

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE FUNCIÓ PÚBLICA

Joan Mauri i Majós

Professor de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

1. Introducció

En el moment en què sembla que s'inicia un procés de revisió de l'estatut jurídic del personal que presta servei a les administracions públiques convé recordar que la consolidació del nostre sistema d'autonomies territorials i el desenvolupament progressiu dels serveis públics han fet que, finalment, les funcions públiques no estatals siguin les burocràcies més importants numèricament del nostre país.¹

Cal contrastar aquest aspecte amb el dèficit important d'adaptació que des d'una perspectiva territorial presenta el model d'ordenació del personal que es va crear en la dècada dels anys vuitanta a fi de permetre i facilitar el procés de transformació d'un Estat centralitzat en un altre basat en l'autonomia, procés principal al qual, en aquell moment històric concret, se subordina tota la inquietud possible per millorar l'eficàcia gestora dels recursos humans existents.

La preocupació principal del legislador de les mesures de reforma de la funció pública és l'elaboració d'un sistema que configuri i asseguri la condició del funcionari respecte a les administracions públiques en l'escala estatal i autonòmica.² La necessitat de garantir la situació estatutària dels funcionaris estatals, incloent-hi els drets adquirits de qualsevol mena i naturalesa que tinguin en el moment de la cessió a les comunitats autònomes, comporta una dosi elevada d'uniformitat en el seu règim jurídic, que s'adopta conscientment per tal de disminuir les possibles resistències dels funcionaris públics al procés de reorganització de competències i serveis a causa de la implantació del sistema d'autonomies territorials. En aquell moment, el grau d'acceptació del nou model administratiu pels funcionaris i la voluntat de servei d'aquests als nous ens es mesura per la capacitat de reconeixement del règim estatutari estatal en l'estructura de destinació.³

1. La distribució de l'ocupació pública entre Administració pública estatal, autonòmica i local el 1994 se situava en un 48,18%, 32,54% i 19,28%, respectivament; el quadre comparatiu corresponent es pot trobar a Palomar Olmeda, Alberto, «La influencia de los problemas del entorno y de carácter general en la función pública actual», RVAP, 45-I, 1996, pàg. 199-200.

2. Aquesta preocupació és latent en el treball de Fuentes Suárez, José Luis, *Función pública, reforma administrativa y Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1980, on s'arriba a afirmar la necessitat d'elaborar una doctrina que configuri i asseguri la condició del funcionari públic respecte a l'Administració estatal i autonòmica.

3. Com veurem després, convé ressaltar en aquest procés el paper important de la jurisprudència constitucional decantada vers una definició uniforme i expansiva del model i la competència estatal.

És per això que es pot afirmar que la construcció d'un model de funció pública coherent amb els principis ordenadors de l'Estat autòndmic, que permeti a les comunitats territorials disposar de la capacitat necessària per dissenyar el patró de gestió més adequat als seus interessos i finalitats, encara és un problema pendent.

Es tracta d'un problema agreujat per una legislació extensa i minuciosa però dispersa, de matriu clarament uniformadora, però amb diferents nivells sectorials d'intensitat, integrada per normes bàsiques estatals comunes o generals i bases específiques per a determinades tipologies de personal. El resultat final ha estat que s'ha legislat d'una manera fragmentària, però amb molta intensitat i detall, l'ordenació de la funció pública; amb això s'ha deixat un marge estret de desplegament a les comunitats autònomes, les quals, incapacitades per elegir el seu propi model, forçades al mimetisme i a l'absència d'originalitat, cerquen vies d'escapament desnaturalitzadores de la competència estatal sobre les quals fonamentar la resolució dels seus problemes de gestió.⁴

Un problema essencial de l'estatut futur de la funció pública serà, doncs, l'amplitud i la dimensió de les bases estatals. Les raons de funcionalitat i operativitat exigiria un redisseny de l'extensió i el grau d'intensitat d'allò que és bàsic en aquesta matèria, fent servir el marge de llibertat política que, sens dubte, existeix per determinar el que sigui bàsic a cada moment,⁵ tenint en compte que un principi d'interpretació operativa i funcional requeriria una revisió d'aquelles matèries que la jurisprudència constitucional ha declarat bàsiques i que han estat desbordades per la dinàmica dels fets i la presència de nous actors en el sistema de fonts.

Abandonar la legislació de la transitorietat i establir definitivament les bases de l'ocupació pública de l'Estat autòndmic exigeix un esforç de comprensió de l'entorn territorial i organitzatiu del sistema de gestió de recursos humans que no es pot fer sobre uns canons interpretatius formulats en un moment històric caracteritzat pel procés d'adaptació de les estructures administratives estatals i la màxima expressió del qual és el principi d'utilització racional del funcionari existent.⁶

Per fer-ho, tractarem de determinar quin és el nucli bàsic de la competència estatal en aquesta matèria i intentarem articular una exposició que pugui ser útil dins un context com l'actual, caracteritzat pel procés de revisió legal del règim jurídic dels funcionaris públics.

4. La idea d'un model estatal uniforme del sistema de funció pública basat en una comprensió desmesurada de la competència bàsica estatal és un tòpic en la nostra doctrina; sobre això, Razquin Lizarraga, José Antonio, «La función pública de Navarra: aspectos competenciales y evolución», RVAP, 41, 1995, pàg. 280-281, i Trayter i Jiménez, Joan Manuel, *La conflictivitat competencial. Les bases del règim estatutari dels funcionaris públics*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autòndmics, Barcelona, 1993, pàg. 17. Una dura crítica a la transposició del model estatal per les normes autòndmiques sobre funció pública es pot trobar a Calonge Velázquez, A., i García de Coca, J. A., «La ley de la función pública en Castilla y León: clon huérfano», REALA, 249, 1991, pàg. 121-144.

5. A l'existència d'un marge de llibertat política en la determinació del que sigui bàsic a cada moment s'ha referit Tornos i Mas, Joaquim, «La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», RVAP, 31, 1991, pàg. 281.

6. La STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 42, enuncia amb claredat la situació de transitorietat a què em refereixo.

2. Constitució i estatuts d'autonomia

L'article 149.1.18 de la CE reserva a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels funcionaris.

Aquesta no és l'única habilitació estatal sobre la matèria, sinó que convé destacar la capacitat expansiva d'altres títols que hi tenen incidència directa, com ara la competència estatal sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), o la concurrència delimitadora d'altres competències estatals que només apareixen relacionades circumstancialment amb la funció pública, com ara el règim de producció, comerç, tinença i ús d'armes i explosius (art. 149.1.26) o la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals (art. 149.1.30); de moment evitem la referència a situacions més concretes com ara la del personal docent universitari i no universitari, la policia de seguretat, el personal al servei de l'Administració local o de l'Administració de justícia; tots aquests àmbits són propicis a l'encreuament d'habilitacions estatals i autonòmiques.

Pel que fa a les previsions dels estatuts d'autonomia en matèria de funció pública, s'hi poden distingir formes de tractament de la qüestió agrupables en tres conjunts.⁷

En primer lloc, l'Estatut d'autonomia del País Basc recull en l'article 10.4 com a competència exclusiva de la Comunitat el «*Estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18, de la Constitución*»; aquesta mateixa redacció es pot trobar a l'article 35.3 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó.⁸ En aquest grup podem incloure el supòsit especial del Règim foral de Navarra, ja que l'article 49.1.b del seu Estatut atribueix competència exclusiva a la Comunitat sobre el «*Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos*».⁹

Un segon grup d'estatuts (Catalunya, article 10.1; Galícia, article 28.1; Illes Balears, article 11.3; Extremadura, 8.6; València, 32.1; Andalusia, 15.1; Canàries, 32.2) encomanen a les comunitats respectives competències de desplaçament legis-

7. En aquest punt, seguim la classificació que va elaborar el seu dia Jiménez Abad, Manuel, «La función pública española en el marco de los estatutos de autonomía y la LOAPA», DA, 196, 1982, pàg. 109-114.

8. El nou article 35.3 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, amb la redacció que li va donar la Llei orgànica 5/1996, de 30 de desembre, atribueix a la Comunitat competència exclusiva en el «*Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, y de su Administración local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*».

9. Aquesta redacció, sens dubte, permet un marge competencial més gran en aquesta matèria a la Comunitat Foral, tal com ho ha entès la STC 140/1990, de 20 de setembre, que en el fonament jurídic 4 esmenta la competència bàsica estatal que es pot establir com a límit a la competència foral a «*aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que confirman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto*». Sobre la competència de la Comunitat Foral de Navarra en matèria de funció pública, Razquin Lizarra, José Antonio, «La función pública de Navarra: aspectos competenciales y evolución», RVAP, 41, 1995, pàg. 274-276.

latiu i execució «*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*».¹⁰

Cal situar en un tercer grup les comunitats autònomes de Cantàbria, La Rioja i Madrid. Els estatuts d'aquestes comunitats no contenen cap clàusula d'atribució expressa de competències sobre la funció pública, encara que a les disposicions transitòries s'afirma que el règim jurídic dels seus funcionaris resta subjecte a la legislació general de l'Estat i a la particular de la comunitat dins l'àmbit de la seva competència, amb la qual cosa es pot reconèixer implícitament un títol sobre la matèria que permetria integrar en el segon dels conjunts que hem dissenyat les comunitats d'aquest grup.¹¹ Finalment, l'Estatut d'autonomia d'Astúries no conté cap referència a les possibles competències d'aquesta Comunitat en matèria de funció pública.¹²

A partir d'aquí, i deixant de banda els casos específics de les comunitats autònomes de Navarra i Astúries, podríem afirmar que la resta de comunitats es divideix entre les que tenen reconeguda la competència exclusiva en matèria de funció pública i les que limiten la seva competència al desplegament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica estatal «*en los términos que la misma establezca*», «*de acuerdo con los principios y normas de actuación de la Administración del Estado*», «*de acuerdo con la legislación del Estado*» o «*de conformidad con la legislación básica estatal*».

Pel que fa a la distinció entre competència exclusiva assumida sens perjudici de la competència bàsica estatal i competència de desplegament legislatiu i execució, no sembla necessari fer un gran esforç interpretatiu per arribar a la conclusió que també sobre aquest tipus de competència exclusiva opera la legislació bàsica estatal i la converteix en competència de desplegament legislatiu.

Una dificultat més gran l'ofereix la diferenciació introduïda per la redacció dels estatuts que atribueixen a les comunitats respectives competències legislatives de desplegament legislatiu i execució «*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*» o fórmules semblants.

