

CONSTITUCION, BUROCRACIA Y COMUNIDADES AUTONOMAS

Por JOSÉ RAMÓN PARADA VAZQUEZ

Sumario: I. Introducción.—II. La solución más favorable a los traspasos de funcionarios estatales. El derecho de opción de los funcionarios en la regulación de los traspasos de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en la II República.—III. Una solución favorable a los intereses del Estado. El traspaso forzoso de los funcionarios en la regionalización italiana y las limitaciones para una política regional autónoma sobre la función pública.—IV. La solución conforme al interés de las Comunidades autónomas. Burocracia propia y política autónoma de personal. Su reconocimiento y limitaciones en la Constitución de 1978.—V. El principio de doble dependencia como solución mixta y de compromiso. Su aplicación en la situación preautonómica a los funcionarios estatales y locales.

I. Introducción

El porvenir de la burocracia estatal española y el modelo de la función pública de las administraciones de las comunidades autónomas dependerá en primer lugar de la forma de Estado que impone la Constitución y, a lo que parece, según el texto ya aprobado, se va, teóricamente al menos, a una estructura mucho más descentralizada que la propia de un estado federal. Prueba de ello es que el artículo 150 de la Constitución llega a permitir que las competencias que se fijan en el artículo 149 como exclusivas del Estado puedan ser transferidas o delegadas a las comunidades autónomas, siempre que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Es decir, que constitucionalmente no se ha precisado y concretado un

núcleo irreductible e intransferible de funciones y competencias como propias de la «federación». Si a esto se suma el reconocimiento de derechos históricos forales y la derogación constitucional expresa de leyes, como la de 21 de julio de 1876, cuyo pecado consistió en extender a los habitantes de las provincias vascas los deberes que la Constitución imponía a todos los españoles «de acudir al servicio de las armas cuando la ley los llama y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado», bien se comprende que no es un Estado federal moderno lo que inspira a la Constitución de 1978, sino un modelo inédito que puede llevar a situaciones de desigualdad entre las diversas comunidades autónomas y peculiaridades inefables en sus competencias y órganos de gobierno. Dicho de otra manera, estamos en presencia del triunfo de la forma de Estado soñado por el fuerismo norteño frente al uniformismo del Estado liberal de inspiración francesa, que pugna, con muchas dificultades, por instalarse en España desde 1812 y que con la Constitución de 1978 recibe un golpe mortal. De todas formas, el resultado del referéndum constitucional ha demostrado que las máximas concesiones autonómicas no colman las aspiraciones del nacionalismo vasco, ni calman la nueva guerra del Norte, ni son de recibo en Galicia, la pariente pobre de las nacionalidades, cuyos portavoces radicales no ven en el diseño autonómico un instrumento efectivo para combatir sus formulaciones sobre el colonialismo económico interior. Pues bien, ante una normativa constitucional de esa naturaleza, y hasta que no se promulguen los estatutos definitivos de autonomía plena (lo que va para largo en aquellas comunidades autónomas que no son nacionalidades), no será fácil saber cuáles serán las funciones, competencias y administraciones que restarán en el Estado y cuáles y en qué medida pasarán a las Comunidades autónomas. Imposible, pues, señalar de antemano a qué sectores de la burocracia estatal afectarán los traspasos definitivos de competencia, aunque es presumible que incidirá, desde luego, sobre la que se ocupa de las competencias que el artículo 148 de la Constitución señala que podrán ser asumidas por las regiones y nacionalidades, fórmula que, en evidente contraste con lo antes dicho, parece indicar que las Comunidades autónomas no tienen tampoco competencias exclu-

sivas, sino simple capacidad para asumir las del Estado en aquellas materias o para compartirlas con él.

La aparición de este variopinto mosaico de las Comunidades autónomas con notorias disparidades en el plano territorial—desde comunidades infraprovinciales y uniprovinciales hasta comunidades de ocho provincias—, en el organizatorio—desde comunidades sobre estructura provincial, como Vascongadas, hasta otras en que se irá a la sustitución de la provincia por la comarca—y en el plano competencial, según hemos referido, forzosamente ha de provocar por sí sola una alteración profunda en la actual organización burocrática estatal, con un alcance de muy difícil pronóstico desde este momento del comienzo de un indefinible e indefinido—en su calendario—proceso «federante» y constituyente que paradójicamente arranca de la aprobación de la Constitución.

