública regional y pretendido apuntar alguna de las soluciones que este importante tema merece en el plazo más corto posible. Espero que las posteriores aportaciones del cualificado auditorio que me escucha enriquecerán, sin duda, los planteamientos efectuados.