

LA FUNCION PUBLICA LOCAL EN EL MARCO DE LA CATALUÑA AUTONOMA *

Por FRANCISCO LLISSET BORRELL

Secretario general de la Corporación Metropolitana de Barcelona

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. NEUTRALIDAD O LEALTAD POLÍTICAS.—III. GESTIÓN BUROCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN.—IV. PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA REGIONALIZACIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL Y, EN PARTICULAR, CON LA RECUPERACIÓN DE LA GENERALITAT: a) Disolución pura y simple de los Cuerpos nacionales de Administración local. b) Desestatalización de los secretarios, interventores y depositarios de Administración local. c) Selección de funcionarios y l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. d) Régimen de nombramiento. e) Remoción libre de los puestos de jefatura.—V. CONCLUSIONES.

I. Introducción

Tal vez uno de los temas de mayor actualidad en estos momentos sea el de la nueva Constitución española y, dentro de esta materia, el de la autonomía para todas las nacionalidades y regiones del Estado español.

La estructuración regional del poder es ya, quierase o no, un hecho muy próximo. El resultado de las elecciones del histórico 15 de junio hace prever que la nueva Constitución política contendrá, sin ningún género de dudas, un precepto de parecido tenor al del artículo 11 de la Constitución de 1931 que haga

* El presente estudio constituye, en lo esencial, el texto de la conferencia pronunciada por el autor en Lloret de Mar con motivo de la constitución de la Asociación de Colegios de Secretarios, Interventores y Depositarios de Cataluña, el 24 de septiembre de 1977, seis días antes del restablecimiento de la Generalitat en virtud del Decreto-ley 41/1977.

posible el resurgimiento de las regiones autónomas, dentro del marco del Código político fundamental, y siempre que se respete el principio, básico a estas alturas, de solidaridad entre todos los pueblos de España.

Ante este hecho, que doy por supuesto, hay que pensar en el gran impacto que la nueva estructuración territorial del Estado habrá de producir en el aparato administrativo, y es natural que se aproveche este cambio estructural para abordar reformas de la Administración pública en general y de la función pública en particular, encaminadas a corregir defectos de la situación actual y a aplicar, en lo posible, las nuevas ideas y los nuevos postulados de la doctrina, así como las tendencias de los movimientos sociales más avanzados en la materia que nos proponemos estudiar.

Cataluña, siempre abierta a Europa y a las más modernas corrientes en todos los órdenes de la vida y de la cultura, no se contentará fácilmente con una mera descentralización administrativa que permita tan sólo, cicateramente, la aplicación estatutaria de viejos esquemas, sino que, a través de sus facultades autonómicas, tratará de hacerse eco, matizándolas adecuadamente y ajustándolas a sus peculiaridades, de las hondas transformaciones socioeconómicas acaecidas en este período crítico de la Historia humana y que plantean un serio reto a la Administración pública, tanto en relación con su papel en la sociedad como en relación con su estructuración interna y con sus métodos y procedimientos de actuación.

Pero, de otra parte, no puede olvidarse que la descentralización —administrativa, legislativa o de Cortes y judicial o de Tribunal Supremo— tiene también sus límites: ante todo, el de que esa descentralización no resulte perturbadora para la eficacia de la acción administrativa y, de rechazo, para la participación ciudadana. Como indicaba no hace mucho, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, número 169, en un estudio sobre la región, «razones políticas, de garantía de la libertad ciudadana, y razones de eficacia administrativa, están en la base de la nueva orientación que, frente al centralismo napoleónico, envuelve y alienta a la Administración pública de nuestros días». La región encuentra su propia razón de existir, desde un punto de vista

estructural, y aparte de sus motivaciones histórico-culturales, tanto en la conveniencia de transferir a favor de los cuerpos intermedios, en aras de la eficacia, funciones hasta ahora confinadas en el coto del poder administrativo estatal, como en la necesaria incorporación de los ciudadanos a la gestión pública, aproximada, por esa vía, a su propio ámbito vital, que, de esta forma, queda enormemente ampliado y enriquecido (1).

Si estos dos objetivos—el de la eficacia y el de la participación popular—no se armonizan convenientemente, se corre el riesgo de malograr una fórmula de convivencia, que puede dar a la comunidad, destinataria de la nueva instancia organizativa regional, sazonados frutos de bienestar y de progreso.

No por un caprichoso afán de distanciamiento, sin raíces vitales firmes, deben elaborarse por las distintas regiones, normativas dispares que sean fuente de confusión para el ciudadano medio, sin ningún beneficio claro para nadie. No tiene demasiado sentido, en este terreno, que, cuando la doctrina más autorizada demanda, pongamos por caso, que una misma Ley de Procedimiento Administrativo rija para la Administración del Estado y para las Corporaciones Locales, que una mal entendida autonomía haga posible que cada región elabore su propia Ley procedimental, a no ser, claro está, que trate de recoger alguna institución peculiar.

Con esto, lo que quiero es resaltar que toda reforma administrativa profunda exige prudencia, tacto, estudio y el contar con los sectores profesionales implicados, a fin de que los defectos que se trata de corregir no se vean abultados por falta de previsión.