Otro dato de hecho de la situación es que esta confusa operación de descentralización política va a operar sobre una administración estatal y una burocracia en crisis tan profundas que ya no son reconocibles en ellas los signos positivos del centralismo, sino sus disfunciones, el desorden y la corrupción. Se trata de una administración y de una burocracia alejadas en casi todo del modelo weberiano, destacando en ellas la extrema debilidad y decadencia del poder jerárquico, la promiscuidad del ejercicio por los burócratas de la función administrativa juntamente con las privadas y las estrictamente políticas y una tendencia imparables hacia la politización y el *spoils system*, así como hacia la laboralización de la relación de función pública en lo que aquella tendencia tiene de fraternalista, es decir, de tuteladora de los derechos y las garantías y marginadora de los deberes, responsabilidades y espíritu de servicio, tendencia que un sindicalismo en fase de implantación y captación de adeptos forzosamente tiende a estimular al límite, creando un riesgo cierto de corporativismo anarquizante.

Curiosamente, además, y ésta es otra dimensión paradójica de la realidad presente, aquellos territorios donde la exigencia de la descentralización pública tiene más base popular y es reclamada con más fuerza y urgencia, Cataluña y Vascongadas, son aquellos que a nivel funcional y en todo tipo de adminis-

traciones públicas, incluidas las locales, tienen una menor representación. Los naturales de estas nacionalidades han desdeñado en los últimos tiempos los puestos de funcionarios, lo que fue debido, sin duda, a las mejores oportunidades de empleo que ofrecía el sector privado en estos territorios. De esta forma se produjo sobre ellos una emigración burocrática o funcional, frenada hoy, a la altura de 1978, por una corriente inversa de huida de funcionarios, sobre todo del País Vasco, lo cual es fruto en parte de la situación de inseguridad creada por el terrorismo y el deseo de asegurarse un *status* funcional que se presume más estable en otras zonas a cubierto de una política autonomista radical. Hay otras regiones que no obstante su subdesarrollo, como Canarias, ofrece un índice muy bajo de funcionarios, hasta el punto de que la mayor parte de los funcionarios que sirven en los servicios insulares del Estado son peninsulares. Las razones de esa insuficiencia son aquí muy diversas: el menor desarrollo cultural y, sobre todo, el alejamiento de los centros de reclutamiento. Ni que decir tiene que las Comunidades autónomas con bajo índice funcional propiciarán el reconocimiento de una política autónoma de personal y la sustitución de los actuales funcionarios por otros naturales del país, lo cual comienza a evidenciarse en sectores concretos, como la enseñanza, con el pretexto de la defensa lingüística y, sobre todo, en el rechazo ya explícito de los funcionarios de orden público estatal por las fuerzas políticas vascas y su reflejo en la Constitución.

Para el Estado el reconocimiento a los territorios autónomos de una capacidad política amplia en la función pública sin la contrapartida de aceptar la parte de funcionarios que se corresponda con los servicios traspasados puede resultar sumamente gravosa. Esa solución aumentaría el ya excesivo grado de parasitismo burocrático estatal, potenciado ya por la asunción del personal de la Organización Sindical del antiguo régimen. El interés del Estado no está ciertamente en incrementar el número de funcionarios sin cometido alguno y costear por una u otra vía una nueva burocracia de las Comunidades autónomas.

En cuanto a los funcionarios del Estado afectados por los servicios traspasados es obvio que su interés no está en línea con

la descentralización de las competencias sobre la función pública y que puede conducir a la reducción, fragmentación o disolución de las estructuras corporativas, a la pérdida de la movilidad que los derechos de traslado comportan y quizá a una mayor fiscalización y control por parte de las instancias políticas de las Comunidades autónomas, ya que en la actualidad el estatal es prácticamente inexistente.