La diferència entre aquests estatuts i els del País Basc i Aragó consisteix precisament en la referència a la competència legislativa de la comunitat autònoma com

10. Al meu parer, cal incloure en aquest grup les comunitats de Castella i Lleó (art. 31.2), Castella-la Manxa (art. 39.3) i Múrcia (art. 52.2). En el primer cas, sembla que es reconeix a la Comunitat la competència en matèria de «*régimen de sus funcionarios*» «*de acuerdo*» amb els «*principios y normas de actuación de la Administración del Estado*». En el segon, es reconeixen a la Comunitat competències per a l'«*establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios*» però «*de acuerdo con la legislación del Estado*». Finalment, l'Estatut murcià matisa que el règim jurídic dels funcionaris de la Comunitat «*será regulado mediante Ley de la Asamblea de conformidad con la legislación básica del Estado*».

11. Disposició transitòria novena de l'Estatut d'autonomia de Cantàbria; Disposició transitòria novena de l'Estatut d'autonomia de La Rioja; Disposició transitòria tercera de l'Estatut d'autonomia de Madrid.

12. Això sembla que no ha estat cap obstacle perquè la Comunitat legislés sobre la matèria mitjançant la Llei 3/1985, de 26 de desembre, d'ordenació de la funció pública de l'Administració del Principat, modificada per la Llei 4/1991, de 4 d'abril, i la Llei 4/1996, de 13 de desembre. Precisament l'article 1 d'aquesta norma legal estableix que aquesta es promulga «*en desarrollo de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía para Asturias y del mandato contenido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública*». Al seu torn, l'article 11 d'aquesta norma estatal habilita les comunitats autònomes per procedir a ordenar mitjançant llei de les assemblees respectives la seva funció pública pròpia.

un desplegament dels termes que estableixi la norma estatal en el que sembla un reconeixement a la legislació bàsica d'una capacitat més gran de definició i enquadrament de la competència autonòmica.

En aquest punt convé que recordem l'autoritzada línia doctrinal que defensa que en el primer dels supòsits plantejats les bases només són aquells principis essencials que exigeix el nucli d'una matèria, mentre que en el segon la legislació bàsica és una regulació articulada d'una matèria amb vocació d'esgotar-la en el plànol horitzontal per fixar un marc normatiu que ha de desplegar una llei posterior, cosa que implica que en un cas sorgeix una llei que integra i completa les bases estatals i en l'altre una llei de desplegament.¹³

A parer meu, aquest plantejament comporta l'inconvenient de fer que la capacitat legislativa autonòmica depengui de l'estructura de la norma estatal que es presenta com a variable o alternativa en funció del tipus de potestat legislativa assumida per les comunitats autònomes. No sembla que el contingut i l'abast de la competència legislativa autonòmica hagi de dependre de la norma bàsica estatal,¹⁴ i tampoc no sembla que les lleis estatals puguin arribar a distingir l'estructura o l'extensió dels seus preceptes bàsics d'acord amb la forma assumida per l'atribució de la competència autonòmica.

Si es vol trobar una diferència raonable a aquest tipus de dicció, caldrà acabar portant-la a la capacitat d'innovació de la norma autonòmica en l'àmbit no cobert per allò bàsic. Però, en aquest sentit, la inexistència de normes estatals només pot ser entesa com a condició de possibilitat perquè les comunitats autònomes que hagin assumit competències legislatives, independentment de quina sigui la forma d'assumpció, les exerceixin sense altre límit que el respecte envers els principis que derivin de la Constitució; la innovació és possible sempre que no s'introdueixin divergències irraonables i desproporcionades a la finalitat que es persegueix.¹⁵

Així, doncs, les competències de desplegament legislatiu de les comunitats autònomes són, en tot cas, competències de desplegament i integració de què no poden ser privades, fins i tot en el cas d'inexistència de legislació bàsica estatal. A més, la legislació de desplegament sempre és exercici d'una competència legislativa que pot anar més enllà del reglament i que només està condicionada per les normes bàsiques enteses com una regulació comuna que no s'ha de diferenciar d'acord amb les configuracions o les precisions estatutàries que no acaben de desnaturalitzar el fet que allò que s'assumeix és una potestat legislativa fonamentada en el principi de competència i no en el de jerarquia.

13. Muñoz Machado, Santiago, *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1986, pàg. 106-107; Tornos i Mas, Joaquim, «La función pública en las comunidades autónomas (condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica)», RVAP, 7, 1983, pàg. 134-138.

14. Tal com assenyala Bayona i Rocamora, Antoni, *El dret a legislar en l'estat autonòmic*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1993, pàg. 195-200.

15. Així s'estableix a la STC 5/1982, de 8 de febrer, FJ 2. La STS de 4 de març de 1996 (Ar. 2171) resol un conflicte fonamentat en la capacitat d'innovació de la norma autonòmica en absència de legislació bàsica estatal sobre el règim d'una tipologia concreta de funcionaris públics (personal al servei de l'assistència sanitària de la Seguretat Social), en què admet la capacitat de la Comunitat Autònoma d'Andalusia per introduir una nova regulació que es considera proporcionada i raonable a la competència de la Comunitat.

Afirmar la possibilitat de predeterminació especial de la competència autonòmica, segons la interpretació estatutària de la distribució de competències sustentada en redaccions més o menys afortunades dels preceptes estatutaris, ens sembla accentuar un element de diversitat disfuncional per a l'Estat autonòmic i el sistema de funció pública que es tracta de construir. És per això que mantenim una posició d'igualació essencial de la competència autonòmica quan afirmem que totes les comunitats, amb les excepcions abans esmentades, tenen reconegut el mateix nivell competencial de desplegament legislatiu i execució de les bases estatals en matèria de règim jurídic dels funcionaris públics.

3. La matèria «règim estatutari dels funcionaris públics» i els títols estatals amb incidència en la regulació del personal al servei de les administracions públiques

La competència estatal en matèria de funció pública depèn del que puguin ser les bases del règim estatutari dels funcionaris públics. Així, doncs, el concepte de «règim estatutari dels funcionaris públics» delimita i concreta l'àmbit de la competència estatal.

Allò que pugui ser l'estatut dels funcionaris públics en termes de rellevància constitucional es troba a l'article 103.3 de la CE, on es reserva a la llei la regulació de l'estatut dels funcionaris públics, es garanteix als ciutadans l'accés a la funció pública d'acord amb els principis de mèrit i capacitat, es permet al legislador que introdueixi peculiaritats en l'exercici del dret de sindicació dels funcionaris públics, es preveu l'establiment d'un sistema d'incompatibilitats i s'adverteix que l'estatut dels funcionaris públics ha de contenir les garanties necessàries perquè exercixin les seves funcions en condicions d'imparcialitat.

Més enllà d'aquests aspectes no sembla que hi hagi un estatut legal del funcionari de carrera amb rang constitucional.¹⁶ A més, al meu parer, l'article 103.3 de la CE estableix una previsió de futur quan anuncia que es dictaran una o diverses lleis l'objecte normatiu de les quals és «l'estatut» dels funcionaris —l'ordenació del seu règim de prestació de serveis diferenciada de la resta de relacions de serveis— i el seu contingut obligatori és exclusivament el dret d'accés en condicions d'igualtat i mèrit, la llibertat sindical dels funcionaris públics, el sistema d'incompatibilitats i les garanties necessàries per a l'exercici de les funcions en règim d'imparcialitat.

Totes aquestes prescripcions atenen el contingut essencial d'una disciplina —el règim estatutari dels funcionaris públics— a la qual queden units amb un nexe inderogable, però l'extensió de l'estatut dels funcionaris públics no ha d'anar més enllà del necessari perquè tingui plena vigència i implantació si no es vol privar de flexibilitat adaptativa, funcional i territorial a la disciplina de l'ocupació pública.

El règim estatutari dels funcionaris públics és sobretot una noció doctrinal que

16. No hi ha en el nostre sistema, a diferència de l'article 33.5 de la Llei fonamental de Bonn, cap precepte que estableixi el mandat de legislar «*atendiendo a los principios tradicionales de la función pública*», com assenyalava amb encert Pulido Quecedo, Manuel, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992, pàg. 423.

remet a un model de prestació de serveis, el règim jurídic del qual es defineix legalment i reglamentària amb caràcter objectiu sense admetre derogacions individuals fonamentades en l'autonomia individual.¹⁷ Se'n pot deduir que els funcionaris públics estan sotmesos a les condicions d'ocupació que determinen les lleis i els reglaments i s'exclouen altres sistemes possibles de producció de normes per a la relació de serveis,¹⁸ però no se'n pot desprendre un contingut substantiu. La relació d'ocupació estatutària com a situació objectiva es pot contraposar a la relació d'ocupació laboral com a situació autònoma, però això no permet identificar-ne el contingut. El que es discuteix és un sistema de producció de normes per a un tipus definit de relació, no el contingut mateix d'aquesta relació, el qual es pot trobar en l'article 103.3 de la CE esmentat més amunt.

En primer lloc, aquest contingut el constitueix una referència a les condicions d'ingrés a l'ocupació pública d'acord amb els principis de mèrit i capacitat que enllaça directament amb l'article 23.3 de la CE, on es preveu el dret fonamental dels ciutadans a l'accés en condicions d'igualtat a les funcions públiques. Sembla, doncs, que els requisits indispensables per accedir a la funció pública a fi de garantir la igualtat i els procediments mínims per mitjà dels quals s'ha d'exercir el dret per a la determinació del mèrit i la capacitat formen part de l'estatut dels funcionaris públics i han de figurar en una norma amb rang de llei.¹⁹

Però el dret consagrat en l'art 23.2 de la CE no sols integra l'accés, sinó també el manteniment de la condició de funcionari i, en conseqüència, s'exigeix que les normes que regulen les situacions de continuïtat en la relació i la pèrdua de la condició de funcionari formen part de l'estatut i queden reservades a la llei.²⁰

L'article 23.3 de la CE actua durant tota la vida professional del funcionari i, per tant, es considera aplicable al sistema de provisió de llocs de treball, encara que són diferents el rigor i la intensitat amb què operen els principis de mèrit i capacitat segons que es tracti de l'accés a la funció pública o de la provisió de llocs de treball entre persones que ja han acreditat la condició de funcionari, per la qual cosa s'han de tenir en compte altres criteris diferents adreçats a aconseguir una eficàcia més gran de les organitzacions públiques o a satisfer altres béns protegits constitucionalment.²¹

17. La caracterització del règim estatutari dels funcionaris públics com a noció doctrinal en la STC 5/1982, de 8 de febrer, FJ 1; la definició de la relació estatutària com a situació jurídica objectiva definida legalment i reglamentàriament d'acord amb els principis de reserva de llei i legalitat en la STC 99/1987, d'11 de juliol, FJ 6. En tots aquests casos, la definició de la relació del funcionari públic com a situació objectiva i determinada pel legislador o per l'Administració atén la possible modificació d'aquesta situació per mitjans idèntics sense que això es pugui oposar a la voluntat del funcionari; per tant, la continuïtat i l'adaptabilitat de la relació a l'interès públic estan, en tot cas, per damunt de la voluntat del funcionari; aquest plantejament es reflecteix molt clarament en l'ATC 160/1989, de 3 d'abril, FJ 3.