Creo que sería un grave error de enfoque el contemplar la nueva Administración, en la que pronto habremos de movernos y actuar, bajo el único prisma de la democracia que acabamos de estrenar en nuestro país, incluido el nuevo fenómeno de las autonomías regionales. El cambio político operado va a suponer, sin duda, y por sí solo, una sacudida notable y esperanzadora de nuestros Ayuntamientos y demás organismos locales. Pero

(1) LLISET BORRÉLL, F.: «Significación político-administrativa de la región en nuestro futuro inmediato», separata de DA núm. 169, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, enero-marzo 1976, Madrid, p. 6, y TAMAMES, R.: *Un proyecto de constitución española*. Barcelona, 1977, p. 231.

no puede olvidarse que este cambio—sustancial, pero episódico en la marcha del mundo— se ha producido dentro de un contexto más amplio de cambio social, económico, cultural y de mentalidad, que coincide con un auténtico cambio generacional cuyos rasgos no escapan a un observador medianamente atento.

Bien puede decirse que la reforma política española, con toda esa carga cultural de la que, como un mero episodio, emerge, habrá de producir, con seguridad, un fuerte impacto en la Administración pública, bien sea en forma manifiesta o sólo latente. Y, en consecuencia, y sin demasiado esfuerzo de proyección, puede asegurarse que ya se dibuja en nuestro horizonte histórico un tipo radicalmente nuevo de Administración que no encaja en los esquemas recibidos y aceptados por las generaciones dominantes hasta este momento crítico de nuestra historia, y cuyos rasgos esenciales indican una tendencia clara hacia organizaciones abiertas y participadas (2).

Ante esta situación, los funcionarios, que tradicionalmente han sido elementos de resistencia al cambio, debemos tomar conciencia de los hechos que se avecinan, debemos adaptarnos anticipadamente a las nuevas circunstancias y ser, incluso, agentes de ese cambio. Sólo de esta manera podremos justificar nuestro papel inmutable de servidores de la comunidad, porque es, precisamente, esta misma comunidad la que exige de nosotros sintonía, porosidad y sensibilidad a las aspiraciones e ideales de los ciudadanos, que las leyes y los programas del equipo político de turno materializan.

Son tres los aspectos de la recién estrenada democracia española que condicionan, a mi modo de ver, la futura función pública de Cataluña, en la que, en alguna forma y por la vía del Derecho transitorio, deberán integrarse los actuales secretarios, interventores y depositarios de Administración local.

Estos tres aspectos aluden, en primer lugar, a los medios de la democracia indirecta, cuya aceptación es, por demás, universal; en segundo lugar, a las técnicas de la democracia directa, siempre difícilmente instrumentables y de las que el título X

(2) LLISET BORRELL, F.: «Incidencia de la reforma política en la Administración pública», separata de DA núm. 172, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, octubre-diciembre 1976, Madrid, pp. 27 y 28.

(artículos 147 a 158) de la *Llei Municipal de Catalunya*, es un ejemplo de anticipación, y, en tercer lugar, a la división territorial del poder que la regionalización supone.

Cada uno de estos tres aspectos nos conecta con una problemática específica del tema general de la futura función pública de Cataluña. Así, el aspecto de la democracia indirecta, que conlleva la representación política, nos plantea, renovadamente, bajo supuestos ya olvidados, la clásica tensión entre representantes elegidos y funcionarios. Tensión ésta que se concreta en el dilema, siempre amenazante para el bloque burocrático, de *neutralidad administrativa o lealtad política* (3).

La adopción de las nuevas técnicas de la democracia directa —uno de cuyos ejemplos más modernos lo tenemos en la Ley italiana sobre descentralización y participación ciudadana en la administración del municipio, del pasado año 1976—, supondrá una importante desburocratización, esto es, una humanización de la burocracia y una transformación de los procedimientos funcionariales, muchas veces lastrados de rigidez y de *autoritarismo* y, desde este nuevo enfoque, necesariamente *abiertos a la negociación y al pacto* con las fuerzas sociales, que, incluso, asumirán fórmulas de autoadministración, coexistentes con el aparato administrativo tradicional, integrado hoy, exclusivamente, por funcionarios (4).

Finalmente, la regionalización, como aspecto esencial de la nueva democracia, puede suponer, para la gran masa de funcionarios, que, naturalmente, pueden quedar integrados en Cuerpos regionales, la importante mejora de su movilidad interadministrativa, esto es, de su libre paso de un ente a otro, cualquiera que sea su nivel en la organización político-administrativa: municipio, comarca o la propia Generalitat.

De esta movilidad, al alcanzar hasta el último escalón del aparato de poder de la Cataluña autónoma, creo que también

(3) LÓPEZ PINTOR, R.: «Una explicación sociológica del cambio administrativo: Chile, 1812-1970», separata de D.A. núm. 168, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, noviembre-diciembre 1975, Madrid, p. 7.

(4) LISSET BORRELL, F.: «Incidencia de la reforma política en la Administración pública...», *cit.*, p. 11. Véase MARTÍN RETORTILLO, S.: «Administración y Constitución», RAP 53, 1967, p. 30.

se podrían beneficiar los actuales funcionarios de los Cuerpos nacionales, que, por su preparación técnica, visión generalista, hábitos de trabajo en inmediata dependencia de los políticos y máximo acercamiento al ciudadano, constituyen un banco de personal directivo especialmente idóneo para desempeñar, con eficacia, papeles de responsabilidad en la Administración regional.

Ni que decir tiene que la gran amenaza que se cierne sobre los Cuerpos nacionales, como tales Cuerpos, es su posible disgregación en el supuesto de que queden sujetos a principios dispares como informadores de la función pública regional, en la que queden incardinados los secretarios, interventores y depositarios, cada grupo territorial encuadrado en un marco normativo específico. Por ello creo que, incluso reconociendo la necesidad de una cierta regionalización de los Cuerpos, debe salvaguardarse, en alguna forma, un marco común estatal como garantía de movilidad territorial y como garantía de mantener las facilidades actuales de nombramiento de los mejores (5).