Para las Comunidades autónomas, sin embargo, su interés es rigurosamente contrario a los del Estado y de los funcionarios estatales. Lógicamente el montaje de unas nuevas organizaciones se hace mejor desde la libertad de elección del modelo o sistema burocrático y de la elección de los funcionarios que con la hipoteca de la herencia del uno y de los otros. En todo caso, el conflicto de intereses es lo suficientemente importante y grave como para que hubiese sido transaccionado o resuelto por la Constitución. El texto fundamental, sin embargo, margina de su regulación al poder ejecutivo, a las Administraciones públicas y al funcionariado, según se desprende de la escasa atención que les dedica. Por otra parte, los constituyentes han puesto tal fe y voluntad en la construcción de un estado federal o algo parecido (situación que comporta como finalidad esencial y prioritaria la creación *ex novo*, sin condicionamientos previos, de una nueva administración pública, la Administración federal) que no han querido ver que tenían delante de sí un formidable Estado centralista y unitario, lo que situaba en plano de preferencia el problema del destino de sus estructuras. Es decir, los constituyentes han tratado de construir un nuevo edificio sin resolver el problema de la forma de derribar el antiguo, que ocupa el mismo solar, y sin decidir el destino que ha de darse a los materiales de desecho. En parecido defecto incurrió la Constitución de 1931 a pesar de que su regulación de la función pública y en general de la Administración era mucho más completa y progresista que la Constitución de 1978, omisión que si en la década de los treinta era disculpable ante la menor entidad de la burocracia y la regionalización proyectada, no lo es ahora tras la experiencia de aquella y de la Constitución italiana de 1947, que tomó y mejoró la regulación regional de la Segunda República española y ante una burocracia elefantiásica y un grado de des-

centralización política que, teóricamente al menos, puede desbordar los ejemplos conocidos de federalismo.

Esta falta de regulación constitucional casi nos dicta e impone la metodología a seguir en el desarrollo del tema. Se trata de situarse tras los intereses de los propios sujetos y organizaciones afectadas y formular desde aquéllas las soluciones que mejor se les acomoden. alguna de ellas será la que se consagrará legislativamente en función de la correlación de fuerzas en presencia, sin que pueda decirse de ninguna que la Constitución las impone o las prohíbe. La Constitución es a éste como a otros efectos claramente axesuada.

II. La solución más favorable a los traspasos de funcionarios estatales. El derecho de opción de los funcionarios en la regulación de los traspasos de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en la II República

Para los funcionarios del Estado afectados por el traspaso de un servicio a una Comunidad autónoma evidentemente la solución ideal es la de poder elegir entre pasar a la dependencia de ésta en el mismo puesto y lugar de trabajo o continuar en el cuerpo estatal de procedencia. La optimización del interés burocrático está además en que la elección en favor de la comunidad autónoma, nacionalidad o región no impida el retorno al cuerpo estatal de origen. Pues bien, ésta fue precisamente la solución arbitrada con motivo del traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en 1932, lo que demuestra una concepción rígida de la función pública en su estructura, métodos de traslado y dotación de plazas y la plena vigencia social y política del concepto de los derechos adquiridos de los funcionarios.

En efecto, la cuestión funcionarial que provocó el traspaso de servicios estatales a la Generalidad de Cataluña, único traspaso en favor de una región que se opera en el periodo republicano, 1931-1936, se acordó en primer lugar con el Decreto de 21 de noviembre de 1932, que estableció los principios de respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios y de elección voluntaria entre la dependencia del Estado o de la Generalidad. Este De-

creto fue desarrollado por el Decreto de 28 de marzo de 1933, que da vigencia al acuerdo de la Comisión Mixta de 26 de febrero de 1933, que se incluye como anexo de aquél. En 1935, por Decreto de 26 de octubre, se deroga el anterior decreto pactado y se sustituyen sus normas por otras substancialmente análogas. Las líneas maestras del sistema quedaron así:

- a) *Derechos adquiridos y libertad de opción para continuar al servicio del Estado o convertirse en funcionario de la Generalidad.*

Como decíamos, para la adaptación del personal del Estado afecto a los servicios que en cualquiera de las formas previstas en el Estatuto pasaban a la competencia de la Generalidad, se consagraron los siguientes principios básicos:

1.º Conservación y reconocimiento en favor de dicho personal de los mismos derechos, incluso pasivos, que le estaban atribuidos por la legislación vigente.

2.º Voluntariedad de quedar en Cataluña al servicio de la Generalidad sin perder su categoría en los escalafones de procedencia y facultad de reintegrarse en los mismos.