18. Tal com al seu dia es va plantejar en la STC 57/1982, de 27 de juliol, FJ 6.

19. STC 185/1994, de 20 de juny, FJ 5.

20. STC 73/1994, de 3 de març, FJ 2. La STC 385/1993, de 23 de desembre, FJ 9, considera bàsic el règim de la separació o la destitució del funcionari públic enteses com a modalitats extintives de la relació. L'ATC 348/1995, de 19 de desembre, suspèn determinats preceptes de la Llei de la Comunitat Autònoma d'Extremadura 5/1995, de 20 d'abril, de modificació parcial i urgent del text refós de la Llei de funció pública d'Extremadura, que introdueixen noves causes de la pèrdua de la condició de funcionari públic diferents de les establertes per la legislació bàsica estatal.

21. STC 293/1993, de 18 d'octubre, FJ 4.

Aquest debilitament dels principis de mèrit i capacitat permet que el perfil professional d'alguns llocs de treball pugui ser establert tenint en compte certes qualitats subjectives, coneixements o una dedicació especial que poden ser valorades en la selecció del candidat més idoni,²² amb això s'indica que les condicions i els requisits d'accés a uns llocs de treball han de dependre de les necessitats d'una Administració pública en termes de major eficàcia en l'organització o la prestació de serveis.

D'acord amb el principi d'eficàcia es reconeix al legislador un marge ampli en la determinació de quines poden ser les opcions més adequades per concretar els conceptes de mèrit i capacitat que s'hagin de tenir en compte en el sistema de provisió de llocs. Però, dins un marge raonable de llibertat, la determinació del mèrit s'ha d'establir en termes generals i abstractes, amb la qual cosa no es veda l'especificitat del mèrit tenint en compte el lloc, sinó la seva referència a situacions individuals i concretes. En canvi, l'exigència d'unes determinades qualificacions per a l'exercici d'una funció no és contrària al principi d'igualtat, sempre que siguin adequades a la naturalesa pròpia de les tasques que cal efectuar i que s'estableixin amb caràcter general.

A més, en el nostre ordenament no existeix un sol sistema o procediment per a la provisió de llocs de treball entre funcionaris i tampoc no hi ha homogeneïtat entre situacions de permanència i estabilitat que corresponen als diferents llocs, atesa la varietat d'administracions públiques i de tasques que cal efectuar.²³

En segon lloc, la relació estatutària està integrada per les peculiaritats que es poden introduir en l'exercici del dret de sindicació dels funcionaris públics. Allò que habilita la Constitució és la introducció d'un grau més o menys gran de limitació a l'exercici del dret tenint en compte les possibles col·lisions amb béns jurídics d'igual o més rang, entre els quals ocupen un lloc destacat els principis d'eficàcia i jerarquia que, per mandat constitucional, han de presidir l'acció de la funció pública;²⁴ així, s'ha introduït el que ha estat anomenat una reserva de limitació o restricció en l'exercici d'un dret fonamental, entesa com a possibilitat jurídica d'adoptar-la, sense que se'n defineixi la intensitat o hagi de ser utilitzada forçosament.²⁵

El mateix concepte de peculiaritats sembla que arrossega alguna imprecisió ja que no es tracta ni d'una exclusió, ni d'una amputació de determinades facultats integrants del contingut essencial de la llibertat.²⁶ De fet, les peculiaritats de la llibertat sindical dels funcionaris públics permetrien variacions o adaptacions del seu exercici a les especialitats objectives de la prestació de treball en la funció pública i a la mateixa Administració pública com a proveïdora d'ocupació. Però no cal oblidar que l'adaptació d'un dret a una situació és necessàriament una operació

22. STC 293/1993, de 18 d'octubre, FJ 5.

23. STC 293/1993, de 18 d'octubre, FJ 5.

24. STC 143/1991, d'1 de juliol, FJ 5.

25. De Otto Pardo, Ignacio, «La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1», a Martín-Retortillo, Lorenzo, i De Otto Pardo, Ignacio, *Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, pàg. 152-153; Gavara de Cara, Juan Carlos, *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo*, CEC, Madrid, 1994, pàg. 181.

26. Roqueta Buj, Remedios, *La negociación colectiva en la función pública*, Tirant lo Blanch, València, 1996, pàg. 40 i seg.

configuradora que permet introduir aquelles restriccions i continguts de procediment en l'exercici del dret que demani la salvaguarda dels valors constitucionals característics de la relació d'ocupació pública i de l'Administració com a organització. Si les peculiaritats de la llibertat sindical dels funcionaris públics en permeten l'adaptació al règim estatutari i als requeriments de l'organització que el modela, les manifestacions de l'exercici d'aquest dret, que dins un altre context serien legítimes, poden no ser-ho o no estar definides amb la mateixa amplitud i llibertat d'opció quan el seu exercici es valora dins el marc de la relació estatutària i en el si de l'Administració pública com a institució definida pels principis constitucionals d'objectivitat, eficàcia o jerarquia.²⁷

Les normes sobre representació col·lectiva presenten el funcionari en tant que servidor de l'Administració pública, en cap moment al marge de la seva relació de serveis, perquè incideixen, precisament, en el desenvolupament d'aquesta relació i, en aquest sentit, constitueixen un aspecte essencial de l'estatut dels funcionaris públics, vinculat indirectament amb un dret fonamental de llibertat com és la llibertat sindical.²⁸

En tot cas, convé distingir entre el desplegament del dret constitucional a la llibertat sindical, que entra dins l'àmbit d'allò que és sindical, i la representació col·lectiva dels funcionaris públics, ja que la regulació d'uns òrgans de participació i representació dels funcionaris públics no constitueix cap desplegament legislatiu de la llibertat sindical, sinó que implica la regulació substantiva d'un dret estatutari dels funcionaris públics.²⁹

En tercer lloc, l'estatut dels funcionaris públics ha d'estar integrat per un sistema d'incompatibilitats que tendeixi a garantir l'objectivitat de l'actuació administrativa a fi d'evitar altres relacions de dependència pertorbadores de la imparcialitat o l'eficàcia del funcionari públic i per procurar la màxima dedicació a les funcions pròpies de l'ocupació o càrrec públic.³⁰

En quart lloc, un aspecte essencial de l'estatut dels servidors públics l'han de constituir les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions. El concepte d'imparcialitat es pot observar des de tres perspectives: la de la tutela del ciutadà en relació amb l'Administració; la garantia de l'Administració i dels empleats públics en relació amb l'acció política del govern, i la garantia de l'Administració en relació amb les associacions i altres centres de referència d'interessos de la societat civil.³¹

La perspectiva que es triï per al tractament de la imparcialitat funcional dins el context constitucional pot ser determinant del seu contingut. Òbviament, no sembla que s'hagi de confondre la imparcialitat del funcionari públic amb l'objectivitat de l'Administració en les seves relacions amb els ciutadans, encara que

27. La STS de 21 de setembre de 1993 (Ar. 6832) adverteix que l'exercici dels drets sindicals pels funcionaris públics està sotmès a peculiaritats «que, en definitiva, hacen que la ley les restrinja una serie de posibilidades de actuación normales en el resto de los trabajadores».

28. STC 102/1988, de 8 de juny, FJ 4; STC 140/1990, de 20 de setembre, FJ 4.

29. STC 165/1986, de 18 de desembre, FJ 3.

30. STC 172/1996, de 31 d'octubre, FJ 1.

31. Cassese, Sabino, *Imparzialità amministrativa e sindacato giuridizionale*, Giuffrè editore, Milà, 1973, pàg. 44-46.

només fos per un criteri estricte d'economia constitucional. Tampoc no sembla que es prediqui la garantia de la imparcialitat del funcionari públic en relació amb les associacions privades, a la qual sí que poden obeir altres referents constitucionals relacionats amb l'ocupació pública com ara la peculiarització de la llibertat sindical. La imparcialitat que es predica del funcionari públic cal entendre-la més aviat com a independència davant el poder polític i implica la garantia d'una funció pública professional en què la possible separació o remoció dels membres i el desenvolupament de la seva carrera administrativa obeeixi exclusivament als supòsits establerts legalment.³²

Per contraposició al que hem exposat fins ara, el concepte que ha aportat la jurisprudència constitucional en la fonamental Sentència 99/1987, d'11 de juny, FJ 3, del que pot ser l'estatut dels funcionaris públics entén inclosa en l'expressió la normativa relativa a l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, les condicions de promoció en la carrera administrativa i les situacions que s'hi poden donar, els drets i deures i les responsabilitats dels funcionaris i el seu règim disciplinari, i també la creació i integració, si escau, de cossos i escales de funcionaris i la forma de provisió de llocs de treball, amb la qual cosa el concepte s'estén a la temàtica sencera de l'ocupació pública i no a les matèries corresponents incloses en la reserva que poden derivar d'una interpretació més literal dels preceptes constitucionals.

De fet, en aquesta manifestació, que es pren com a fil conductor de la doctrina constitucional sobre la matèria, el Tribunal Constitucional ha fet derivar el contingut de l'estatut dels funcionaris públics de la legislació estatal, prenent com a referència principal la legislació articulada de funcionaris civils de l'Estat i la de reforma de la funció pública;³³ només d'aquesta manera es pot entendre la referència expressa de determinats àmbits, com ara la creació o la integració de cossos o escales, i l'absència clamorosa d'uns altres com, per exemple, el sistema d'incompatibilitats.

En tot cas, cal remarcar que el criteri interpretatiu que s'hi esmenta es refereix a la reserva constitucional que ha de preveure el legislador; és a dir, que allò que es defineix és el règim estatutari reservat a la llei i no el contingut bàsic del règim estatutari. En aquest punt s'ha d'insistir en la diferència que hi ha entre una tècnica d'articulació o definició de camps dins el sistema de producció de normes d'un determinat ordenament i la tècnica de distribució de competències; és a dir: res no obliga al fet que l'àmbit de la reserva legal i el de la competència bàsica estatal hagin de coincidir. En primer lloc, perquè la llei autonòmica està en condicions de satisfer la reserva de llei que indica la Constitució i, en segon lloc, perquè la reserva de llei que es reflecteix sobre una matèria no pot comportar-ne l'esgotament, sinó únicament el dels seus continguts bàsics dins l'àrea reservada a la llei, ja que remet a una participació del legislador autonòmic perquè la reserva esmentada pugui ser desplegada en tota la seva extensió.