De cara al futuro, y ante una posible disgregación territorial de los funcionarios directivos locales, al menos a efectos de nombramiento, perfeccionamiento, reciclaje o de selección, ha de apuntarse, como dato positivo, como ya insinuaba, el de una intercambiabilidad funcional sobre la base de puestos o plazas en la Generalitat de adscripción múltiple. Por lo que respecta a los demás funcionarios, junto a su movilidad horizontal ya señalada, hay que destacar la ganancia de su movilidad vertical como exigencia social de la hora presente de que queden lo más abiertas posibles las vías de promoción de los estratos más bajos del funcionariado local (6).

(5) En el Libro Blanco sobre devolución de poderes a Escocia y Gales, noviembre de 1975, el Gobierno inglés opina que es de interés para todos el mantenimiento de una función pública única para todo el Reino Unido, si bien la Comisión Kilbrandon informó a favor de la existencia de un *Civil service* separado. El Gobierno considera que en el primer caso el Ejecutivo regional tendría un mayor campo donde elegir a sus *altos funcionarios* y que en el segundo un *civil service* separado tardaría muchos años en organizarse (Véase DA 169, dedicada a la Región, p. 332).

(6) GONZÁLEZ-HABA, V.: «Prospectiva de la función pública», DA núm. 170, p. 44, abril-junio 1976, en donde se defienden los turnos restringidos de ascenso, lo que no quiere decir que las pruebas deban devaluarse en estos supuestos, como desgraciadamente ocurre.

Más adelante, insisteremos sobre la incidencia en la función pública de la problemática regional. Vólvamos, por el momento, al hilo del plan que nos hemos trazado, a tratar, en concreto, de las cuestiones más relevantes que plantea cada uno de los tres aspectos de la democracia y que pueden enunciarse así: 1) Neutralidad administrativa o lealtad política; 2) gestión burocrática y participación popular y, finalmente, continuando con lo que acabamos de exponer; 3) problemas funcionariales de la regionalización.

II. Neutralidad administrativa o lealtad política

En el aparato administrativo concurren dos condiciones que pueden polarizarlo: la de la *capacidad técnico-administrativa*, ligada a la idea del mérito, esto es, a la designación de los mejores, y la *capacidad política de respuesta*, ligada a la idea de lealtad de partido (7).

Si se ha atacado al régimen franquista por la exigencia de una lealtad política concretada en los Principios del Movimiento Nacional, no se puede ahora incurrir en el mismo defecto que se denuncia, exigiendo a los funcionarios la lealtad al partido triunfante, con lo que se reinstauraría la institución del «despojo», botín o *spoil system*, propio del pasado siglo y de los países subdesarrollados (8).

No parece que en estos momentos los funcionarios, ni incluso en los niveles superiores, puedan ser elementos de resistencia y retardatarios del cambio social, siempre que los representantes

(7) LÓPEZ PINTOR, R.: «Una explicación sociológica del cambio administrativo...», *cit.*, p. 7, y GONZÁLEZ-HABA, V.: «Prospectiva de la función pública», *cit.*, p. 44. Según este autor, y nosotros compartimos su opinión, «la capacitación del funcionario no se ha de medir sólo en el umbral de su vida administrativa, sino que ha de valorarse durante todos sus años de servicio. En este terreno el futuro tendrá que ser imperiosamente distinto del presente, ya que nuestra función pública adolece hoy de una estrategia global que sirva para el perfeccionamiento permanente de sus hombres, con lo que su *profesionalización no alcanza el grado y la intensidad deseables*».

Es evidente que la falta de capacidad técnica que hoy se puede detectar en nuestra Administración local no puede resolverse con la búsqueda de una capacidad política sustitutiva de la anterior, sino poniendo los medios para que la valoración periódica del personal se produzca atendiendo estrictamente a criterios técnicos.

(8) LÓPEZ PINTOR, R., *op. cit.*, p. 43.

populares, asentados en los órganos de gobierno, sean realmente portadores de nuevas ideas y ejerzan un adecuado control de la clase funcionarial. Tal vez, sólo en los directivos de los servicios finalistas, más directamente conectados a la realidad social, sería conveniente velar por la capacidad política de respuesta, sin mengua de su capacidad técnica. Por ello, podrían continuar siendo los directores de servicios, funcionarios de libre designación, con exigencia de lealtad de partido, pero, en todo caso, componentes de una verdadera carrera administrativa, al contrario de lo que ahora ocurre.

Por lo que se refiere a los funcionarios que ejercen actualmente la jefatura de los servicios generales (secretarios, interventores y depositarios), al no tener iniciativa en relación con los servicios externos, más directamente sensibles al cambio social, no parece conveniente exigir de ellos una capacidad política de respuesta, sino más bien una capacidad técnico-administrativa objetiva, neutral, proclive, con todo, al mantenimiento de unas estructuras internas porosas, abiertas, que faciliten el acceso a la información de todas las fuerzas sociales, porque, como ha dicho recientemente un compañero, los Cuerpos nacionales constituyen una garantía para el pueblo y un contrapeso para el caciquismo y el autoritarismo, sea franquista, sea democrático (9).

