

# JORNADES D'ESTUDI SOBRE ADMINISTRACIÓ I FUNCIÓ PÚBLICA EN L'ESTAT AUTONÒMIC

AGUSTÍN PÉREZ BARRIO

## I. INTRODUCCIÓ

El repte pendent de construir una Administració Pública autonòmica eficaç, que superi els defectes tradicionals de l'Administració Pública espanyola, així com la necessitat d'una reflexió sobre el tema en l'actual procés legislatiu sobre funció pública existent a la Comunitat Autònoma basca, han portat l'Institut Basc d'Administració Pública i la Facultat de Dret de la Universitat del País Basc a organitzar unes jornades d'estudi sobre aquestes qüestions.

La celebració d'aquestes jornades ha tingut lloc al Saló de Graus de la Facultat de Dret de Sant Sebastià, en reunions de matí i tarda, el dies 23, 24 i 25 d'octubre. S'hi han donat cita juntament amb els ponents més de dos-cents participants provinents de l'àmbit universitari, professional i polític, i s'hi han presentat tres comunicacions.<sup>1</sup>

La intenció d'aquesta crònica és realitzar una aproximació al contingut de les ponències —i també als seus autors—, atès que properament seran publicades per l'Institut Basc d'Administració Pública, la qual cosa permetrà examinar-les i criticar-les més àmpliament.

Les jornades es van estructurar en tres reunions: el Marc General, les Experiències Puntuals i les Experiències Funcionaries a Euskal-Herria.

## II. PRIMERA SESSIÓ

La sessió inaugural fou presidida per Elisabete Bizkarralegorra Otazua, directora de l'Institut Basc d'Administració Pública, qui, després de la benvinguda i la salutació als presents, expressà l'esperança que aquestes jornades poguessin servir com a punt de referència als diferents poders públics.

Després de la presentació dels ponents a càrrec de José Manuel Castells Arteche, prengué la paraula el catedràtic de Dret administratiu de la Universitat d'Alcalà, Alejandro Nieto, que exposà la ponència titulada «Administració pública i burocràcia a l'Estat espanyol».

Les línies fonamentals de l'autor foren les següents:

1. Les comunicacions presentades foren les següents:
  - «Els gabinets», a càrrec del senyor Jiménez Asensio.
  - «Autonomia parlamentària i funció pública», a càrrec dels senyors Aguiló Lucia i Visiendo Mazón i la senyora Sevilla Merino.
  - «Organització de la funció pública local», a càrrec del senyor Zurita.

Qualificà d'estèrils les etapes del tardo-franquisme i de la transició, anteriors a la dècada dels 80, i es demanà si en aquests darrers cinc anys s'ha esdevingut alguna cosa dins l'Administració en general. La resposta que donà fou negativa.

A continuació assenyala l'immobilisme o aferrament a les estructures anteriors i la improvisació com a notes característiques d'aquesta dècada, i apuntà igualment els defectes bàsics que condicionen la política funcional present:

En primer lloc, la ruptura entre el programa del PSOE i la posició del Govern socialista, de la qual destaca el desplaçament del poder de decisió en matèria d'administració i funció pública al Ministeri d'Economia i Hisenda.

En segon lloc, l'aïllament total del Ministeri de Presidència respecte al propi partit, a l'Administració i als Sindicats.

En tercer lloc, l'absència d'un programa d'acció.

Situà l'anàlisi de la política funcional durant la dècada dels 80 dins el marc anterior, i destacà els trets essencials d'aquesta política. Fonamentalment són els següents:

- 1) Arbitrisme comparable al del segle XVII, anacronisme o tercermundisme.
- 2) Cessió davant pressions de tota mena: del propi partit, internes i externes.
- 3) Actuació a través del mecanisme estimul-resposta.
- 4) Ajornament dels problemes feixucs.
- 5) Predomini del Ministeri d'Economia i Hisenda sobre el Ministeri de Presidència, fonamentalment en matèria de retribucions.
- 6) Esperit vacillant o ambigu de revenja contra els funcionaris i els cossos.
- 7) Irrrealisme. La Llei 30/84 de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública no té res a veure amb la realitat.
- 8) La megalomania fàcil. La Llei 30/84 pretén abastar l'Administració estatal, autonòmica i local, però en realitat s'aplicarà a un col·lectiu reduït de funcionaris.

A tall de resum de l'exposició, afirmà que no s'ha fet res substancial, car tot queda en anuncis i irregularitats. Així mateix, assenyala el problema d'adaptació de les Comunitats Autònomes a la Llei 30/84, llei irreal, contradictòria i ambigua que no les deixa actuar, de manera que serà necessari treballar i discórrer per traduir les disposicions de la llei en una realitat. Finalment, qualificà de terrible el llast d'aquesta llei.

La segona ponència fou presentada pel catedràtic de Dret administratiu de la Universitat Complutense, Tomás Ramón Fernández. El títol era «La Llei de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública: la seva incidència en l'estructuració del personal de les Comunitats Autònomes».