32. Com s'ha dit, la paraula imparcialitat defineix la qualitat de qui no pren partit ni pels uns ni pels altres, és a dir, el qui no és parcial; en canvi, la paraula objectivitat designa la qualitat d'un judici que no es veu alterat per cap preferència subjectiva, Kondylis, Vassilios, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, LGDJ, París, 1994, pàg. 3.

33. Un repàs simple de l'estructura dels capítols del Decret 315/1964, de 7 de febrer, pel qual s'aprova la Llei articulada de funcionaris civils de l'Estat, n'és prou il·lustratiu.

Al meu parer, des d'una perspectiva estrictament constitucional, el règim estatutari dels funcionaris públics al·ludeix a una manera especial de fer normes sobre una relació de servei fonamentada en el dret objectiu i diferenciada de la relació laboral. El contingut essencial de la primera relació abasta els requisits indispensables i els procediments mínims per a l'accés a la funció pública en condicions d'igualtat i mèrit, les condicions de manteniment i pèrdua de la condició de funcionari, l'establiment dels principis generals del mèrit professional en el sistema de provisió de llocs, les peculiaritats de l'exercici del dret de llibertat sindical, que convé distingir de les normes de participació i representació col·lectiva dels funcionaris públics, el sistema d'incompatibilitats i les garanties de desenvolupament de la carrera administrativa.

A aquests àmbits, òbviament, s'hi poden afegir d'altres per la via de connexió sobre matèries específiques que tinguin una relació estreta amb els principis i els valors que els preceptes constitucionals miren de salvaguardar, però si aquests àmbits configuren la matèria sobre règim jurídic dels funcionaris públics, la competència bàsica estatal s'ha de mantenir dins els seus límits, sens perjudici del fet que, a favor d'aquesta, es puguin reflectir altres competències estatals que garanteixin una intervenció més gran del legislador bàsic.

Sembla que són dos els títols estatals que més incidència poden tenir en matèria de funció pública: el règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1.18 CE) i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE).

Pel que fa al primer títol, una de les primeres sentències del Tribunal Constitucional, la 76/1983, de 5 d'agost, en el FJ 38, va reconèixer una doble competència estatal que deriva de l'article 149.1.18 de la CE: la competència per regular els aspectes bàsics de la situació personal dels funcionaris públics —és a dir, de l'anomenada relació de servei— i la competència per regular els aspectes essencials de l'organització de la burocràcia de les administracions públiques; a més, assegura que la matèria de «règim jurídic de les administracions públiques» no es refereix exclusivament al procediment i el règim de recursos, sinó que s'hi ha d'entendre inclosa la regulació bàsica de l'organització de totes les administracions públiques.

El problema rau en el fet de saber el que poden ser els principis bàsics de l'ordenació de la burocràcia.

En la delimitació de l'àmbit material d'aquests principis s'ha mirat de distingir la relació de servei, on es podrien emmarcar els drets i els deures dels funcionaris públics, el sistema de situacions que permet mantenir la relació i garantir la carrera administrativa de l'anomenada relació orgànica, a la qual es vincularien les qüestions relatives a les categories de funcionaris públics, la determinació dels llocs de treball i la forma de provisió d'aquests, l'articulació de la carrera administrativa i la formació, precisament per afirmar que la competència estatal s'hauria de limitar a la relació de servei i que no s'hauria d'estendre a la relació orgànica; aquesta s'inclouria dins la matèria sobre organització de l'Administració entesa com a àmbit intern propi de l'autonomia.³⁴

34. La diferenciació apuntada a Lliset, Francesc, i Tornos, Joaquim, *La funció pública de les comunitats autònomes*, EAPC, Barcelona, 1986, pàg. 100-101.

Però a aquest plantejament es pot contraposar un altre fonamentat en l'afirmació que l'espai de la relació de servei seria cobert per la competència bàsica estatal sobre el règim jurídic dels funcionaris públics, mentre que els aspectes lligats a la relació orgànica es vincularien a la competència bàsica estatal en matèria de règim jurídic de les administracions públiques. Així, doncs, la competència estatal sobre ocupació pública resultaria de l'entrecruament del doble títol estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim jurídic dels funcionaris públics.

Segons el parer de la nostra doctrina,³⁵ aquesta és la tesi que sembla haver acollit la jurisprudència del Tribunal Constitucional, amb la qual cosa la definició de les normes essencials sobre l'establiment i la configuració de l'organització interna de les administracions públiques en el sentit de la creació, modificació i supressió dels seus òrgans i la seva incidència sobre els recursos humans que els serveixen i els processos de treball que s'hi duen a terme acabaria esdevenint una matèria bàsica estatal. Aquí sembla que les matèries que cal regular es trobarien en la mateixa estructura funcional de la burocràcia pública, és a dir, afectarien els trets essencials de l'estructura burocràtica i els seus esquemes d'ordenació i abastaria les categories de funcionaris públics, la definició de funcions per llocs o per cossos o escales, l'assignació de caràcter nacional a determinats cossos i el règim jurídic bàsic dels instruments de planificació i ordenació del personal.

Al meu parer, cal aprofundir més la distinció que hem establert separant dos àmbits que no semblen coincidir. Convé diferenciar els principis bàsics d'ordenació de la burocràcia pública dels instruments de planificació, ordenació i gestió del personal de les administracions públiques. La utilització pel Tribunal Constitucional del títol específic «règim jurídic de les administracions públiques» en afers relacionats amb el personal que hi treballa és reduïda i es limita a reconèixer com a principi bàsic en el règim jurídic de les nostres administracions públiques la distinció entre personal funcionari i laboral,³⁶ a justificar —partint de la idea d'una organització administrativa presidida pel principi d'eficàcia— el règim d'incompatibilitats dels empleats públics³⁷ i a afirmar que la introducció de sistemes de negociació de les condicions de treball dels funcionaris en les administracions públiques afecta el règim jurídic d'aquestes.³⁸

Més enllà d'aquestes afirmacions, que es mouen dins el terreny de les definicions fonamentals per perfilar el model d'ocupació pública pel qual opta el legislador, només tenim el pronunciament sobre la constitucionalitat de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic.

35. Parada Vázquez, José Ramón, *Derecho administrativo (organización y empleo público)*, Marcial Pons, Madrid, 1986, pàg. 283, es refereix a l'existència de dues tesis contraposades: l'una, autonomista, que entenia que el règim estatutari només comprenia els aspectes jurídics de la relació funcional i que es remetia, en conseqüència, a les comunitats autònomes, la regulació del model i els aspectes organitzatoris de la funció pública; l'altra, estatalista, segons la qual en el concepte de règim estatutari i en la competència de l'Estat no solament s'inclouen aquelles matèries relacionals, sinó també les regles que defineixen el model i l'organització de la funció pública, i que afirma que la tesi triomfant en la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha estat aquesta darrera.

36. STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 5.

37. STC 178/1989, de 2 de novembre, FJ 1.

38. STC 57/1982, de 27 de juliol, FJ 8.

En aquesta sentència, l'afirmació de la competència estatal per regular els aspectes essencials de la burocràcia pública es refereix a una qüestió de model que s'ha d'inspirar en el principi d'intercomunicació. Les normes essencials que permeten la intercomunicació de l'ocupació pública entre les diferents administracions públiques territorials es consideren part del règim jurídic de les administracions públiques i, en aquest sentit, s'admet la competència bàsica estatal per homologar programes i cossos i escales a l'únic efecte que els funcionaris puguin participar en els concursos de trasllats que convoquin l'Estat i les comunitats autònomes. És a dir: en aquest cas la competència sobre el règim jurídic de les administracions públiques habilita l'Estat per dissenyar el sistema de mobilitat i el marc d'intercomunicació, o si es vol intercanviabilitat, dels empleats públics entre les diferents administracions públiques que integren l'Estat autonòmic.³⁹

En canvi, els pronunciaments sobre la competència de les comunitats autònomes per conformar lliurement l'estructura orgànica del seu aparell administratiu mitjançant l'establiment de les normes que el relacionin amb els funcionaris públics, d'acord amb les potestats corresponents d'organització i del principi de jerarquia, no falten en la jurisprudència constitucional.⁴⁰

En definitiva, la competència estatal sobre el règim jurídic de les administracions públiques pot emparar les decisions fonamentals que el legislador pren per configurar el model de funció pública que es vol per al conjunt de les nostres organitzacions públiques, però convé aïllar aquesta noció de la relació orgànica que uneix el funcionari amb cadascuna de les nostres administracions públiques.

No sembla que calgui sotmetre a normes bàsiques estatals la decisió de l'organització o el procés pel qual s'assigna a un determinat aparell orgànic una funció o un conjunt de funcions, ni la posada en marxa o el funcionament de l'organització que implica la dotació dels elements personals o materials perquè pugui desenvolupar-hi les seves funcions.⁴¹

Tampoc no sembla que la competència de l'Estat s'hagi de sustentar en aquest títol específic per dictar les bases a què s'han d'ajustar els instruments d'ordenació de personal, sens perjudici que es reconegui la competència estatal per optar per un model de funció pública basat en els llocs de treball o els cossos de funcionaris o per establir les mesures necessàries que garanteixin la intercomunicació entre les funcions públiques dels diferents nivells territorials de l'Estat, on, certament, poden fer un paper extraordinari les tècniques de relacions administratives que articulen els principis de coordinació i col·laboració.⁴²

Més incisiu pot resultar el segon dels títols competencials esmentats anterior-

39. La justificació de la competència estatal per regular els aspectes essencials de l'organització de la burocràcia de les administracions públiques que conté genèricament el FJ 38 de la STC 76/1983, de 5 d'agost, s'ha de remetre al FJ 47 del mateix pronunciament amb vista a una concreció més gran.

40. STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 21; STC 293/1993, de 18 d'octubre, FJ 3.

41. Sobre les condicions de creació de l'organització dins l'àmbit de les nostres administracions públiques i les seves relacions amb la política de personal, Fondevila Antolín, Jorge, «Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y relaciones de puestos de trabajo: jurisprudencia reciente», RVAP, 28, 1990, pàg. 71 i seg.