Esa capacidad técnica debe potenciarse al máximo, estableciendo, a iniciativa de los mismos funcionarios, un sistema de valoración del personal que garantice la eficacia técnica, mantenga y aumente el prestigio de los Cuerpos y evite las veleidades de los políticos a pretexto de antiguas lealtades o incapacidad para un correcto ejercicio de la función encomendada.

La *Llei municipal de Catalunya*, que, como precedente inmediato de la nueva situación regionalizadora, ha de ser tenida muy en cuenta, no establecía frente a lo que, en principio, pudiera pensarse, el principio de la lealtad política para el secretario ni para los demás funcionarios municipales, sino que, por el contrario, proclamaba su inamovilidad en sus artículos 226 y siguientes, ya que la destitución, conforme a su artículo 229, no podía tener lugar sino tras cometer una falta grave.

(9) BARRIL DOSSET, R.: «Los Cuerpos Nacionales de Administración Local, garantía del pueblo y de los pueblos». Texto mecanografiado, Madrid, septiembre 1977.

Es obvio que hoy no puede aceptarse, no sólo desde el punto de vista de los intereses de Cuerpo, sino también desde la perspectiva del interés público, la tesis de la Ley catalana de 9 de marzo de 1934, analizada por Alejandro Nieto en la Conferencia del pasado año a los colegiados de Barcelona, y a la que dicho autor considera como un auténtico producto de Derecho revolucionario, en cuyo contexto no ya los derechos adquiridos sino, lo que es más grave, las garantías jurídicas más elementales, habían perdido todo su sentido (10).

III. Gestión burocrática y participación

Así como el tema de la neutralidad administrativa y la lealtad política pone en relación las ideas de burocracia y democracia indirecta, ya que de lo que trata es de resolver la tensión institucional entre funcionarios y representantes, el tema de la gestión burocrática y la participación se refiere a la incidencia de la democracia directa, de los ciudadanos en sí mismos, del electorado, en el aparato administrativo tradicional.

No basta ya con la incorporación de los ciudadanos a través de sus representantes elegidos, en los círculos de convivencia regional, provincial o municipal. Pueden arbitrarse, desde luego, otras técnicas de incorporación de los ciudadanos en la Administración, que van extendiéndose, como medidas necesarias, para la realización personal de los miembros de toda comunidad humana. No parece ya suficiente con que los vecinos elijan a sus representantes y queden alejados, después de la emisión de su voto, de la actividad ciudadana hasta las próximas elecciones. La democracia administrativa demanda, además de una designación periódica de gobernantes, una participación continuada de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad o de la región. Porque la representación no resuelve, por sí sola, la habitual disociación entre gobernantes y gobernados, lo que obliga, cabalmente, a buscar nuevas técnicas de aproximación entre am-

(10) NIETO, ALEJANDRO: «De la República a la Democracia». *Revista Civitas de Derecho Administrativo* núm. 11, Madrid, 1976, y «Comentarios a la Ley catalana de 9 de marzo de 1934», en la *Revista Jurídica de Catalunya* núm. 4, octubre-diciembre 1976.

bos. El problema es, nada más y nada menos, que el cómo de esa participación.

Se ha definido la participación administrativa como «aquel conjunto de técnicas que hacen posible que los administrados tomen parte en el cumplimiento de los servicios administrativos, con el fin de humanizar la burocracia impersonal, sin integrarse en los órganos de dirección o gestión» (11).

En esta definición se contraponen la Administración burocrática tradicional a la autoadministración, o administración por los propios interesados.

En principio, se puede distinguir entre una participación meramente *relacional*, que incorpora levemente a los ciudadanos en la actividad administrativa a través de encuestas, iniciativas, informaciones públicas, peticiones, consultas populares, y una *participación más sustantiva, que podría denominarse orgánica o estructural*, y que supone una incorporación de los ciudadanos en el aparato administrativo, haciéndolo más poroso a las fuerzas sociales, haciéndolo menos rígido y menos burocrático. Tal es el caso de las Comisiones mixtas de ciudadanos (usuarios) y representantes de la Administración, de los Comités de barrio, y de las Asambleas populares institucionalizadas (12).

El tema de la autoadministración y de la participación ha dado lugar, en los últimos años sesenta y en la primera mitad de la presente década, a un importante movimiento participativo del que, queramos o no, no podremos sustraernos en los próximos años. Este movimiento no sólo tiene una *aplicación externa*, en relación con los ciudadanos o usuarios de los servicios, que participan, según hemos dicho, en la adopción de decisiones administrativas y en su ejecución tanto a través de su incorporación al aparato administrativo, sin confundirse con él, como a través de su intervención en el procedimiento administrativo, sino que abarca también a una *aplicación interna*, comprensiva de una

(11) LUISET BORRELL, F.: *La actividad urbanística de los particulares*, Montecorvo, Madrid, 1974, p. 340. Vid. también KOHSLA, J. N.: *La participación de los usuarios o de las personas directamente interesadas en la Administración*. Table ronde de Barcelona (23-27 junio 1969) preparatoria del XV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, 1971.

(12) MARTÍN RETORTILLO, S.: «Administración y Constitución», RAP 53, 1967, páginas 30 y 31.

serie de acciones dirigidas tanto a una mayor implicación del personal en decisiones que afectan a las condiciones de empleo, como en la implicación de jefes y subordinados en la toma de decisiones (13).

Los esquemas y maneras autocráticos se van arrumbando definitivamente en todos los campos, y ello habrá de influir en la mentalidad y en las pautas de comportamiento de los funcionarios que, manteniendo su neutralidad administrativa, han de ser permeables a este movimiento social, de tendencia desburocratizadora.