En primer lloc, el ponent relacionà l'objectiu tòpic de reforma de l'Administració que pretén aquesta llei amb el procés de reforma de 1964-65, a conseqüència del qual l'Administració guanyà en qualitat respecte al per-

sonal que la servia i als procediments, i van desaparèixer els principals vicis de la nostra Administració malgrat la permanència de les bases estructurals corporatives.

A continuació, se centrà en la incidència d'aquesta llei en l'estructuració del personal de les Comunitats Autònomes. Constatà la inexistència d'un model de funció pública, i ho féu a través de la interpecció de l'Exposició de Motius de la citada llei i l'anàlisi del seu articulat.

L'esquema argumental fou el següent:

En primer terme, i partint de l'objectiu principal d'aquesta llei, que segons l'Exposició de Motius és «suprimir els obstacles que una legislació vella anterior a la Constitució oposa al desenvolupament de l'Estat autònic», va intentar descobrir aquests obstacles en l'anàlisi de la regulació que la llei considera bàsica pel que fa als cossos, les regles de selecció dels funcionaris, el sistema de provisió de llocs de treball, la carrera administrativa, les situacions, les retribucions, la jubilació forçosa i les incompatibilitats. Aquest intent fou endebades per tal com aquestes matèries no constitueixen tals obstacles. La conseqüència és la impossibilitat per a l'interpret de veure l'obstacle de la regulació anterior i d'apreciar l'objecte principal de la llei.

Després d'aquesta anàlisi, destacà el caràcter i signe centralitzador de la llei, ja que totes les qüestions importants sobre la funció pública es regulen amb caràcter general i bàsic i amb prou feines queda marge per a la regulació autònica.

Tot seguit examinà els objectius secundaris que pretén la Llei 30/84.

Respecte al primer —«afrontar de manera realista el problema de la carrera administrativa»—, destacà la irrealitat del sistema ja que les garanties d'igualtat es fonamenten en les retribucions bàsiques, quan en realitat les importants són les retribucions complementàries, en les quals no regeix aquesta garantia.

Per consegüent, el realisme pretès consisteix a consagrar la màxima discrecionalitat en matèria retributiva, discrecionalitat observada també en el sistema de provisió de llocs de treball.

Respecte al segon objectiu secundari —«la racionalització de l'estructura de cossos i escales de l'Administració pública com a mitjà necessari per apropar l'Administració als ciutadans»—, observà la impossibilitat d'endevenir aquest objectiu en l'articulat de la llei.

Sense oposar-se totalment a la supressió i refosa de cossos, criticà l'operativitat de certs prejudicis sobre la «bèstia negra» dels cossos especials i la pèrdua per a l'Administració de molts aspectes positius incorporats per mitjà d'un autèntic esperit de servei existent en molts dels grans cossos que aquesta llei liquida.

Respecte al tercer objectiu secundari —«adaptar la nostra funció pública a les normes vigents als països del nostre entorn»—, declarà que el que fa la Llei 30/84 no té res a veure amb el que pretén, car no té ni una articulació clara ni uns principis inspiradors.

Aquest procés interpretatiu el portà a l'afirmació que no hi ha un model de funció pública i que existeix un context d'inseguretat jurídica que posa els funcionaris en una situació perillosa on predomina la resignació i la resistència passiva.

Finalment, examina les perspectives futures que es deriven d'aquesta llei. En aquest sentit constatà diversos fets:

- Com més discrecionalitat, més inseguretat jurídica.
- Disminució d'incentius per entrar i romandre a l'Administració pública.
- Desmoralització i passivitat dels funcionaris.
- Tendència a la fugida, ja sigui via excedència o bé via Comunitat Autònoma.

Per al ponent, la incidència positiva d'aquests fets en l'estructuració del personal de les Comunitats Autònomes resideix en la possible i laboriosa capitalització que facin aquestes Comunitats de la desmoralització de la funció pública estatal.

La incidència negativa es manifesta en l'escàs marge que deixa la llei per a la regulació autonòmica i en l'impediment que suposa per a les Comunitats Autònomes a l'hora de cercar un model de funció pública, atès que és inexistent a nivell estatal. Així, doncs, hom pot qualificar la situació actual de parèntesi i no és desencaminat aventurar un futur incert.

La tercera ponència fou exposada pel professor titular de Dret administratiu de la Universitat d'Oviedo, Raúl Bocanegra Sierra. El títol era «La funció pública local a la Llei de Bases del Règim Local».

El contingut de l'exposició es va centrar en l'estudi del títol VII de la Llei 7/85, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local dedicat al personal al servei de les entitats locals, per bé que va excloure del tractament el personal laboral i eventual.

L'exposició del tema enquadrat d'aquesta manera es va fer dins el context format pel caràcter bàsic d'aquesta llei —desenvolupament de l'article 148.1.18 de la Constitució—, el principi d'autonomia de les Corporacions locals, la Llei 30/84 de mesures per a la reforma de la funció pública i els pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre diferents extrems de la funció pública local.

L'anàlisi del títol VII es dividí en tres parts:

- 1) La referència que fa la LBRL als funcionaris locals amb habilitació nacional.
- 2) La referència als funcionaris propis de les Corporacions locals.
- 3) La referència a les disposicions comunes als funcionaris de carrera.