- b) *Libertad de la Generalidad para organizar sus servicios y forma del ejercicio de la opción por los funcionarios del Estado.*

La afirmación del principio de libertad de la Generalidad para organizar sus servicios se reproduce con idéntica fórmula en el Decreto de 28 de marzo de 1933 y en el de 26 de octubre de 1935:

«La Generalidad de Cataluña podrá organizar los servicios en la forma que estime conveniente, debiendo recibir las actuales plantillas con los funcionarios que hoy las ocupan...»

En cuanto a la forma del ejercicio del derecho de opción se dieron pequeñas variaciones entre una y otra regulación: en la de 1932 la opción había de ejercitarse en el plazo de un mes, plazo durante el cual los funcionarios permanecerían interinamente al servicio de la Generalidad. También se abordó el pro-

blema del escalafonamiento obligando al ejercicio lo más inmediato y urgente del derecho de opción, ya que:

«El orden de preferencia será el de presentación de las instancias, y en caso de presentarse varias en un mismo día, por orden de antigüedad en el respectivo escalafón.»

La regulación de 1935 es, sin embargo, menos dramática. El plazo del ejercicio del derecho de opción se amplía a tres meses y no se estimula una carrera entre los funcionarios para la más pronta presentación de las instancias. Además se precisa el *dies a quo* o inicial para el ejercicio de este derecho concretándolo en aquel *en que el traspaso del servicio sea efectivo*. Con mejor técnica que en la regulación anterior, el tiempo en que los funcionarios han de continuar dependiendo de la Generalidad no se limita al plazo del ejercicio del derecho de opción, sino que se amplía para los que optan en favor del Estado hasta el momento en que «tengan destino en el resto de España».

c) *Concurso de vacantes en la Generalidad para provocar otras en la Administración del Estado y facilitar la opción de salir de Cataluña.*

El problema básico con que el reconocimiento del derecho de opción enfrentaba a los responsables de la operación era el de encontrar acomodo en el resto de España a todos los funcionarios que optasen por seguir al servicio del Estado. Se pensó entonces que el mejor remedio sería el de provocar esas vacantes convocando un concurso de plazas en la Generalidad «para funcionarios del Estado de igual clase y categoría que correspondan al destino que desempeñen los funcionarios que no pueden ser inmediatamente trasladados». Los funcionarios trasladados por este concurso a Cataluña dejarían sus vacantes, que después serían cubiertas por los funcionarios que habían optado por seguir al servicio del Estado:

«La Generalidad de Cataluña convocará concurso, que se publicará en la «Gaceta de Madrid» y en el «Boletín Oficial de la Generalidad» entre los funcionarios de igual clase y ca-

tegoría que correspondan al destino que desempeñen los funcionarios que no pueden ser inmediatamente trasladados. Serán méritos preferentes en este concurso el conocimiento del idioma catalán y la circunstancia de haber prestado servicios en Cataluña durante dos años o más.»

Su resultado, como ya anticipamos, habría de ser que:

«Las vacantes que así resulten en las oficinas del Estado serán cubiertas por funcionarios de los que habiendo optado por pasar al servicio del Estado continuasen al de la Generalidad.»

d) *Disponibilidad de la Generalidad sobre las nuevas plazas vacantes y su forma de provisión. Excepciones.*

Ni qué decir tiene que este concurso tampoco garantizaba la salida de Cataluña de todos los funcionarios que hubiesen optado por continuar al servicio del Estado. Muchos de ellos seguirían al servicio de la Generalidad por falta de plazas en la Administración del Estado o por no interesarles en concreto las vacantes producidas. Por ello las normas de traspaso contemplan el supuesto de una salida de funcionarios más lenta y duradera y regulan su situación y los poderes de la Generalidad en relación con las vacantes que se produzcan:

«Cuando sea efectiva la vacante de alguno de los destinos, por haberlo obtenido en el resto de España el funcionario que lo servía o por alguna de las causas que determinaron su baja en el servicio activo, la Generalidad quedará en libertad para amortizar la vacante o para proveerla con arreglo a la legislación que rijan, en la región autónoma al tiempo de hacerse la provisión, sin que al utilizar esta facultad pueda hacerse objeto de un trato especial a los funcionarios procedentes del Estado, favorable o adverso a otros empleados de la Generalidad. La misma libertad disfrutará la Generalidad cuando se trate de plazas de nueva creación.»