42. Els principis bàsics de l'ordenació de la burocràcia i el principi de col·laboració de les diferents administracions públiques apareixen units en el FJ 47 de la STC 76/1983, de 5 d'agost.

ment. La competència estatal per a l'establiment de les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica que reconeix l'article 149.1.13 de la CE, entesa com a competència de direcció de l'activitat econòmica general, s'ha fet servir per justificar la imposició de límits màxims a l'increment del volum global de les retribucions de tots els empleats públics, ja que es considera que constitueix una mesura econòmica de caràcter pressupostari adreçada a contenir l'expansió relativa d'alguns dels components essencials de la despesa pública encaminada a la consecució de l'estabilitat econòmica i la recuperació gradual de l'equilibri pressupostari.⁴³ Aquest títol sembla que es reforça en la darrera jurisprudència constitucional sobre la base del principi de coordinació entre hisendes territorials que conté l'article 156.1 de la CE, amb la qual cosa les restriccions que estableixen les lleis pressupostàries corresponents a les polítiques remuneradores de les comunitats autònomes s'inspirarien en l'article 149.1.13 de la CE i en el límit a l'autonomia financera en què consisteix el principi de coordinació de l'article 156.1 de la CE.⁴⁴

Així, doncs, la imposició de límits màxims a l'increment global de les remuneracions dels funcionaris públics i del personal laboral que escaigui incloure en cadascun dels pressupostos generals de cada Administració pública estaria sotmès a la competència estatal d'acord amb els títols esmentats, amb el benentès que el límit establert és una quantitat màxima que es predica de la massa salarial, no d'un grup, cos o escala de funcionaris o d'un individu concret, i que s'exigeix no sols amb caràcter formal sinó també material.⁴⁵

A tall de conclusió provisional, ja es pot establir que la competència bàsica estatal sobre l'ocupació pública s'afirma en els títols següents i es projecta sobre les matèries que tot seguit es detallen:

A) Les bases del règim estatutari dels funcionaris públics comprendrien:

- a) L'opció per un règim estatutari definit legalment i reglamentària amb caràcter objectiu.
- b) Els requisits i els sistemes selectius per accedir a la funció pública.
- c) Les normes que regulen el manteniment i la pèrdua de la condició de funcionari públic.
- d) Les determinacions generals i abstractes que permetin establir els requisits de mèrit professional per a la provisió de llocs de treball.
- e) Les normes sobre participació i representació col·lectiva dels funcionaris públics.
- f) El sistema d'incompatibilitats.
- g) Les condicions de promoció en la carrera administrativa.

43. STC 63/1986, de 21 de maig, FJ 11; STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 3.

44. STC 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 2.

45. La STC 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 4, declara inconstitucional el precepte d'una llei autonòmica que, dins el respecte del límit de la legislació estatal sobre remuneracions dels empleats públics, establia uns fons addicionals per a finalitats específiques, amb l'argument que aquests fons, pel fet que se superposarien al límit esmentat, l'acabarien excedint.

B) Les bases del règim jurídic de les administracions públiques comprendrien:

- a) La distinció entre personal funcionari i laboral.
- b) L'extensió del règim d'incompatibilitats a tot el personal al servei de les administracions públiques.
- c) La mobilitat dels funcionaris públics entre les diferents administracions públiques.

C) Les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica comprendria:

- a) L'establiment de límits màxims a l'increment global de les remuneracions dels funcionaris públics i del personal laboral.

4. La interpretació constitucional d'allò que és bàsic en matèria de funció pública

La delimitació de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre les bases en matèria de funció pública exigeix tenir en compte el diferent contingut funcional de la competència bàsica estatal que utilitza el nostre intèrpret constitucional.

En la jurisprudència constitucional hi ha fins a tres concepcions diverses d'allò que són les bases estatals:

a) Es pot acudir a la noció de la legislació bàsica com a norma de principis dictada per garantir allò que ha de tenir un tractament comú per a tots dins un sector determinat, sense oblidar, però, el caràcter nuclear o essencial inherent al concepte del que és bàsic, cosa que permet, sens dubte, un desplegament legislatiu ampli per part de les comunitats autònomes.

b) Pot entendre's la legislació bàsica com a definició dels criteris generals de regulació d'un sector de l'ordenament jurídic, d'una matèria jurídica o d'una institució que han de ser comuns per a tot l'Estat, raó per la qual allò bàsic deixa de ser norma de principi i passa a englobar tota l'activitat jurídica per ordenar un sector, una matèria o garantir una institució.

c) És possible definir com a bàsica una determinada mesura dictada, no per ordenar un conjunt de relacions, sinó per resoldre o contribuir a resoldre un problema o facilitar una actuació de competència estatal.⁴⁶

Podem trobar les tres concepcions diverses d'allò que poden ser les bases estatals en el tractament de la matèria sobre règim jurídic dels funcionaris públics.

Des de la primera de les perspectives enunciades podem establir les matèries que, segons la nostra jurisprudència constitucional, integrarien les bases del règim

46. Se segueix aquí la sistemàtica elaborada per Tornos i Mas, Joaquim, «La legislació bàsica en la jurisprudència del Tribunal Constitucional», *RVAP*, 31, 1991); Albertí Rovira, Enoch, «La noción de "bases" y el desarrollo estatutario», a *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, II, IVAP, Oñati, 1991.

estatutari dels funcionaris públics i podrien ser desplegades per la legislació autonòmica, en les matèries següents:

a) La regulació, en els seus continguts centrals o nuclears, de les condicions i els sistemes d'accés a la funció pública,⁴⁷ incloent-hi l'excepció dels que s'hagin establert amb caràcter ordinari o general.⁴⁸ Entre els requisits d'accés es consideren bases estatals els nivells de titulació que s'exigeixen per ingressar en els diferents cossos o escales de funcionaris⁴⁹ i la facultat d'establir l'equivalència entre els títols acadèmics que es demanen per accedir-hi i altres estudis efectuats.⁵⁰ Entre les maneres d'accedir a la funció pública es considera una base estatal, que s'esgota en el seu enunciat mateix, la publicació de la convocatòria dels procediments de selecció, sense que això comporti la imposició d'un determinat instrument de publicació.⁵¹ Igualment es considera bàsica una composició dels òrgans de selecció que garanteixi la capacitat dels membres perquè el judici en sigui lliure i no cedeixi davant consideracions externes i perquè el seu nivell de preparació tècnica en la matèria pròpia d'una funció o càrrec sigui suficient per efectuar una selecció adequada, amb el benentès que amb les notes d'independència funcional i capacitat tècnica s'esgoten els requisits bàsics que es poden predicar dels òrgans de selecció sense que sigui possible una reglamentació uniforme de la composició de les comissions qualificadores sobre les quals es pot donar més d'una resposta.⁵²

Un problema no resolt en la jurisprudència constitucional, però sí que és plantejat en altres nivells jurisdiccionals, rau en la possible consideració com a bàsiques de les normes estatals sobre selecció i accés a places en règim de provisionalitat. El Tribunal Suprem ha considerat materialment bàsica la regulació dels funcionaris d'ocupació interina i, més concretament, el caràcter d'urgència i excepcionalitat en el nomenament del funcionari interí perquè creu que no s'ajusta a dret la regulació autonòmica d'un sistema general d'accés a la funció pública per al personal interí que a la pràctica significa una desnaturalització del nomenament d'aquest personal.⁵³

En definitiva, el model que la jurisprudència constitucional ha constituït sembla congruent i ajustat; és més discutible la derivació que ha establert la jurisprudència ordinària en configurar com a materialment bàsic el procediment per acce-

47. STC 42/1981, de 22 de desembre, FJ 4; STC 75/1990, de 26 d'abril, FJ 4; STC 73/1994, de 3 de març, FJ 2; STC 185/1994, de 20 de juny, FJ 5.

48. STC 4/1993, de 14 de gener, FJ 2; STC 302/1993, de 21 d'octubre, FJ 4.

49. STC 54/1982, de 26 de juliol, FJ 4.

50. STC 82/1993, de 8 de març, FJ 5. Contradictòriament, el nostre alt Tribunal ha afirmat que no es considera bàsic el principi pel qual s'ha d'exigir una titulació idèntica al personal que exerceix funcions similars en qualsevol Administració (STC 42/1981, de 22 de desembre, FJ 4), tot i que considera que els títols acadèmics s'han de fer servir com a criteri taxonòmic per classificar els cossos i les escales de funcionaris (STC 388/1993, de 23 de desembre, FJ 2). Amb això s'afirma la tesi ja exposada que els requisits d'accés constitueixen una base estatal que convé diferenciar dels requisits de provisió de llocs de treball.

51. STC 85/1983, de 25 d'octubre, FJ 8.

52. STC 85/1983, de 25 d'octubre, FJ 8; STC 174/1996, d'11 de novembre, FJ 2.

53. STS de 16 de maig de 1989 (Ar. 3698); contradictòriament, la STSJ del País Basc de 7 de juliol de 1993 reconeix indirectament la competència autonòmica per regular la provisió de vacants en règim d'interinitat.

dir a la condició de funcionari interí quan aquesta categoria de funcionari no té garantit el dret a la inamovibilitat, per la qual cosa difícilment el dret d'accedir en condicions d'igualtat als càrrecs i funcions públiques que reconeix l'article 23.2 de la CE pot arribar a protegir aquesta mena de situacions que tenen un fonament legal.⁵⁴

b) Pel que fa al manteniment de la condició de funcionari públic, el sistema de situacions administratives sembla que és l'instrument tècnic per mitjà del qual s'articula la subsistència de la relació en aquells casos en què el funcionari és donat de baixa en el servei actiu per diverses raons.⁵⁵ Tal com ja ha quedat palès més amunt, la STC 99/1987, d'11 de juliol, FJ 2 i 3, ha establert que les condicions i els efectes de les situacions administratives formen part de les matèries bàsiques incorporades a l'estatut de la funció pública.

Aquí caldria distingir entre aquelles situacions administratives que impliquen una modificació de la situació normal de servei actiu, i que sovint permeten introduir elements de flexibilitat en l'ordenació del treball, d'aquelles altres que tenen com a objecte principal el manteniment de la condició de funcionari en el moment en què, per causes diverses, la prestació activa de serveis s'ha d'interrompre. Segons el meu parer, el fonament últim de les bases estatals depèn del manteniment de la condició de funcionari públic quan aquesta ja no és possible per circumstàncies objectives d'interès públic o social o per l'interès del funcionari de trobar-se en una situació diferent emparada per les lleis i configurada com un autèntic dret subjectiu, la raó final del qual podem trobar en la necessitat que pot tenir l'Administració de no perdre aquells funcionaris que, per diferents motius, deixen temporalment de prestar-hi servei. És per això que sembla discutible la necessitat de configurar com a bases estatals determinades situacions administratives que, com ara l'expectativa de destinació, comporten una variació de la situació de servei actiu.