Respecte a la primera part, el ponent apuntà que la LBRL accepta l'opció constitucional en favor del sistema funcional per establir el règim jurídic bàsic dels servidors públics, i també la reserva de determinades funcions públiques a uns funcionaris amb habilitació de caràcter nacional.

Aquesta reserva que fa l'art. 92.3 LBRL la considerarà com un dels trets definidors de la configuració de la funció pública local que estableix aquesta llei, i observà alguns problemes importants derivats de la reserva.

En primer lloc, sorgeix la qüestió de si la determinació dels principis bàsics, que correspon a l'Estat, pot alterar l'ordre competencial establert per la Constitució i els Estatuts.

La resposta l'obté de les idees que extreu de la STC, de 7 d'abril de 1983, per a la qual la determinació de les bases —funció atribuïda per la Constitució a l'Estat amb gran amplitud i completa llibertat, segons el ponent— suposa l'assignació a la legislació bàsica d'una funció determinadora indirecta de les competències de les Comunitats Autònomes, per la qual cosa l'establiment del caràcter bàsic d'aquesta existència de funcionaris locals amb habilitació nacional no suposa una violació de les normes estatutàries, sinó un exemple de la funció delimitadora de la legislació bàsica.

En segon lloc, una altra qüestió que sorgeix és si la reserva citada és contradictòria amb la reforma global operada per la Llei 30/84, per tal com aquesta ve a substituir la idea de funció reservada al cos per la idea de lloc de treball.

Relacionant el contingut de l'art. 15.2 de la Llei 30/84, que no té caràcter bàsic, amb el que preceptua l'art. 101 LBRL, arribà a la conclusió que no hi ha, però, contradicció.

En tercer lloc, es planteja si suposa una infracció al principi d'autonomia local el fet que sigui una instància altra que la municipal qui seleccioni aquests funcionaris.

El tema el considerà resolt en la LBRL per tal com entenia que la selecció d'aquests funcionaris no afecta el principi constitucional d'autonomia local.

Respecte a la selecció, formació i provisió de llocs de treball d'aquests funcionaris, assenyalà la finalitat de formació unitària i homogènia pretesa per l'art. 98 LBRL. Advertí, d'una banda, la clara separació entre l'habilitació, l'atribució d'idoneïtat per exercir un càrrec i els concursos per a la provisió de llocs de treball; d'altra banda, observà l'excepció existent a aquest sistema per al País Basc produïda per la disposició addicional segona de l'esmentada llei, que altera el que es preceptua amb caràcter general respecte a la facultat de convocatòria dels concursos per cobrir les vacants de places d'aquests funcionaris, el seu nomenament, el barem en la fixació de mèrits i la seva formació.

A banda d'aquestes consideracions, destacà el desconeixement del joc del principi d'autonomia local de què fa gala la STC de 7 d'abril de 1983, que resol un conflicte de competències partint de la correlació Estat-Comunitats Autònomes i no de l'abast de la intervenció de les Entitats locals afectades en el procediment per a la provisió de llocs de treball en tant que derivació del principi citat. Aquest desconeixement l'ha vingut a arranjar la disposició addicional segona 8, que reforça el principi d'autonomia local, ja que fixa en un 25 % la participació de les Corporacions locals en la determinació dels mèrits per al concurs de provisió de places d'aquests funcionaris.

Respecte a la segona part, és a dir, la que fa referència als funcionaris propis de les Corporacions locals, constatà en primer lloc una possibilitat més gran d'intervenció per a la legislació de desenvolupament de les Comunitats Autònomes i l'existència d'un àmbit molt més gran de disponibilitat de les Corporacions locals sobre els seus propis funcionaris.

A continuació es referí al tema de la mobilitat dels funcionaris i assenyalà de quina manera la regulació de l'art. 17.2 de la Llei 30/84 exclou la possibilitat que els funcionaris locals puguin exercir llocs de treball a l'Administració estatal llevat del cas previst per la disposició final 3 de la LBRL.

Per acabar, i en relació amb les disposicions comunes als funcionaris de carrera, el ponent centrà la seva atenció en els preceptes de la LBRL (arts. 95 i 97) dedicats a la participació dels funcionaris en la determinació de les seves condicions de feina i a la publicitat de les convocatòries d'accés a la funció pública local, respectivament, i assenyalà la problemàtica complexa existent en el primer tema i la singularitat del segon a través de l'anàlisi de la SRC de 27-7-82 i 25-10-83 relatives als citats temes.

### III. SEGONA SESSIÓ

Aquesta sessió se centrà en las Experiències Puntuals realitzades a l'Estat autonòmic. La primera ponència fou la titulada «La Llei de la Funció Pública de l'Administració de la Generalitat», exposada pel director general de la Funció Pública de la Generalitat de Catalunya, Joan Maria Ramírez Cardús.

El punt de partença fou admetre l'existència de possibilitats de desenvolupament autonòmic de la funció pública a desgrat de la imperfecció de la Llei 3/84. Aquesta llei la considerarà una eina absolutament necessària però insuficient, especialment per a algunes autonomies. La insuficiència consisteix a parlar de reforma de la funció pública sense plantejar-se la reforma de l'Administració atès que aquella és un subsistema d'aquesta.