Es decir, la Generalidad podía establecer los procedimientos de selección que estimase conveniente siempre que las oportunas convocatorias no estuvieran dirigidas a competir con la Ad-

ministración del Estado atrayendo a los funcionarios de ésta con mejores condiciones de trabajo que las que disfrutasen los otros empleados de la Generalidad. Con esta previsión se trata, pues, de evitar una pugna para conseguir los mejores funcionarios entre el Estado y la Generalidad y los agravios comparativos entre los empleados de ambas administraciones.

- e) *Reducción grave de la facultad de establecer métodos propios de selección para la provisión de vacantes a los servicios en que a la Generalidad tuviese encomendada la legislación y ejecución.*

La anterior facultad propia de selección tuvo una excepción para las vacantes en los servicios en que la Generalidad tuviese encomendada solamente la ejecución (artículo 5.º del Estatuto de Cataluña) y en aquellos otros en los que a la Generalidad le correspondía la legislación en materia civil y la ejecución (artículo 12 del Estatuto) y en algún extremo sólo la ejecución (artículo 5.º). En ambos casos:

«Ocurrida la vacante efectiva y llegado, por tanto, el momento de proveerla, la Generalidad de Cataluña hará el nombramiento, mediante concurso, *entre funcionarios con aptitud legal* para servir al Estado de conformidad con lo prevenido, en cuanto a esta capacidad, por la legislación y los Reglamentos generales indicados por el mismo.»

- f) *Situación administrativa de los funcionarios del Estado mientras sirven a la Generalidad y derecho de retorno a los cuerpos estatales.*

Con toda lógica, las normas de traspaso contemplaron la situación administrativa de los funcionarios estatales mientras prestaban sus servicios en la Generalidad, a los que se reconoció:

«Los derechos de los empleados en situación de *excedencia forzosa* para los efectos de cubrir vacante en las oficinas del Estado.»

En cuanto al abono de los servicios prestados a la Generalidad por estos funcionarios del Estado, se estableció el criterio justo, pero complicado para su ejecución, de que su efectividad estaría:

«... a cargo de una u otra entidad en proporción al tiempo en que el funcionario hubiese prestado el servicio en cada una de ellas.»

Por otra parte, la opción en favor de la Generalidad queda muy relativizada, al no perder los funcionarios traspasados su pertenencia al cuerpo estatal de origen.

«Los funcionarios que hayan optado por pasar al servicio de la Generalidad tendrán la situación legal de excedentes voluntarios y podrán reintegrarse al servicio del Estado en las condiciones establecidas para esta clase de excedentes por la legislación de la escala de que procedan.»

Sobre la base, pues, de hacerse cargo la Generalidad de funcionarios que no abandonan nunca sus cuerpos de origen, y que, por consiguiente, mantenían la opción del retorno indefinidamente, mal podía, desde luego, erigirse una función pública autónoma, máxime cuando el Decreto de 28 de marzo de 1933 había previsto que:

«Los funcionarios del Estado que presten servicio en la Generalidad de Cataluña seguirán progresando en sus respectivos escalafones de procedencia en los que obtendrán los ascensos que les correspondan durante la prestación de aquellos servicios.»

Precepto éste que parecía querer aplicarse tanto a los que transitoriamente quedaron al servicio de la Generalidad, cuanto a aquellos que optaron por ella *ab initio* y que mantenían su derecho de retorno a los cuerpos estatales.

g) *Dificultades actuales para la recreación del sistema*

Por lo hasta aquí expuesto, se percibe que la idea matriz, la almendra del sistema, consistió en poner en primer término el interés burocrático de los funcionarios estatales en Cataluña. Se

atendió, ante todo, a ocasionar en ellos la menor perturbación mediante el respeto de los derechos adquiridos y el reconocimiento de un derecho de opción no definitivo, que permitía el reingreso en los cuerpos de funcionarios del Estado de procedencia. La opción en favor de la Generalidad de Cataluña aseguraba a estos funcionarios el continuar la prestación de servicios en la misma localidad, que, sin duda, además, habían elegido voluntariamente, mientras que la opción por continuar en los cuerpos estatales no garantizaba la elección de destino en otra localidad específica, quedando la localización del lugar de trabajo en «el resto de España» al albur de la oferta de vacantes. Los que no optaban, además, como hemos anticipado, por servir a la Generalidad no renunciaban definitivamente a trabajar en Cataluña, pasando de momento a una situación de interinidad que había de concluir con la molestia de un traslado. Ante tales ventajas no puede sorprender, por consiguiente, que, como señalan Brogi Trías, Josep; y Obiols Llandrich, Margarita (*Articulació de competencies entre la segona República i la Generalitat. El successiu transpàs de serveis*, en *Revista Jurídica de Catalunya* núm. 3, julio-septiembre de 1977, p. 638).