En tot cas, no sembla que els tipus legals de les situacions administratives es puguin constituir en una base estatal que s'imposi amb caràcter restrictiu al legislador autonòmic, que hauria de poder establir noves posicions dels funcionaris públics emmarcables dins les situacions establertes pel legislador estatal, sempre que mantinguin relació o homogeneïtat amb les perfilades per les normes bàsiques o, fins i tot, crear noves situacions administratives que, sense privilegiar cap grup o col·lectiu de funcionaris públics, es considerin necessàries per gestionar millor els recursos disponibles i ofereixin més garanties per al manteniment de la relació de servei.

En resum, en la situació actual el legislador autonòmic semblaria que està obligat a respectar els tipus, les condicions i els efectes de les situacions administratives previstes per les bases estatals, que no tindrien caràcter limitatiu, poden establir noves posicions dins les situacions definides o condicions i efectes més favorables per a l'organització o el funcionari públic, com també crear noves situacions, sem-

54. Tal com es pot deduir sense gaire esforç interpretatiu de l'ATC 163/1989, de 3 d'abril.

55. Tal com s'exposa a Martínez de Pisón Aparicio, Íñigo, *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*, Civitas, Madrid, 1995, pàg. 318 i seg.

pre que impliquin l'aparició de posicions jurídiques amb vista a millorar l'eficàcia dels serveis públics i a conservar la relació que uneix el funcionari amb l'Administració.

c) Pel que fa a les causes que donen lloc a la pèrdua de la condició de funcionari públic, s'han de considerar bàsiques i limitades les que existeixen en els textos estatals; això vol dir que les comunitats autònomes no podrien modificar-les ni introduir-hi nous supòsits, tot i que el Tribunal Constitucional encara no s'ha pronunciat sobre aquesta matèria.⁵⁶

d) Les normes sobre els requisits que es poden establir per proveir llocs de treball no han de tenir la consideració de bàsiques perquè depenen de les tasques que hi són pròpies; l'única cosa rellevant des d'una perspectiva estatal és la seva formulació en termes generals i la relació que tenen amb el mèrit professional per a la salvaguarda del principi d'igualtat.⁵⁷ Els sistemes de provisió de llocs de treball entre funcionaris, o les situacions de permanència i estabilitat que corresponen als diversos llocs de treball, no són bàsics, atesa la multiplicitat de procediments i règims de permanència que hi ha en el nostre ordenament, coherents amb la varietat d'administracions públiques, de tasques per desenvolupar i les diferents circumstàncies relatives als llocs de treball que hi ha en aquestes administracions.⁵⁸ Allò bàsic aquí seria la consideració necessària del mèrit professional com a factor determinant de la provisió ordinària de llocs de treball i la definició de les capacitats, aptituds i habilitats generals i abstractes que acrediten el mèrit esmentat.

e) Pel que fa a la promoció del funcionari públic en la seva carrera professional, sembla que aquesta abastaria el canvi vertical entre els diferents grups de funcionaris públics i l'ascens horitzontal a un altre cos o escala dins el mateix grup i que l'Estat es reserva l'establiment dels criteris generals de la promoció professional dels funcionaris públics.⁵⁹ Igualment, caldria considerar bàsics els elements que regulen la carrera administrativa en el seu sentit estàtic, com ara l'estructura de grups, els nivells

56. L'ATC 348/1995, de 19 de desembre, suspèn els preceptes de la Llei de la Comunitat Autònoma d'Extremadura 5/1995, de 20 d'abril, de modificació parcial i urgent del text refós de la Llei de la funció pública d'Extremadura, relatius a la pèrdua de la condició de funcionari pel fet d'haver introduït noves causes de resolució de la condició esmentada.

57. STC 185/1994, de 20 de juny, FJ 5.

58. STC 293/1993, de 18 d'octubre, FJ 5. La STS de 13 de novembre de 1995 (Ar. 8625), en concordança amb la legislació estatal, considera bàsics els procediments de provisió de llocs de treball, tot i que admet que les normes autonòmiques poden introduir condicions més rigoroses per participar-hi.

59. STC 25/1993, de 21 de gener, FJ 2; STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 3. La STC 385/1993, de 23 de desembre, FJ 8, afirma la competència bàsica estatal sobre la regulació de la carrera administrativa dels funcionaris, amb caràcter general i per a grups determinats. La STC 388/1993, de 23 de desembre, FJ 2, recorda l'exigència que conté la legislació bàsica estatal que la promoció interna es faci respectant els títols acadèmics d'accés als grups en què es classifiquen els cossos i les escales corresponents. L'ATC 243/1995, de 12 de setembre, suspèn la disposició addicional vintena de la Llei de la Comunitat Autònoma de Canàries 14/1994, de 27 de desembre, de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma de Canàries, que estableix l'accés al cos de gestió mitjançant la promoció interna des de cossos o escales del grup C i altera els requisits de titulació establerts, que se substitueixen per una antiguitat de deu anys en un cos o escala del grup C, o de cinc anys i la superació d'un curs específic de formació al qual s'accedeix per criteris objectius.

i la definició del grau personal, ja que l'aprovació de les actuacions assignatives corresponents a cossos o escales, a llocs de treball o a funcionaris concrets es connectaria directament amb la facultat d'organització de cada administració pública.⁶⁰

f) Al marge d'alguna declaració emfàtica sobre la consideració dels drets i les obligacions essencials dels funcionaris com a conjunt de situacions que caracteritzen el model de règim estatutari dels funcionaris públics i que conformen la substància mateixa del seu règim, i sense les quals aquest no seria recognizable,⁶¹ el cert és que resulta difícil considerar unitàriament una matèria que puguem definir com a drets i deures dels funcionaris públics. Per això, seguint el fil de la jurisprudència constitucional, tractarem separatament els camps materials que per tradició han entrat dins aquest àmbit.

En la matèria relativa als drets econòmics dels funcionaris públics cal distingir entre un aspecte qualitatiu i un altre quantitatiu. Deixant de banda la determinació quantitativa de les remuneracions, l'aspecte qualitatiu remet a l'anàlisi de l'estructura remuneradora corresponent entesa com a forma ordenada de distribució, segons la seva naturalesa i espècie, de les diverses compensacions salarials. Prescindint d'alguns dels primers pronunciaments sobre la matèria,⁶² certament es pot considerar bàsica la distinció entre retribucions bàsiques i retribucions complementàries, la determinació dels conceptes salarials que poden haver-hi, la definició de cada concepte i els principis generals de percepció a què s'han de subjectar.⁶³

No sembla que el règim de permisos i llicències i la regulació de les vacances anuals es pugui considerar bàsic d'acord amb la mateixa legislació estatal,⁶⁴ sense que fins al moment s'hi hagin pronunciat els nostres tribunals. En canvi, la STC 54/1982, de 26 de juny, estableix en el FJ 5 que no es pot considerar bàsic l'establi-

60. STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 3.

61. STC 140/1990, de 20 de setembre, FJ 4.

62. La STC 54/1982, de 26 de juliol, FJ 5, no considera bàsica la distinció entre retribucions bàsiques i retribucions complementàries.

63. La STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 5, defineix com a competència estatal la determinació de la quantitat i el règim de les retribucions complementàries dels funcionaris de les administracions locals. La STC 103/1997, de 22 de maig, FJ 3 i 4, considera normes bàsiques les estatals, les que defineixen la forma de determinació de l'import concret o la quantitat de les pagues extraordinàries i el contingut del complement específic. La STS de 7 de desembre de 1988 (Ar.9334) estima que la legislació bàsica estatal no permet la introducció de nous tipus de remuneracions complementàries; més concretament, la STS de 20 de juliol de 1994 (Ar.5456) rebutja la creació de nous factors que no es puguin incloure en els establerts per la noció legal del complement específic, la qual cosa, en sentir contrari, permetria la inclusió de nous factors que per la via de connexió es puguin considerar compresos en el concepte estatal del complement específic. Precisament la STC 103/1997, de 22 de maig, FJ 4, creu que allò bàsic en la determinació del complement específic consisteix en la remissió que fa a les «condicions particulars» que caracteritzen determinats llocs de treball; aquesta circumstància faria possible remetre a la competència autonòmica una concreció o determinació més gran dels factors del complement específic sempre que es mantingui una connexió raonable i adequada amb els que estableixen les normes estatals.

64. L'article 1.3 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, assenyalava els preceptes que s'han de considerar bases del règim estatutari dels funcionaris públics, sense esmentar l'article 30, on es troba la regulació dels permisos i llicències. La regulació del període de vacances anuals dels funcionaris figura en l'article 68 del Decret 315/1964, de 7 de febrer, pel qual s'aprova la Llei articulada de funcionaris civils de l'Estat.

ment d'una determinada jornada de treball, ni sembla poc raonable que les comunitats autònomes disposin d'un cert marge per determinar la jornada setmanal.⁶⁵

La regulació dels drets de representació i participació col·lectiva s'integra en la competència estatal pel fet que incideix en el desenvolupament de la relació de servei i constitueix un aspecte essencial de l'estatut dels funcionaris públics lligat, a més, a un dret fonamental com és el de la llibertat sindical.⁶⁶

La definició de l'esquema bàsic dels òrgans de representació dels funcionaris públics ha de quedar reservada a l'Estat en les seves línies fonamentals, en termes de previsió alternativa d'òrgans unipersonals o col·legiats segons el tipus d'Administració pública i el nombre del seus funcionaris, composició o dotació numèrica interna, criteris i escales de representació, règim electoral i atribucions i garanties essencials.⁶⁷ No té caràcter de legislació bàsica estatal la regulació de la composició dels òrgans col·legiats de representació institucional en matèria de personal que estableixin les administracions públiques de les comunitats autònomes.⁶⁸

L'opció per un sistema estatutari que incorpora instruments o mecanismes de negociació col·lectiva de les condicions de treball dels funcionaris públics s'ha de considerar una base estatal que les comunitats autònomes no poden substituir, pel fet que es tracta de la regulació o desplegament d'un dret fonamental configurat pel legislador estatal en termes que assegurin la igualtat en el seu exercici i perquè forma part del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels funcionaris públics.⁶⁹

En relació amb el dret de reunió dels funcionaris públics, la STC 43/1996, de 14 de març, FJ 6, ha anul·lat els preceptes relatius a la distribució del nombre d'hores anuals de reunió dins l'horari laboral atribuïbles a les seccions sindicals i als representants unitaris, i els referents a les condicions d'exercici del dret i autorització de les reunions, ja que entén que l'excés en l'especificació impedia un desplegament o concreció més gran per una norma autonòmica.