A continuació destacà els principals problemes que presenta aquesta llei: a) la necessitat de desplegar ràpidament les lleis autonòmiques; b) la preocupació de voler-ho fer massa de pressa en el camp dels funcionaris, i c) la necessitat d'una absoluta voluntat política de respectar les lleis que anem fent.

El pas següent fou l'exposició de la gènesi de la Llei de la Funció Pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovada el 23 de juliol de 1985 i publicada al BOE n.º 206, de 28 d'agost. Seguidament passà a exposar els criteris fonamentals d'aquesta llei, que considerarà com una opció, i que són els següents:

1) Tractament interdepartamental de tota la política de personal a través de la Comissió Tècnica de la Funció Pública de cara a assolir que tots els temes de personal siguin discutits per tots els departaments.

2) Acceptació de l'estructura de cossos i escales, elements vertebrals, que poden ajudar als processos selectiu i de concurs, i igual acceptació de la possibilitat de personal laboral per a determinats llocs.

Destacà també l'admissió de l'existència de cossos quan es tracti d'exercir funcions homogènies descrites a l'art. 19.b i la intenció de limitar els cossos pel que fa al seu nombre.

3) Respecte a la selecció de personal, s'ha lliurat la feina a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, la qual intervé directament o indirectament en tots els òrgans de selecció, de manera que es crea un procés bifàsic de selecció per als nivells superiors: l'accés a la mateixa Escola i el Curs de Formació en el qual es pretén reproduir les condicions de treball del lloc a ocupar.

Quant als cossos facultatius, l'ingrés a l'Escola ha de venir determinat per la seva anterior preparació professional. En el Curs es desenvoluparà la formació bàsica funcional i l'específica d'aplicació en aquests cossos.

4) Pel que fa a la carrera administrativa, s'ha intentat oferir una autèntica carrera a gairebé tots els col·lectius funcionaris.

La fórmula seguida es basa en la concepció d'aquesta carrera en tres nivells:

- a) Promoció horitzontal, que pot aportar a una promoció interna dintre el mateix grup si hi ha diferents escales.
- b) Professionalització de la línia de comandament. Fins al nivell de cap de servei l'accés és per concurs.

Són destacables les novetats següents:

— L'elaboració d'un informe normalitzat anual o bianual respecte als funcionaris que ocupin llocs de comandament, com a mitjà valoratiu per al sistema de concurs.

— La previsió d'un expedient administratiu del qual es donarà audiència a l'interessat i es donarà compte al Comitè de Personal per efectuar el cessament dels càrrecs coberts per concurs: cap de negociat, secció i servei.

- c) Sistema d'oposició a concurs per a l'accés als cossos i escales de la Generalitat.

5) Respecte a la participació del personal, es pretén de donar validesa a les possibles aportacions tècniques dels funcionaris, els sindicats, etc., ja que els interessos de la institució no tenen per què ser contradictoris amb els interessos dels funcionaris.

6) Pel que fa al funcionaris interins i transferits, s'ha volgut possibilitar la consolidació de la seva posició a través d'oposicions restringides.

7) Finalment, i en relació amb la mobilitat, la postura ha estat considerar que tothom que serveixi la Comunitat n'és funcionari. Se salven les diferències psicològiques entre el funcionari propi i el transferit a través de l'art. 29, que reconeix la integració dels funcionaris transferits i el respecte dels seus drets anteriors, i de l'art. 60 que en preveu la integració en els cossos i escales de la Generalitat, així com l'adquisició de la condició de funcionaris d'aquest organisme.

La segona ponència fou la titulada «El procés de formació de la Llei de la Funció Pública valenciana», presentada pel director de l'Institut Valencià d'Administració Pública, Andreu Morey Juan.

El ponent va començar assenyalant els pressupòsits polítics i tècnics del programa electoral del PSOE valencià, els quals havien de condicionar qualsevol avantprojecte de llei de la funció pública valenciana. A continuació exposà la gènesi i els principis bàsics de l'avantprojecte de llei i conclougué amb l'anàlisi dels problemes del desenvolupament de la llei.

Respecte a la gènesi i als principis bàsics, va exposar com a qüestió prèvia el procés reflexiu efectuat en la redacció de l'avantprojecte sobre el concepte

de funcionari i el de personal laboral, així con la solució adoptada per la llei.

L'estudi de la definició del concepte de funcionari públic fou necessari com a mitjà de solució de la dicotomia personal laboral o funció pública, produïda com a conseqüència de les diverses posicions del programa del PSOE i de les forces polítiques socialistes que coneixen el primer esborrany.

En aquest estudi s'arribà a la conclusió que la característica més pròpia del concepte de funcionari és la de permanència en la feina —s'hi observà com les definicions de funcionari han inclòs aquesta característica— i es va reconduir els altres problemes a la submissió al Dret administratiu de la seva relació jurídica.

A la llei valenciana, la solució fou una opció clara cap al règim funcionarial. La nova administració es basa en un pressupost per programes i el sistema de classificació de llocs que s'hi estableix permet la possibilitat que puguin qualificar-se de laborals llocs de treballs de caràcter administratiu que es prevegi que no són permanents o bé es dubti que ho siguin.