La Ley municipal de Cataluña de 1934 ya preveía las siguientes técnicas de participación popular: *iniciativa cívica*, *consulta popular*, *referéndum popular*, y *recall o revocación del Ayuntamiento*. La congestión urbana en las grandes ciudades demanda, por otra parte, ciertas nuevas técnicas de participación estructural como son los Comités de barrio, las Juntas de distrito, las Comisiones informativas mixtas de elegidos y electores, etc. (14).

Hace poco he escrito en la revista de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA número 172, que así como la democracia política ha encontrado en Occidente fórmulas que parecen definitivamente consagradas, no ha ocurrido otro tanto con la democracia administrativa, que todavía espera —no obstante la general aspiración de desburocratizar el gobierno humano— los resortes, los mecanismos, los esquemas y las técnicas que la hagan funcionar. Parece que ha llegado el momento de abrir brecha en este terreno y de resucitar, a la luz del Derecho comparado, las técnicas apenas ensayadas en la *Llei Municipal de Catalunya* de 1934, procedentes del municipalismo norteamericano (15), y de inventar otras de la mano de la indudable originalidad de que siempre ha hecho gala nuestro país.

Un esquema de las posibles técnicas de participación podría ser este:

(13) WALDO, D.: *La Administración pública del cambio social*, Madrid, 1974, páginas 39 y 40.

(14) BORRUSO, ANDREA: *Un modo nuovo di vivere la città. Una esperienza di decentramento urbano*, Miláno, 1975, *in totum*.

(15) MARQUÉS I CARBÓ, L., y ESCOFER I MILÀ, J.: *La llei municipal de Catalunya* (1933-1934) comentada, Rosás Bayer, Barcelona, 1935.

Participación en la actividad administrativa, de un lado, y participación en las estructuras administrativas, de otro. Dentro de la primera, cabe diferenciar el derecho de iniciativa popular, la consulta popular, el referéndum popular y la revocación del mandato. La iniciativa opera en la fase de incoación del procedimiento; la consulta, en la fase de instrucción, sin que quepa confundirla con la información pública, que no es vinculante para la Administración, mientras que la consulta sí lo es, y el referéndum, finalmente, produce sus efectos en la fase de resolución, como requisito de eficacia de ésta, para determinados asuntos. Como es sabido, la revocación del mandato es la facultad del electorado de conseguir el cese legal de todos los miembros de una Corporación, con los requisitos y procedimientos previstos para el referéndum.

Cuando la participación actúa en las estructuras administrativas cabe distinguir, según que esta participación de los vecinos se produzca en la composición de órganos específicos y sectoriales, bien sean consultivas, de control o decisorios, o en órganos generales y territoriales, como el distrito urbano o el barrio. Esta participación se puede producir tanto en estructuras de gestión, como una fundación pública o una sociedad privada municipal, como en estructuras puras de participación, como el de Comité de barrio.

La introducción de todas estas técnicas de participación —relacional o estructural—, o de alguna de ellas, en la legislación local, obligarían, como ya anticipamos, a un cambio de mentalidad en los funcionarios.

Estas técnicas evitarían, ciertamente, un enquistamiento administrativo de representantes y funcionarios, distanciador de la Administración y la gran masa de ciudadanos. El aparato administrativo, formado por políticos y funcionarios, tiende a ser monolítico, en perjuicio de los representados, y la participación vendría a recordarles que unos y otros se deben a la comunidad, unos como comisionados y los otros como servidores.

Junto a un cambio de mentalidad en los funcionarios públicos, la introducción de estas técnicas no haría otra cosa que corroborar que los funcionarios no deben, en ningún caso, formar

un bloque compacto con los políticos a lo que, sin embargo, propenderían de hacer predominar, en la futura legislación, la lealtad política sobre la neutralidad administrativa.

Por una vía indirecta, la del respeto al electorado, llegamos a la misma conclusión de que al funcionario se le debe exigir, en todo momento, capacidad técnica, puesto que la capacidad de respuesta política ha de provenir de los representantes y, a lo sumo, de unos pocos funcionarios designados como podrían ser los directores de servicios, cuya movilidad forzosa, con cada cambio de equipo político, no parece, tampoco, del todo justificada.

Insisto en que la garantía de independencia del funcionario frente a posibles abusos o injerencias de la política era ya una exigencia del Reglamento de Funcionarios Municipales de Cataluña del 27 de septiembre de 1935.

IV. Problemática específica de la función pública en relación con la regionalización del Estado español y, en particular, con la recuperación de la Generalitat

Junto a la incidencia general de la democratización del país en la configuración de la función pública, la regionalización planteará una específica problemática, que ya hemos esbozado en la introducción.

No es éste el momento de pretender dar soluciones a los problemas, sino, simplemente, de plantearlos, de sacarlos a la luz para que, poco a poco, dichas soluciones vayan madurando y consolidándose en el mejor sentido para el bienestar de la comunidad.

He considerado, en una primera aproximación, que la problemática de la función pública regional, referida, especialmente a los actuales Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios, queda sintetizada en los siguientes enunciados que trataré de comentar:

- 1.º Disolución pura y simple de dichos Cuerpos.

2.º Desestatalización de los secretarios, interventores y depositarios.