«Pràcticament tots els funcionaris que prestaven funcions a l'Administració catalana van optar per quedar-se en els seus llocs de treball.»

Esta solución, sin embargo, en nuestra opinión, no parece que contemplara frontalmente el interés de la Administración catalana salvo el del efecto inmediato, y urgente, pero atendible con otras soluciones, de permitir la continuidad de prestación de los servicios. Más allá de este beneficio, la solución imponía como funcionarios de la Generalidad sin posibilidad de rechazo por parte de ésta y con carácter definitivo, a quienes seguían de por vida en los escalafones del Estado y pendiente por ello de las mejores condiciones que éste pudiese ofrecer. Esto, unido a la circunstancia de que los funcionarios de los servicios en que la Generalidad tuviese encomendada solamente la ejecución, habrían de seguir gobernándose por las leyes y reglamentos estatales, hacía muy dificultoso el montaje de una política autónoma sobre la función pública.

A su vez, para la Administración del Estado la solución tenía como inconveniente el gravamen de asegurar indefinidamente el retorno en sus cuerpos de origen de los funcionarios inicialmente traspasados con los servicios.

Al margen de los inconvenientes para una y otra Administración, que pospusieron sus intereses a las preferencias de los funcionarios, parece evidente que el derecho de opción descansaba sobre el supuesto de una función pública reducida y de una regionalización limitada, que permitía la elección entre servir a Cataluña o elegir un destino en el «resto de España», pues la Administración del Estado mantenía sobre ella la disponibilidad de los servicios y vacantes; pero ese mismo derecho de opción es inorganizable en el supuesto actual de gigantismo burocrático y de autonomías generalizadas, aunque de diversos grados, de todo el Estado, que puede comportar la desaparición completa de determinadas ramas estatales de administración y servicios por su reparto entre las regiones. Como éste ha sido el caso de la experiencia italiana, con la implantación efectiva, a partir de 1970, de las regiones de Estatuto ordinario, merece la pena detenerse un tanto en las soluciones que allí se arbitraron para organizar la transferencia de servicios y funcionarios.

III. Una solución favorable a los intereses del Estado. El traspaso forzoso de los funcionarios estatales en la regionalización italiana y las limitaciones para una política regional autónoma sobre la función pública

En el proceso regionalizador italiano se planteó el mismo problema de traspaso de competencias del Estado a las regiones y, consiguientemente, el de la situación de los funcionarios públicos. El interés de las soluciones italianas se refuerza por la circunstancia de que son muy cercanas a nuestro tiempo, ya que se desarrollan a partir del año 1970, cuando se pone en marcha el proceso regional para las regiones del Estatuto ordinario. Sin embargo, los criterios básicos del traspaso en relación con la función pública estaban ya en buena parte prefijados por la

Constitución de 1948. En su disposición final VIII estableció, en efecto, que:

«Las Leyes de la República regularán el paso a las regiones de funcionarios y dependientes del Estado, también de las Administraciones centrales, que sea necesario para el nuevo ordenamiento. Para la dotación de sus órganos las regiones deberán, salvo en caso de necesidad, *emplear el propio personal del Estado y de los entes locales.*»

La preocupación a que responde esta precisión constitucional fue, sin duda, la de evitar un aumento del parasitismo burocrático, a lo que hubiera conducido dejar sin utilización real el personal estatal de los servicios transferidos. Esta preocupación, y la regla del traspaso forzoso de funcionarios que conlleva, no implicaba, sin embargo, la imposibilidad para las regiones, superada la fase del traspaso inicial con la asimilación del personal estatal y local, de ir estableciendo las bases para la formulación de una política diferenciada sobre los funcionarios traspasados y sobre los de nuevo ingreso. Pero esta razonable alternativa fue cortada en seco por el artículo 67 de la Ley de 16 de mayo de 1970, sobre *Constitución y funcionamiento de los órganos regionales.*

«Las normas sobre el estado jurídico y el tratamiento económico del personal de plantilla regional deberán uniformarse a las normas sobre el estatuto jurídico y el tratamiento económico del personal del Estado y, consiguientemente, no podrán establecer un tratamiento económico más favorable.»