Un cop considerada aquesta qüestió prèvia, analitzà a continuació els principis bàsics de l'avantprojecte que afecten la llei.

El primer és la tendència a la funció pública única, que comporta:

- Aplicació d'un règim jurídic únic a tots els funcionaris.
- Aplicació dels mateixos criteris organitzatius i estatutaris en totes les Administracions de la Comunitat Valenciana.
- Mobilitat funcionarial.
- Possibilitat que l'Administració autonòmica pugui seleccionar els funcionaris locals.

El segon és la consideració del lloc de treball com a base organitzativa. La tècnica de classificació de llocs de treball era un instrument essencial per aconseguir l'eficàcia del sistema, tot i que presentava problemes pràctics.

El sistema selectiu tradicional apareixia com el primer obstacle del sistema pur de llocs de treball.

El tercer dels principis bàsics és el sistema de selecció de personal.

Abans de res analitzà els canvis que ha sofert el concepte d'elecció davant la mobilitat predicada a la Llei 30/84 i posà en dubte la utilitat del sistema selectiu d'aquesta llei en un sistema de llocs de treball o en una Administració que no necessiti fer seleccions massives de personal. Tot seguit passà a exposar el sistema d'habilitació de l'avantprojecte.

En aquest avantprojecte es va pretendre d'establir un sistema polivalent per a l'ingrés i per a l'accés a llocs de lliure designació, que s'anomenava sistema d'habilitació. Aquest sistema suposava la divisió del procés en dues fases: la primera era l'habilitació pròpiament dita, i la segona, el concurs per proveir cada lloc de treball. La primera no conferia cap relació jurídica amb l'Administració. Era la segona qui consolidava aquesta relació.

Això no obstant, la Llei de la Funció Pública valenciana només ha conservat la denominació del procés selectiu com a «prova d'habilitació» i la distinció de dues fases: la selecció pròpiament dita i l'accés al lloc concret.

Per acabar, analitzà els problemes de desenvolupament de la Llei de la Funció Pública valenciana pel que fa als principis bàsics assenyalats, i apuntà les possibles solucions en situacions determinades.



La tercera ponència, titulada «Problemes i perspectives de l'organització de l'Administració i la funció pública de les Comunitats Autònomes: el cas d'Aragó», fou presentada pel secretari general tècnic del Departament de Presidència i Relacions Institucionals de la Diputació General d'Aragó, Manuel Jiménez Abad.

Va començar afrontant la nova organització de l'Estat establerta per la Constitució de 1978, i assenyalà l'exigència d'un replantejament del sistema d'Administracions públiques, ja que a hores d'ara la reforma administrativa resulta més necessària que mai.

A continuació, i després de diferenciar la reforma de l'Administració pública de la reforma de la funció pública, va descriure el marc general en què s'inscriu qualsevol acció política i administrativa sobre les Administracions de les Comunitats Autònomes. Aquest marc es caracteritza per una autèntica deterioració institucional de l'Administració de l'Estat i pels problemes derivats dels defectes de planejament en la construcció de l'Estat autonòmic que han dificultat l'organització de les Administracions públiques de les Comunitats Autònomes.

Dins aquest marc, i per aconseguir l'objectiu de fer un disseny general del que hom volia que fos l'Administració pública d'aquesta comunitat, el Govern d'Aragó va elaborar un informe i una proposta de directrius que foren aprovats unànimement per les Corts d'Aragó.

La referència general als principals problemes que planteja aquest informe fou el contingut bàsic de la ponència. Les línies fonamentals que l'autor seguí foren les següents:

1. En primer lloc destacà que era bàsica la qüestió de l'organització administrativa.

Assenyalà, després d'una consideració prèvia, la importància d'un «òrgan d'organització» central amb el suport suficient en les seves decisions, i la necessitat de coordinar la unitat d'organització amb la unitat de pressupostos del Departament d'Hisenda. Tot seguit féu referència als problemes bàsics que planteja l'organització administrativa de les Comunitats Autònomes:

- a) Necessitat que es produeixi en la seva organització una integració suficient entre les diverses unitats que la componen.
- b) Necessitat de defugir la petrificació de les organitzacions públiques.
- c) Ajustament de l'organització administrativa a la realitat competencial i a les particulars dimensions territorial i personal de cada Comunitat Autònoma.
- d) Necessitat que hi hagi una integració de l'Administració a través de la vertebració horitzontal.
- e) Necessitat de delimitació entre òrgans polítics i administratius.
- f) Necessitat de reflexió sobre el tractament que cal donar als serveis perifèrics de les Administracions autonòmiques, especialment sobre els problemes que presenta el model d'articulació dels serveis perifèrics propis a través de les Diputacions provincials.

- g) La possible introducció d'unitats orgàniques que tinguin un àmbit territorial d'actuació inferior al de la província, és a dir, serveis comarcals.
  - b) Necessitat d'evitar radicalment la proliferació d'organismes autònoms en el si de les Administracions autonòmiques.
2. En segon lloc, analitzà el funcionament de l'Administració, que considerarà bàsic.