Quant als deures, deixant de banda l'enunciat general sobre el contingut del

65. La STSJ de les Illes Balears de 21 de febrer de 1991 (RGD 568-569/1992) considera que correspon a les competències de desplegament legislatiu de la comunitat autònoma «la concreció de las funciones de cada uno de los cuerpos, su jornada y horario o sus peculiaridades retributivas»; per la seva banda, la STSJ de Navarra de 26 de desembre de 1995 (Ar. 4676), afirma la prevalença de la normativa horària de la comunitat autònoma sobre l'estatal en un supòsit relatiu a personal estatutari al servei de les institucions sanitàries del sistema de seguretat social.

66. STC 102/1988, de 8 de juny, FJ 4; STC 140/1990, de 20 de setembre, FJ 4.

67. La STC 140/1990, de 20 de setembre, FJ 5, introdueix algunes matisacions importants en matèria de règim electoral dels òrgans de representació dels funcionaris públics, ja que estima de naturalesa bàsica les condicions d'elegibilitat dels funcionaris, la durada del mandat representatiu, la facultat per promoure eleccions, la unificació dels grups de funcionaris per unitats electorals sense diferenciació de col·legis electorals. En canvi, no es considera bàsica la composició de les juntes electorals ni la forma de determinació del cens electoral. Vegeu sobre aquesta qüestió Casas Baamonde, María E., «Representaciones unitarias de funcionarios públicos, competencias autonómicas y derechos históricos forales: algunas determinaciones básicas y no básicas de la Ley 9/1987, de 12 de junio», REDT, núm. 48, 1991.

68. STC 140/1990, de 20 de setembre, FJ 5.

69. STC 57/1982, de 27 de juliol, FJ 8; STC 102/1988, de 8 de juny, FJ 4; STC 158/1988, de 15 de setembre, FJ 4.

règim estatutari dels funcionaris públics integrat en la STC 99/1987, d'11 de juny, la jurisprudència constitucional sobre el caràcter bàsic del règim disciplinari dels funcionaris públics és inexistent llevat d'alguna referència indirecta sobre la seva importància en el si de la relació de servei.

En aquesta matèria el problema rau en el fet de saber fins a quin punt les comunitats autònomes poden introduir nous tipus en el catàleg de faltes molt greus o en el de sancions, deixant de banda les faltes greus i les lleus, la regulació de les quals sembla que el legislador estatal la remet a les comunitats autònomes,⁷⁰ i el procediment disciplinari que, atès que es tracta d'un procediment especial diferent del comú,⁷¹ pot ser efectuat directament pel legislador autonòmic, sens perjudici que altres aspectes del sistema disciplinari dels funcionaris públics, com ara el règim de prescripció de les faltes i sancions, siguin objecte d'un tractament més detallat.

En el procés de diversificació per la legislació autonòmica sobre sancions de l'estructura de tipus de faltes i sancions que han establert les normes bàsiques estatals, s'hi ha admès una possible modulació d'aquestes sempre que no es trenqui la unitat fonamental de l'esquema sancionador; hom entén que, en cas que la norma sancionadora-autonòmica introdueixi tipus o prevegi sancions que difereixin dels que recull la normativa estatal, és exigible que aquesta desigualtat tingui un fonament raonable i proporcionat respecte a la finalitat perseguida que permeti justificar la diferència de tractament amb altres parts del territori nacional.⁷²

No sembla, doncs, que hi hagi un impediment absolut perquè les comunitats autònomes puguin establir nous tipus de faltes molt greus i sancions, si es té en compte que la jurisprudència constitucional assenjala com a fonament raonable per diversificar aquesta matèria el seu caràcter singular, condició que, sens dubte, es dóna en el tractament legal d'una funció pública pròpia.

Més dificultats pot comportar la construcció d'un règim de prescripció de faltes i sancions al marge del que estableixen les normes estatals; en aquest punt cal no oblidar la relació que hi ha entre l'institut de la prescripció i el principi de seguretat jurídica, per la qual cosa una diversificació innecessària del règim de la prescripció, a banda de les regles que preveu la legislació estatal sobre procediment administratiu comú i de l'específic disciplinari, pot acabar apareixent com a mancada de qualsevol fonament raonable i, per tant, susceptible d'inconstitucionalitat.⁷³

70. L'article 31 de la Llei 30/1984, relatiu al règim disciplinari dels funcionaris públics i declarat bàsic, es limita a detallar els tipus de faltes molt greus. En el règim local, l'article 147.2 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, remet a la legislació de funció pública de la comunitat autònoma respectiva la tipificació de les faltes greus i lleus.

71. L'article 127.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, exclou del seu àmbit d'aplicació la potestat disciplinària de les administracions públiques respecte del personal al seu servei.

72. STC 136/1991, de 20 de juny, FJ 1.

73. El rigorós Acte del TSJ de Catalunya de 26 de novembre de 1993, pel qual es planteja la qüestió d'inconstitucionalitat en relació amb l'article 92.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i la dels articles 93.n, 97.1.d, 74.4 i 99 de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, afirma la falta de competència autonòmica per diversificar les faltes molt greus i les sancions. En el primer cas, pel fet que el legisla-

Sembla, doncs, que les comunitats autònomes tindrien competència sobre el règim disciplinari dels funcionaris públics per establir les faltes greus i lleus, i per articular el procediment corresponent; a més, poden introduir-hi una diversificació raonable i proporcionada del règim de les faltes molt greus i de l'esquema de sancions i també dels terminis de prescripció corresponents.

g) Sobre el sistema d'incompatibilitats dels funcionaris públics es podria dir que el concepte del que és bàsic cobreix tota la matèria sobre la qual es projecta la capacitat de l'Estat per establir els elements essencials del règim jurídic de l'estatut dels funcionaris públics, però també les bases del règim jurídic de les administracions públiques. La STC 178/1989, de 2 de novembre, va establir, en el FJ 6, que les normes reguladores del sistema d'incompatibilitats són realment «aspectes bàsics» del règim jurídic de les administracions públiques, que corresponen a un principi estructural de l'organització del personal al seu servei que es projecta sobre el sector públic en conjunt.⁷⁴

Entrant ja en la segona de les perspectives enunciades més amunt, podem afirmar que l'interpret constitucional fa servir una noció diferent d'allò que poden ser les bases estatals sobre funció pública quan adjudica a un cos determinat de funcionaris la qualificació de «nacional», definició que li permet atreure cap a l'àmbit estatal totes les competències necessàries per tractar d'una manera uniforme la matèria fins a esgotar l'espai normatiu corresponent, incloent-hi determinades actuacions executives que es consideren necessàries per garantir la subsistència del cos nacional com a institució jurídica, ja que, segons el parer del nostre Tribunal Constitucional, la preservació d'uns criteris generals de regulació de l'estructura funcional poden reclamar el complement reglamentari corresponent, i fins i tot executiu, sobre la base que tot allò que sigui necessari per preservar la normativa d'una institució definida com a bàsica, per la via de connexió amb l'interès nacional, és bàsic per la via de conseqüència o connexió.⁷⁵

Aquí la competència de l'Estat es relaciona directament amb tot el que calgui

dor autòndic no té la competència que cal per ampliar la llista de faltes molt greus. En el segon, perquè ha introduït una sanció desconeguda en la legislació estatal que representa un salt qualitatiu en relació amb aquest règim, cosa que ocasiona una fractura del model general aplicable en altres parts del territori, sense que es tracti de la modulació d'una sanció determinada, sinó la creació *ex novo* d'una mesura desconeguda en la legislació estatal, amb la qual cosa s'acaba introduint una divergència essencial que afecta el dret fonamental a la igualtat i sense que es pugui descobrir la racionalitat d'aquella singularitat dins el règim autòndic en relació amb el règim comú. La mateixa resolució planteja la inoportunitat d'introduir en la legislació autòndica terminis de prescripció diferents dels que estableix la legislació estatal i considera la matèria prescriptiva una competència bàsica estatal directament connectada a la noció d'interès general, reforçada pel fet que hi està implicat un altre valor constitucional com és el de seguretat jurídica.

74. La disposició final primera de la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, considera totes les normes d'aquella Llei com a bases del règim estatutari de la funció pública llevat de l'article 17.1. La STC 172/1996, de 31 d'octubre, reforça, en el FJ 3, el caràcter bàsic del sistema d'incompatibilitats en exigir la incorporació íntegra de la norma bàsica estatal en la legislació autòndica a fi d'evitar possibles omissions o alteracions temporals que acabarien configurant nous supòsits de compatibilitat.

75. Sobre aquest aspecte, i destacant el caràcter expansiu del criteri de connexió que en altres ordenaments i jurisdiccions constitucionals s'interpreta restrictivament, Montoro Chiner, María Jesús, «Tècnica legislativa en el procés normes bàsiques-desenvolupament legislatiu», RJC, 2, 1989.

per preservar un determinat cos de funcionaris al marge del sistema ordinari de distribució de competències; la identificació que preveu el legislador estatal d'un cos com a nacional actua a la manera d'un títol immediat habilitador de la seva competència bàsica, oblidant el paràmetre constitucional i estatutari sobre distribució de competències en matèria de funció pública, ja que l'efecte delimitador real es concedeix a la llei estatal, a banda de tota consideració al voltant de qui pot tenir la competència sobre la funció a la qual serveix el cos i de la qual només és un mitjà instrumental.⁷⁶

La declaració de cossos com a nacionals s'ha de considerar una restricció greu de les competències que en matèria de funció pública atribueixen la Constitució i els estatuts d'autonomia respectius a les comunitats autònomes, i fins ara ha permès vorejar les competències de desplegament legislatiu i execució que aquestes mantenen sobre el règim general dels seus funcionaris, fonamentalment en el cas del règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, del personal al servei de l'Administració de justícia —deixant de banda el supòsit específic dels cossos de jutges i magistrats— i del personal integrat en els cossos docents universitaris.