3.º Selección y formación de funcionarios por l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

4.º Régimen de nombramientos; y

5.º La tesis de la remoción libre de los funcionarios de los actuales Cuerpos nacionales por el órgano supremo de la respectiva Entidad local.

a) *Disolución pura y simple de dichos Cuerpos*

No es nueva, ni ha de sorprendernos, la corriente de opinión que, apoyada en la tesis de la exigencia de lealtad política al funcionario y en la de la inconveniencia de funcionarios directivos inamovibles, postula una disolución de los actuales Cuerpos nacionales, sin plantearse siquiera la cuestión de su reforma o re-conversión.

Frente a esta tesis, la realidad es que los secretarios, interventores y depositarios, salvado algún caso del que no están libres los demás Cuerpos o grupos profesionales, han sabido cumplir, desde su creación, una función ejemplar no exenta de riesgos, que ha evitado muchas veces con su asesoramiento técnico, no pocas arbitrariedades del político de turno.

Si se disuelven los actuales Cuerpos nacionales de Administración local se habrían de crear, sin duda, otros que cumplan su misma función como solución de recambio.

A diferencia de lo que ha ocurrido en la Administración del Estado, que no ha acertado a crear un auténtico nivel directivo, pese a los buenos propósitos de la Ley de Funcionarios Civiles vigente, la Administración local, como en tantas otras materias, se supo anticipar a lo que es una exigencia administrativa general, puesta de relieve por la mejor doctrina. Los actuales Cuerpos nacionales constituyen, cabalmente, el nivel directivo de los funcionarios locales, que no puede desaparecer so pena de dejar un vacío que, de ser llenado por funcionarios políticos, implicaría una notoria regresión histórica que la comunidad a toda costa debería evitar.

Ello no quiere decir, sin embargo, que los nuevos tiempos no demanden retoques, ajustes y hasta una nueva configuración de

los actuales Cuerpos nacionales. Por lo pronto, la regionalización del país podría suponer, por lo menos, una desestatalización de tales Cuerpos junto a una posible desmunicipalización de los restantes funcionarios locales, con la posible aparición, por confluencia, de una función pública regional unificada (16).

b) *Desestatalización de los secretarios, interventores y depositarios*

La desestatalización de los actuales Cuerpos nacionales es lógico corolario de la atribución, a las nacionalidades y regiones, de la legislación del régimen local y su ejecución, incumbencias

(16) En el supuesto de que no existan, por lo menos, unas bases estatales reguladoras de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios, nos parece evidente que estos Cuerpos deben ser objeto de una nueva configuración de cara al futuro, y sin perjuicio de la salvaguarda de los derechos adquiridos, que cabría establecer por el camino de la unificación regional del régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios locales y regionales. Las premisas de esta configuración de la función pública regional podría ser, en esencia, la siguiente:

— La creación de un nivel superior o directivo, como clave para la buena marcha de la Administración, «llamado a desempeñar los puestos de mando y de coordinación administrativa, responsables de la organización administrativa que se les confía, en la que se integra personal de distinta cualificación técnica y procedencia; formuladores de la planificación de los objetivos y del trabajo de su unidad con posibilidad de valorar los resultados y proponer las iniciativas que se juzguen necesarias a las instancias políticas» (CARRO MARTÍNEZ, A.: *Reflexiones sobre aspectos actuales de la función pública española*, Madrid, 1974, p. 28).

— La distinción de tres grandes especialidades directivas (sin perjuicio del establecimiento de subespecialidades): la jurídico-administrativa (en la línea de los actuales Secretarios), la económico-financiera (en la línea de los actuales Interventores) y la técnica (montada sobre la base de las carreras técnicas, como ingenieros y arquitectos). A este nivel directivo se accedería mediante oposición restringida, con pruebas adecuadas, desde el nivel ejecutivo (los actuales técnicos de Administración general, Secretarios letrados de 2.^a categoría de A. L., arquitectos, ingenieros, etc.).

— En dicho nivel directivo se integrarían los actuales secretarios de 1.^a, interventores y depositarios (cuya dualidad nunca me ha parecido justificada), si bien sólo podrían ocupar plazas de su respectiva especialidad. Los actuales secretarios de 2.^a y 3.^a podrían pervivir como Cuerpos especiales en forma muy semejante a la actual.

Por supuesto que las Secretarías Generales y las Intervenciones de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes serían cubiertas por funcionarios del nivel directivo en su respectiva especialidad, quienes podrían acceder, además, a puestos directivos de la Generalitat, ora de adscripción única a determinado grupo directivo, ora de adscripción múltiple, sin matizar especialidad.

— La intercambialidad de todos los funcionarios de Administración General y los directivos entre Ayuntamientos, Comarcas, Generalitat, a cuyos puestos se accedería mediante concursos convocados por esta última.

— Una función primordial de l'Escola d'Administració Pública sería la selección y formación del nivel directivo, sin descuidar, por ello, el reclutamiento de los demás grupos de funcionarios que, por otra parte, constituiría la cantera para aquél.

Con la actual configuración de los secretarios de 1.^a, interventores y depositarios resultaría muy costosa su selección y formación desestatalizada. Con la que se propone, al ampliar la base, se garantizaría una continuidad en los cursos de selección y perfeccionamiento, montados, desde luego, sobre distintos presupuestos.

ambas que el Derecho comparado califica, si el Estado adopta la estructura a la que nosotros nos encontramos abocados, como regional.

Esta desestatalización puede amenazar, es cierto, la unidad actual de los Cuerpos nacionales y de todas las estructuras administrativas que los sostienen, tales como el Instituto de Estudios de Administración Local, la MUMPAL, el Colegio nacional y hasta la misma Dirección General de Administración Local del Ministerio del Interior.