Posà de relleu la inadaptació de la nostra Administració a les modernes tècniques de gestió i criteris d'organització respecte a les organitzacions privades, i remarcà que ara era l'ocasió d'incorporar nous models i noves tècniques a l'organització administrativa de les Comunitats Autònomes.

Per a la construcció de les Administracions autonòmiques, va proposar, com a principis d'actuació que caldria introduir en el seu funcionament, els següents:

- a) Planificació i programació a tots els nivells de les Administracions autonòmiques necessàriament coordinades amb la programació econòmica i pressupostària.
  - b) Coordinació de funcions i funcionament correcte dels òrgans col·legiats que tinguin funcions coordinadores.
  - c) Desconcentració de funcions en l'organització perifèrica de les Comunitats Autònomes.
  - d) Productivitat i control d'eficàcia de les actuacions en connexió amb la modificació dels criteris tradicionals d'inspecció de serveis.
  - e) Necessitat d'una valoració de la introducció de la informàtica en el funcionament de l'Administració i estudi de reassignació d'efectius autèntics.
3. El tercer i últim tema bàsic fou l'anàlisi de la funció pública a través de la determinació de les principals característiques i principis del projecte de Llei Ordenadora de la Funció Pública d'Aragó.

Aquests principis són els següents:

- a) Principi d'unitat d'acció en la política de personal.
- b) Principi de simplificació de les estructures, i creació d'un cos per cada nivell de titulació.
- c) Les relacions de llocs de treball com a clau del sistema.
- d) L'oferta anual de feina pública com a conseqüència d'uns procediments interns de provisió de llocs de treball i antecedent dels procediments de selecció.
- e) Reforma del sistema selectiu general mitjançant la introducció de noves fórmules pel que fa a selecció, provisió i carrera administrativa.

#### IV. TERCERA SESSIÓ

Aquesta sessió va estar dedicada a les Experiències Funcionaries a Euskal-Herria. Sobre aquest tema es van presentar tres ponències.

La primera, a càrrec del professor de Dret administratiu de la Universitat del País Basc, Demetrio Loperena Rota, es titulava «La funció pública a Navarra: evolució».

Començà amb una introducció en què destacà la singularitat del règim navarrès i l'interès jurídic que presentà l'estudi d'aquesta singularitat.

A continuació va exposar els principals trets de la funció pública navarresa del segle XIX i la seva evolució a través de l'anàlisi de la legislació d'aquest període. Prosseguí la visió històrica parlant de l'Estatut Provincial de 20 de març de 1920, que garantia els funcionaris forals, i el Decret-Llei de 4 de novembre de 1925, que establí les bases per a l'Estatut Municipal de Navarra, bases desenvolupades pel Reglament d'Administració Municipal de 3 de febrer de 1928, que es manté vigent en alguns aspectes.

La conclusió extreta de l'estudi d'aquest període anterior a la transició política fou la constatació de la inexistència de problemes excessius quant a la relació de la legislació específica navarresa amb la legislació general.

Seguidament observà, com a característica de la dècada dels setanta, l'existència de disposicions que pretenen adaptar l'estructura administrativa i personal, així com normes que miren d'incorporar els nous drets i les noves llibertats al règim funcional navarrès.

En l'exposició de la normativa vigent, després d'assenyalar quin és el fonament estatutari i el contingut de la Llei Foral 13/83 de 30 de març, estatut actual de la funció pública navarresa, destacà com a tres més sobresortints d'aquesta llei els següents:

- a) Ordenació sistemàtica i globalitzadora que substitueix la normativa asistemàtica precedent.
- b) Acceptable racionalització de nivells i graus.
- c) Unificació dels règims jurídics per als funcionaris locals i forals.
- d) Adequació de la forma d'accés als principis constitucionals de mèrit i capacitat.
- e) Desaparició absoluta de les prebendes.
- f) Creació de l'Escola de funcionaris públics.
- g) No es fa previsió legal sobre el personal que es transfereixi de l'Administració central.
- h) Actual desenvolupament reglamentari de la llei en la seva gairebé totalitat de matèries.

Com a punt previ a les conclusions finals observà la problemàtica de la relació entre la legislació foral i la legislació general en matèria de funcionaris.

En relació amb aquest tema, d'una banda atribuï a la disposició addicional primera de la Constitució, la qual empara i reconeix el respecte als drets històrics, el caràcter de títol jurídic que permet a les Corts d'exceptuar el règim jurídic funcional per a Navarra, i d'altra banda, després d'examinar l'abast de la legislació estatal sobre el règim funcional navarrès, va postular-ne la inaplicació sempre que es trobi en contradicció amb aquest règim.

Al final de la seva exposició, arribà a les següents conclusions:

1. Navarra sempre ha mantingut un règim propi de funcionaris regulat per normes emanades de les seves institucions.
2. Els mitjans tècnics d'articulació han estat disposicions excepcionals.
3. La Constitució emparà aquestes competències en la disposició addicional primera.
4. La Llei Foral navarresa 13/83 de 30 de març no és sotmesa a les bases estatals.
5. Aquesta llei suposa una ordenació sistemàtica i globalitzadora de la funció pública.
6. L'ambigüïtat de les disposicions d'excepció (disposició addicional primera de la Constitució, disposició addicional catorzena de la Llei 30/84 i la disposició addicional tercera de la Llei 7/85) suposa una dilació al compromís polític ulterior, sistema que pot portar a una aproximació de l'excepcionalitat a la generalitat.