Cal remarcar que la definició d'un cos de funcionaris com a nacional implica allunyar-lo de la competència autonòmica sobre funció pública, que sembla limitar-se al règim jurídic dels funcionaris propis de cada comunitat autònoma i de la seva Administració local.⁷⁷ Tanmateix, aquest raonament, que ha estat utilitzat pel Tribunal Constitucional en el cas dels cossos docents universitaris, s'ha exceptuat en el cas dels cossos docents no universitaris, que també s'integren en cossos d'àmbit estatal. Encara més, la mateixa jurisprudència reconeix la competència autonòmica per regular la funció pública local però introdueix l'excepció dels habilitats nacionals.⁷⁸

El plantejament final no deixa de ser contradictori en la mesura que apareix fonamentat en la mateixa definició de cos nacional que efectua el legislador estatal

76. Sobre la identificació de les matèries objecte de la competència bàsica estatal per la seva rellevància en l'interès general de la nació, López Guerra, Luis, «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», RCEC, 1, 1988; Viver i Pi-Sunyer, Carles, «Soberanía, autonomía, interés general y el retorno del jurista persa», RVAP, 25, 1989; al voltant de la utilització d'aquesta mena de raonament en el sistema alemany, Barceló i Serramalera, Mercè, «Criterios hermenéuticos de la jurisprudencia del Tribunal Federal alemán para la interpretación de las normas de reparto de competencias entre el *Bund* y los *Länder*», REDC, 26, 1989. Tal com s'ha dit, en aquesta mena d'interpretacions, allò que caracteritza la norma o la institució és el fet que hi hagi una finalitat d'interès general que a parer del legislador bàsic exigeixi un tractament normatiu uniforme en tots els aspectes, Tornos i Mas, Joaquim, «Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional (junio 1991 - junio 1993)», RVAP, 36-II, 1993.

77. Tal com afirma la STC 235/1991, de 12 de desembre, en el FJ 2: «el esquema de reparto competencial —bases estatales y desarrollo legislativo autonómico—, alegado por las comunidades autónomas para defender las competencias controvertidas en este conflicto como propias, es sin duda correcto cuando se refiere a los funcionarios al servicio de las comunidades, pero habrá que determinar si también lo es cuando se trata, como en el presente caso, de funcionarios que no son de las comunidades autónomas.»

78. La STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 4, considera bàsica dins l'ordenament jurídic vigent l'existència de cossos habilitats d'Administració local de caràcter nacional; la STC 56/1990, de 29 de març, FJ 10, considera els cossos de l'Administració de justícia com a cossos nacionals; la STC 26/1987, de 27 de febrer, FJ 12, consagra la competència estatal sobre els cossos docents universitaris considerats cossos nacionals. En canvi, la STC 48/1985, de 28 de març, FJ 6, afirma l'exercici de la competència autonòmica sobre els cossos docents no universitaris d'àmbit estatal.

d'acord amb raons d'interès general, amb la qual cosa s'atribueix a la decisió d'aquest un efecte últim de qualificació de la competència autonòmica amb un fonament constitucional dubtós.⁷⁹

Convé recordar aquí la doctrina constitucional que defineix els cossos de funcionaris com a estructures que són creació del dret i resultat de la configuració que aquest en faci amb caràcter objectiu i general; per això, la seva transformació en institucions jurídiques relacionades amb necessitats i valors socials acceptats per la majoria dels ciutadans és més que discutible. El cos de funcionaris públics no és una institució, sinó un instrument de gestió del personal que es fonamenta en l'agrupació homogènia de tasques i requisits per efectuar-les. És a dir, que el cos de funcionaris està relacionat directament amb la funció a la qual serveix i no es pot convertir per ell mateix en una matèria competencial al marge del sistema objectiu de distribució de competències. La funció ha d'arrossegar la competència per establir el funcionariat que la serveixi i, si la funció és competència de la comunitat autònoma, el règim jurídic dels funcionaris que hi serveixen s'ha de subjectar a la distribució de competències establerta per regular el règim estatutari dels funcionaris de la comunitat autònoma.

Alguns pronunciaments del Tribunal Constitucional semblen anar en aquesta direcció.

La STC 32/1993, d'1 de febrer, en el FJ 3, reconeix la relació que hi ha entre un cos de policia administrativa especial —cos d'agents rurals de Catalunya— i els preceptes estatutaris que atribueixen a la Comunitat Autònoma competència en matèria de conservació de la natura, àmbit que ha de ser objecte de protecció i vigilància per aquest cos de funcionaris. Però és sobretot la STC 195/1996, de 28 de desembre, en el FJ 16, la que fa un salt fonamental en aquesta matèria quan afirma que no s'ha de mantenir la tesi que l'opció d'una funció servida per funcionaris d'un cos nacional es pugui conceptuar com a decisió bàsica emparada en l'article 149.1.18 de la CE i assenjala explícitament que la creació d'un cos nacional i la concreció de les seves competències no pot implicar la delimitació de competències estatals ni la seva atribució; d'aquesta manera es reconeix el caràcter instrumental de les estructures burocràtiques i la seva dependència del titular de la matèria a què es contreu l'actuació del cos, sense que es pugui oblidar la competència de la comunitat per establir el seu propi funcionament.

Els problemes de cohesió en l'accés i la promoció en la carrera administrativa, relacionats amb el principi d'igualtat, o els de comunicabilitat d'efectius entre les diferents administracions públiques, que s'han esgrimit en la doctrina constitucional com a darrer fonament de la necessitat de qualificació d'un cos com a nacional,⁸⁰ s'haurien de resoldre per mitjà d'altres tècniques fonamentades en l'establiment de bases normatives que defineixin les equivalències corresponents entre cossos i escales regionals i els requisits d'homogeneïtat en la selecció i promoció dels membres, tot

79. La STC 158/1992, de 26 d'octubre, FJ 2, sobre el personal al servei de l'Administració de justícia, adverteix que la decisió del legislador d'integrar el personal al servei de l'Administració de justícia en cossos nacionals no era constitucionalment l'única acceptable, cosa que atribueix un caràcter delimitador evident a la definició efectuada pel legislador estatal.

80. STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 25; STC 146/1989, de 21 de setembre, FJ 2.

això sense oblidar la necessitat d'articular autèntiques polítiques de col·laboració entre les diferents comunitats autònomes i l'Estat, que, fundades en un marc normatiu comú, actuïn com a garantia de la mobilitat territorial i de la carrera d'aquests funcionaris «comunicables», sempre d'acord amb els principis d'igualtat i mèrit.

En aquests casos, senzillament, s'hauria de respectar el repartiment que estableixen les normes constitucionals i estatutàries sobre la funció pública i superar la por al fet que es pugui trencar la cohesió del cos i la igualtat de condicions per accedir-hi, fent una atenció especial en les normes bàsiques que regulen els règims peculiars d'aquesta mena de funció, als preceptes que es corresponen amb la necessitat d'homogeneïtzar i coordinar els requisits d'accés i promoció, mentre s'arbitren els sistemes de relació que es considerin necessaris per permetre la intercomunicació d'efectius entre les diferents plantilles de les comunitats autònomes.

La tercera de les interpretacions d'allò que pot ser bàsic en matèria de funció pública remet a l'adopció de mesures o decisions concretes de competència estatal o preses per afavorir l'adopció de polítiques de responsabilitat estatal.

Aquí cal referir-se, sens dubte, als aspectes relacionats amb les retribucions dels funcionaris públics i, més concretament, a la imposició de límits màxims a l'increment del volum global de les retribucions d'empleats públics com a mesura econòmica general adoptada per contenir la inflació i reduir el dèficit públic basada en la competència estatal de direcció de l'activitat econòmica general a què més amunt ja ens hem referit.

El problema rau en el fet que les mesures de contenció de les masses remuneradores adoptades des d'una lògica antiinflacionista no tenen gaire cosa a veure amb la gestió dels recursos humans i acaben inutilitzant els mecanismes salarials com a instruments de les polítiques de personal de les administracions públiques. D'altra banda, l'extensió del límit retribuïdor esmentat a altres àmbits de les polítiques de personal —com, per exemple, el reclutament de recursos humans—, que ha de respondre a les necessitats autèntiques de l'organització segons les polítiques definides, o les polítiques de previsió complementàries dels sistemes generals establerts, és perfectament previsible si tenim en compte que la suma total de les partides de les remuneracions públiques observa una relació directa no sols amb la quantitat de les remuneracions directes, sinó també amb el nombre dels empleats públics que han de ser retribuïts i amb les remuneracions indirectes o diferides d'aquests, per la qual cosa el títol estatal d'intervenció en la matèria es pot veure reforçat integrant habilitacions competencials singulars en altres segments del total de despesa pública en matèria de personal.⁸¹

81. L'ATC 233/1997, de 24 de juny, suspèn l'article 32 de la Llei 10/1996, de 31 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat del Principat d'Astúries per al 1997, perquè faltaven les quantitats de les remuneracions bàsiques en la llei pressupostària corresponent, però també perquè ignorava les restriccions estatals en matèria d'oferta d'ocupació pública per al 1997. La STC 237/1992, de 15 de desembre, en el FJ 5, confirma la constitucionalitat de les mesures pressupostàries establertes per prohibir finançar amb fons públics les entitats o els sistemes de previsió social diferents o complementaris del sistema de seguretat social obligatori que constitueixin o puguin tenir constituïdes les diferents administracions, entitats o empreses públiques, ja que les considera substitutòries de les remuneracions de personal i vinculades a les polítiques de recursos humans, en línia amb les previsions establertes per limitar les despeses de personal.

A tall de conclusió, podríem dir que sembla que ha arribat el moment d'articular un sistema de funció pública adaptat a l'Estat autonòmic. Aquest model s'ha de fonamentar en un esquema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes del tipus bases més desplegament, independentment de la dicció concreta de les clàusules d'assumpció de competències que contenen els estatuts respectius. Al meu parer, la competència bàsica estatal en matèria de funció pública s'ha de limitar a establir les normes essencials relatives a l'accés en condicions d'igualtat i mèrit a les funcions públiques, les peculiaritats de la llibertat sindical dels funcionaris públics, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions. Les bases estatals també poden incloure les decisions essencials sobre l'ordenació del model burocràtic i mesures concretes i temporals relacionades amb la direcció de l'activitat econòmica estatal. Finalment, cal evitar el recurs a la identificació de determinats cossos de funcionaris amb l'interès nacional perquè aquest interès es garanteix mitjançant les mateixes bases estatals i no té gaire cosa a veure amb estructures jurídiques instrumentals de les competències que han de seguir el sistema de distribució establert per la Constitució i els estatuts d'autonomia corresponents. En tot cas, s'ha d'aconseguir assegurar l'equivalència de condicions en l'ingrés i la carrera administrativa de determinats cossos administratius per mitjà de les normes bàsiques que procurin l'homogeneïtat corresponent; igualment, la comunicabilitat d'efectius entre les diferents estructures regionals s'hauria d'assolir mitjançant els mecanismes oportuns de mobilitat i les tècniques comunes de col·laboració entre administracions públiques.