Cualesquiera que sean las aspiraciones de los secretarios, interventores y depositarios actuales, parece oportuno que, desde ahora, se esté en disposición de presentar una alternativa válida de reestructuración de la función pública regional en la que tengan su inserción automática, como funcionarios directivos, los secretarios, interventores y depositarios que figuren en los respectivos escalafones.

Los funcionarios de las Corporaciones locales podrían ganar, según hemos dicho, en movilidad horizontal sin perjuicio de aumentar sus facilidades de promoción, pero los secretarios, interventores y depositarios, podrían perder, por el contrario, su actual movilidad, si no se cuida de arbitrar, desde el primer momento, las garantías precisas, tanto en el aspecto territorial —garantizando el acceso a cualquier plaza del resto de los entes locales del Estado— como funcional, posibilitando la adscripción a puestos de la nueva Administración regional.

La movilidad para todos, incluso para los futuros funcionarios de Cataluña o de cualquier otra región o nacionalidad, no sólo resultaría positiva para los funcionarios sino que, al implicar una ósmosis interregional, quedarían vitalizadas y enriquecidas las estructuras administrativas afectadas.

Este resultado podría obtenerse, sin merma de la regionalización de la función pública destinada a servir a las nacionalidades, regiones, ayuntamientos y otros organismos locales, con los siguientes medios:

— Ley de Bases general, estableciendo los diferentes Cuerpos o grupos de funcionarios, y articulación de dicha Ley, adaptándola a sus peculiares características, por cada nacionalidad o región.

En dicha Ley de Bases se establecerían los requisitos mínimos para la obtención de los títulos correspondientes a expedir, indistintamente, con absoluta paridad, por las distintas escuelas regionales de Administración pública, cuyo número podría ser, desde luego, inferior al de nacionalidades y regiones reconocidas (17).

— Para participar en un concurso u oposición restringida, de cualquier región o nacionalidad, podría exigirse, en su caso, el conocimiento de la lengua y del derecho propios, pero no parece procedente cerrar el acceso a los funcionarios salidos de otras escuelas regionales, limitando el campo para la designación, de los mejores.

— Los colegios regionales de funcionarios deberían federarse, a nivel estatal, en todo caso, para el mantenimiento de perspectivas comunes, sin perjuicio de su compatibilidad con los Sindicatos de funcionarios.

— Las escuelas regionales deberían institucionalizar relaciones de intercambio de experiencias y de efectivos personales.

c) *Selección de funcionarios y l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*

La desestatalización de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios encuentra en l'Escola d'Administració Pública de Catalunya un necesario punto de apoyo.

Esta escuela actuaría, como ya he anticipado, en concurrencia con otras posibles escuelas regionales, en las que, indistintamente, podría obtenerse no sólo los títulos de secretario, interventor y depositario y de otros directivos de la Administración regional, sino también otros títulos que ahora sólo tienen carácter local y no regional.

(17) La movilidad interregional de los funcionarios sólo sería posible si en la futura configuración de los cuerpos o grupos se guardara cierta homogeneidad, incompatible con la autonomía absoluta. En el texto se defiende la tesis de la Ley de Bases para impedir que una descentralización legislativa a radice del Régimen local separe, desde el principio, a los actuales grupos de funcionarios de selección y formación homogénea.

Sería deseable que la nueva configuración que se postula en la nota anterior se estableciera con carácter general para toda España. De lo contrario, su implantación supondría un distanciamiento de las coordenadas funcionariales del régimen local respecto del resto del Estado. Véase el artículo 19 de la Constitución española de 1931.

Las regiones que no consideraran oportuno crear su propia escuela, podrían abastecerse de los funcionarios salidos de cualquiera de las existentes e, incluso, establecer, al respecto, con otras regiones o nacionalidades, convenios de colaboración para garantizar a sus posibles funcionarios el conocimiento de sus peculiaridades culturales, jurídicas o lingüísticas.

Dentro de los programas mínimos establecidos por el Estado, a quien, desde luego, debería competecer el velar por la *calidad* de los títulos, l'Escola d'Administració Pública gozaría de libertad en el establecimiento de pruebas de ingreso, cursos de especialización, etc.

Creo que esta escuela, como las de las demás regiones, debería habilitar para el ejercicio de la función pública en la mayoría de los casos posibles, distinguiendo los diferentes niveles educativos generales (Educación Básica, BUP, Universidad) de una parte, y, de otra, las especialidades que la Administración requiere dentro de cada nivel. La Escuela pasaría a ser, por norma, la garantía de que los funcionarios posean, en cualquier caso, la suficiente capacidad técnica, sin perjuicio de que cada Corporación exija, en cada convocatoria, para la provisión de sus respectivos puestos de trabajo, particulares condiciones.

d) Régimen de nombramientos

Un elemental principio descentralizador postula el nombramiento de los funcionarios locales y regionales, al menos los directivos, por la Generalitat. Además, creo que habrían de seguirse las formalidades del concurso o de la oposición restringida entre los poseedores del título exigido para la plaza. En esta línea deberían habilitarse los medios idóneos para que las pruebas selectivas fueran lo más objetivas posibles, para lo que considero que los Tribunales no deberían ser Tribunales *ad hoc*, esporádicos y para cada caso, sino Tribunales regionales estables, de carácter técnico, cuya propuesta de nombramiento en terna, o tal vez vinculante para cada Corporación, debería atender estrictamente a méritos objetivos (18).