La segona ponència, presentada pel catedràtic de Dret administratiu de la Universitat del País Basc, José Manuel Castilla Arteche, es titulava «La funció pública local a Euskadi».

De bell començament, manifestà que la seva exposició se centrava en la funció pública foral i local.

A continuació tractà l'evolució històrica del tema a través de l'examen de diversos períodes: la Restauració, la dècada de 1920, la II República i la Constitució de 1978; apuntà les principals característiques de cadascun i assenyalà que la configuració autèntica de l'Administració actual es va produir a la dècada de 1920.

El següent pas fou l'examen de les notes característiques de la funció pública basca en el context derivat de la Constitució de 1978. Destacà com a trets principals, per una banda, una anticipació progressista respecte a la regulació bàsica estatal de la funció pública, i per una altra, un enfrontament reiterat amb les autoritats centrals que es reflecteix en els diversos conflictes de competències resolta pel Tribunal Constitucional en aquesta matèria.

Com a conseqüència d'aquest examen, advertí una indeterminació del marc general de la funció pública i una indeterminació del marc domèstic de la funció pública basca, car en la Llei de Territoris Històrics no hi ha cap mena de referència expressa als funcionaris locals.

En aquest marc d'indeterminació, concretà l'aprovació de la Llei de Bases de Règim Local. Féu una nova anàlisi de la disposició addicional segona d'aquesta llei i apuntà el seu caràcter de via de sortida dels conflictes anteriors utilitzant la cobertura normativa de la disposició addicional primera de la Constitució.

En l'anàlisi del sistema de la disposició addicional segona de la LBRL, que qualificà de complex, assenyalà dues qüestions materials de pes.

En primer lloc, remarcà la primícia i l'avenç dinàmic que suposa la con-

sagració legal de la disposició addicional primera de la Constitució com a fonament de l'especialitat del règim funcional basc, matèria que en l'Estatut d'Autonomia no es troba relacionada amb aquesta disposició addicional ni en rep el suport.

Així mateix, destacà la gran importància, de cara a l'aparició dels Estatuts de la funció pública estatal i autonòmica, de l'opció assumida pel legislador de cobrir les especialitats funcionals basques amb la disposició addicional primera de la Constitució (enfrent de certa doctrina que regula el caràcter de dret històric a la qüestió del funcionariat).

En segon lloc, i destacant el paper que juguen els territoris forals en la disposició addicional segona, va qüestionar, d'una banda, l'equiparació entre drets històrics i territoris forals, i, d'una altra, el grau d'incidència d'aquesta disposició addicional en els principis inspiradors de la Llei de Territoris Històrics.

Com a conclusió d'aquesta anàlisi, destacà l'ocupació realitzada per les Institucions forals de l'àmbit d'actuació de les Institucions comunes, amb la consegüent potenciació del paper que aquelles han de jugar.

Finalment, assenyalà la necessitat que sigui reconeguda l'especificitat del règim funcional basc tant per la llei estatal de funció pública com per la llei basca. En la llei basca és indispensable, a més, una regulació homogènia i semblant de la funció pública local i foral.

La tercera ponència, presentada pel vice-conseller d'Administració i Funció Pública del Govern basc, José Ignacio Iglesias Lezama, girà a l'entorn dels «Trets generals de la funció pública basca».

El contingut de l'exposició es cenyí exclusivament en l'anàlisi que l'Administració general i insitucional, d'acord amb les coordenades estatals, i deixà de banda l'Administració local i foral.

Aquesta anàlisi fou feta a través del tractament de tres grans apartats.

El primer apartat es referí a l'examen del procés d'institucionalització juntament amb el marc normatiu estatal de referència.

En aquest procés destacà, per una part, la normativa dictada pel Govern basc a l'empara de la disposició transitòria segona de l'Estatut d'Autonomia, normativa que fa referència a la contractació de personal i a l'organització administrativa principalment, sense oblidar la regulació de matèries particulars com les referides a incompatibilitats, drets passius i reglamentacions de caràcter intern.

Per una altra part, i fent referència al marc normatiu estatal, examinà la incidència d'aquesta legislació —Llei 12/83, de 14 d'octubre, del Procés Autonòmic; Llei 30/84 de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública, Llei 7/85 de Bases del Règim Local— en la construcció de l'Administració basca i en relació amb la Llei 27/83 del Parlament basc de «relacions entre Institucions Comunes de la Comunitat Autònoma i els Òrgans Forals dels seus Territoris Històrics».

El segon apartat se centrà en l'exposició de les característiques actuals del personal i dels òrgans de l'Administració basca.

Pel que fa a les característiques del personal, féu una anàlisi estadística detallada de la composició i quantificació del personal al servei de l'Admi-

nistració autonòmica i constatà que existia diversitat d'origen i de vincle jurídic en el conjunt del personal d'aquesta Administració.

Pel que fa referència als òrgans de l'Administració basca, observà la importància del Departament de Presidència i Justícia com a òrgan superior jeràrquic competent en matèria de funció pública basca d'acord amb la determinació de funcions i contingut competencial efectuada pel Decret 101/84 del Govern basc.<sup>2</sup>

La tercera i última qüestió examinada pel ponent fou el tractament de les orientacions futures de la funció pública basca.

En primer lloc considerà premisses bàsiques per a qualsevol actuació posterior les següents:

- a) La necessària diferenciació entre Administració com a sistema de gestió i Administració com a conjunt institucional de persones que la componen.
- b) L'assumpció dels objectius a cobrir i de les directrius a seguir, tant per part de l'Administració com per part de les persones a qui van adreçades.

A continuació, i considerant el lloc de treball l'element central del sistema, assenyala les línies d'actuació del Govern basc així com els projectes específics per a l'ordenació de la funció pública basca. Són, principalment, els següents:

- Reconeixement de l'euskera i potenciació del seu ús entre el personal de l'Administració basca.
- Existència d'un funcionariat preparat de cara a les relacions amb la CEE.
- Adequació dels processos d'ingrés, selecció i formació dels funcionaris als principis d'igualtat, mèrit i capacitat.
- Formació del funcionariat a càrrec de l'Institut Basc d'Administració Pública.
- Extinció del personal contractat i interí.
- Predomini del concepte de lloc de treball.
- Determinació dels llocs de treball laborals.
- Definició dels òrgans de la funció pública basca.
- Fixació de les incompatibilitats.
- Reciclatge d'efectius.

A tall de resum, assenyala la intenció de flexibilitzar les estructures administratives, aconseguir una professionalització del funcionariat i assolir una eficaç prestació de serveis.

2. Derogat pel Decret 5/85 de 27 de gener (BOPV, núm. 21, de 28 de gener de 1985) sobre determinació de funcions i àrees d'actuació del Govern basc.

## V. CLOENDA

L'acte de cloenda d'aquestes denses i intenses jornades fou presidit pel conseller de Presidència i Justícia del Govern basc, Juan Ramón Guevara Saleta.

En breus mots remarcà la necessitat d'una Administració àgil, eficaç i ben organitzada de les Comunitats Autònomes com a requisit fonamental per a la construcció de l'Estat de les Autonomies, el qual respon a una demanda d'autogovern que ha de comportar l'existència d'una funció pública pròpia.

Així mateix, expressà el repte pendent del Govern basc que no és altre que l'Administració basca rutllí i es consolidi com a tal, i per aconseguir-ho considerà fonamental l'existència d'una única funció pública basca.

## VI. CONCLUSIONS FINALS

Un cop realitzada l'aproximació al contingut de les ponències presentades pels protagonistes principals d'aquestes jornades, només em resta realitzar una breu valoració i un balanç de conclusió.

En primer terme, cal destacar la crítica directa i contundent a la Llei 30/84 de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública, els principals detractors de la qual foren els catedràtics de Dret administratiu de la Universitat d'Alcalá de Henares i de la Complutense, Alejandro Nieto i Tomás Ramón Fernández, respectivament.

Com a assistent a aquestes jornades, la sensació que vaig poder experimentar fou, d'una banda, l'apreciació del reiteradament criticat panorama de la funció pública estatal, i, d'altra banda, la constatació de l'interès i de les aspiracions de les Comunitats Autònomes que hi havia representades pel que fa a la recuperació i el distanciament del «caos» administratiu estatal, per aconseguir —a partir de l'escàs marge d'actuació que la Llei 30/84 els deixa— una estructuració racional de la seva funció pública al marge dels efectes i mancances de la funció pública estatal.

A més, cal no oblidar la predisposició dels ponents i els participants a cercar sortides per al tren de la funció pública que encara es troba en un túnel llarg i fosc.

En un altre ordre de coses, volem advertir el valuós contrast de les aportacions i models de funció pública de les diferents Comunitats Autònomes que ja han regulat aquesta matèria, i que ha de servir com a punt de referència i d'ajut a les futures regulacions normatives que les restants Comunitats hauran de realitzar.

El balanç final d'aquestes jornades el podem considerar molt positiu. Des del punt de vista organitzatiu, hem de destacar l'oportunitat d'aquesta iniciativa, que va sorgir conjuntament de l'Institut Basc d'Administració Pública i de la Facultat de Dret de la Universitat del País Basc, i que ha arribat a bon port, atès que la conjunció i la col·laboració de la Universitat amb l'Administració ha donat com a resultat una sèrie de consideracions, crítiques,

models i idees, aportats durant la celebració d'aquestes jornades, que poden significar un pas endavant en la futura i necessària anàlisi reflexiva anterior a qualsevol procés d'estructuració i reforma de la funció pública, procés que inexcusablement s'haurà de realitzar a l'entorn de la futura Llei de Funció Pública de la Comunitat Autònoma d'Euskadi.

Com a punt final, només ens queda expressar l'esperança impacient que l'Institut Base d'Administració Pública editi ben aviat les ponències d'aquestes jornades, ja que és indispensable per a l'estudi i el coneixement de la desitjada funció pública autonòmica.