(18) La cuestión más conflictiva de toda la conferencia que pronuncié en Lloret el 24 de septiembre de 1977 fue, sin duda, la del régimen de nombramientos. Los Ayuntamientos de la Segunda República no se habían caracterizado, precisamente, por su

e) *Remoción libre*

En la línea de los que se muestran partidarios de la disolución de los actuales Cuerpos nacionales, aunque no llegando tan lejos como ellos, están los que abogan por una remoción libre, que se juzga connatural a todos los puestos directivos o con jefatura.

Por supuesto que esta posibilidad de remoción atenta contra los derechos de inmovilidad adquiridos por los funcionarios actuales, pero nada impide que, en el régimen futuro de la función pública regional, se establezca esta solución para los funcionarios ingresados con posterioridad.

De todas formas, creo que no sería bueno para la comunidad, ni para los funcionarios futuros, la posibilidad de una remoción indiscriminada. Sólo en supuestos de incapacidad técnica notoria, debidamente acreditada en expediente, podría fundamentarse, en el peor caso, una remoción por parte del órgano político.

V. Conclusiones.

Pongamos ya punto final a esta exposición, no sin antes dejar bien claras las que me parecen conclusiones fundamentales de esta aproximación a la nueva situación que se abre a los funcionarios locales y en especial a los secretarios, interventores y depositarios:

1.^a La nueva etapa democrática exige, no sólo por razones de eficacia sino también de garantía de una auténtica participación popular —a veces opuesta a la gestión del equipo que detenta el poder— la neutralidad política de los funcionarios públicos, su independencia.

2.^a La nueva situación demanda, por otra parte, una mentalidad más abierta del funcionariado local que permita una adapta-

ecuanimidad, en el nombramiento y separación de sus secretarios, y es obvio que el ingrediente partidista mermara considerablemente la inamovilidad, que ya se consideraba como conquista definitiva de toda la clase funcionarial. Ante este hecho, experimentado en carne viva por algunos asistentes, y que se continuó en los primeros años cuarenta con las depuraciones políticas del franquismo, es lógico que se alzara un generalizado clamor de oposición a los nombramientos por las propias Corporaciones, movidas muchas veces por un capricho momentáneo, desligado otras tantas de la búsqueda de la capacidad técnica y el mérito de los funcionarios que han de servirles. Entre el nombramiento desde Madrid y el nombramiento por las Corporaciones se defiende en el texto la postura intermedia del nombramiento por la Generalitat, a propuesta de un Tribunal técnico e independiente de la política local.

bilidad a las circunstancias cambiantes, impuestas por el creciente ritmo de aceleración histórica y, en concreto, por el cambio incesante de las demandas sociales.

Al propio tiempo, esta apertura en la mentalidad de los encargados de la función pública hará posible, sin roces excesivos, la coexistencia de las organizaciones burocráticas tradicionales y las fórmulas, más o menos paralelas, de autoadministración ciudadana.

3.^a La regionalización política podrá producir algunas alteraciones sustanciales en el régimen jurídico de la función pública de Cataluña. A mi juicio estas alteraciones deberían orientarse en el siguiente sentido:

a) Unificación de la función pública local y regional de Cataluña, que se traduciría en una facilidad de traslado y, en definitiva, en una posibilidad de hacer, para un mayor número, lo que se denomina «carrera administrativa», con las consiguientes ventajas para el interés público. Todo ello, sin perjuicio de un marco estatal común, al menos para los funcionarios directivos superiores.

b) Nombramiento de los funcionarios locales, al menos de los directivos, por la Generalitat. Se habrá de garantizar que las convocatorias sean puras y se ajusten a unas Bases mínimas y que los concursos se resuelvan a propuestas de tribunales técnicos e independientes de la política local.

c) La capacidad técnica de los funcionarios en su totalidad, excepto tal vez las de algunos servicios muy especializados, debería estar garantizada por l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, a nivel no inferior, por supuesto, al previsto, con carácter general, en las normas estatales.

d) La regulación de la función pública de Cataluña, que habría de ser incumbencia de una única Conselleria de la Funció Pública de la Generalitat, debería estructurarse por niveles educativos y especialidades, determinadas exclusivamente en vista a la función a desempeñar (19).

(19) Si la función pública local y de la Generalitat quedan unificadas no hay razón para que su gestión dependa de la Dirección de Administración Local, sino que parece más lógico que la unidad directiva que asuma la administración del personal esté adscrita a la Conselleria que encuadre a los servicios generales de la Generalitat.

Los funcionarios actuales se integrarían en las nuevas categorías y clases, con respeto total a los derechos adquiridos y, en especial, a la inamovilidad, referida tanto a la función pública como al cargo conforme estableciera la legislación anterior.

Los funcionarios de los Cuerpos nacionales de los escalafones actuales, tanto si prestan servicio en Cataluña como fuera de ella, deberían tener reconocido el derecho de acceso a los concursos que las Corporaciones o la Generalitat convocaran en el futuro; y

e) Para la nueva regulación de la función pública deberían ser oídos todos los colegios profesionales, asociaciones y sindicatos de funcionarios legalmente constituidos.

Y nada más. Hagamos votos para que la reforma de la función pública no sea, en este caso, una vez más, fruto de la improvisación y de la veleidad política, y sea, por el contrario, profundamente meditada, participada y no caprichosamente traumatizante, con la vista puesta tan sólo en el bien de la comunidad, a la que, profesionalmente nos debemos y cuyo interés general hemos de seguir garantizando con nuestra independencia y nuestra profesionalidad.