Esta Ley, por otra parte, extrema el rigor del criterio constitucional para el momento del traspaso de servicios. Las plantillas de funcionarios de la región se cubrirán con personal estatal y local, que se traspasará definitivamente o que será agregado de forma transitoria:

«Las regiones proveerán a la primera Constitución de las propias plantillas exclusivamente con personal enviado por los entes locales, las periféricas de la Administración del Estado en el ámbito de la región y, en cuanto sea necesario, de las otras oficinas centrales y periféricas. La agregación en la sede del funcionario no comporta indemnización alguna.

Queda prohibida cualquier asunción, por cualquier título, de personal de distinta procedencia.

Corresponde al Consejo regional determinar el número y la cualificación de los funcionarios de los que se reputa necesaria la incorporación. Estas son ordenadas por las administraciones de que dependen los funcionarios, previo acuerdo con la Junta regional.»

En cuanto a la forma concreta mediante la cual se realizaron los traspasos se amparó en Decretos con rango de Ley, imponiéndola de forma simultánea a todas las regiones, y por sectores orgánicos de materias, todo lo cual fue regulado por otra Ley de 16 de mayo de 1970 aprobando las *Medidas financieras para la actuación de las regiones de Estatuto ordinario*.

El rango normativo y la simultaneidad del traspaso en favor de todas las regiones se reguló así:

«El Gobierno de la República queda autorizado a dictar, dentro del plazo de un bienio desde la entrada en vigor de la presente Ley, decretos por valor de Ley ordinaria para regular, simultáneamente para todas las regiones, en el sentido de la disposición transitoria VIII de la Constitución, de las funciones atribuidas por el artículo 117 de la Constitución, y del correspondiente personal dependiente del Estado.

Las normas delegadas serán dictadas por Decreto del Presidente de la República, sobre propuestas del Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con los ministros competentes y con los del Interior, Tesoro, Finanzas, Presupuestos y Programación Económica, y con la obligación de oír preventivamente a las regiones, las cuales podrán comunicar las propias observaciones en plazo de sesenta días de la comunicación de las normas propuestas. Pasado este término, las normas serán sometidas al informe de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales.»

Sobre el traspaso de servicios y de los funcionarios, los criterios de esta Ley fueron los siguientes:

«La transferencia de las funciones estatales a las regiones tendrá lugar por sectores orgánicos de materias y deberá efectuarse mediante el traspaso de los servicios periféricos del Estado.

Para cada una de las funciones estatales atribuidas a las regiones se establecerá el contingente de personal estatal que ha de transferirse a las regiones mismas, reduciéndose al mismo tiempo las plantillas orgánicas de las Administraciones estatales interesadas.»

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

A partir del mes de junio de 1972 se dictaron una serie de Decretos de la Presidencia de la República por los que se procedía a la «repartición por categorías y por regiones del contingente de personal» dependiente de los diversos ministerios. La estructura de todos estos decretos es idéntica: en primer lugar, se enumeran por categorías y se cifra el total del contingente del personal perteneciente a la carrera estatal que sirve en el servicio que se traspasa; en un segundo apartado se enumeran las quince regiones entre las que se reparte dicho personal y se consigna el número de funcionarios que se le asignan.

Es de interés señalar, por último, que este sistema se mantiene en la última fase de transferencia de servicios que se inicia con la Ley de 22 de julio de 1975, núm. 382, sobre ordenamiento regional y sobre organización de la Administración Pública, Ley desarrollada por el Decreto del Presidente de la República de 24 de julio de 1977, número 616. Los sectores afectados aquí por la transferencia y delegación se refieren al ordenamiento de los entes administrativos dependientes de las regiones y entes locales no territoriales a las circunscripciones territoriales de los municipios, servicios sociales, desarrollo económico, utilización y ordenación del territorio. Pues bien, en resumen de Muñoz

Machado (*El País*, 2 de abril de 1978), el régimen de trasvase de funcionarios que los mencionados decretos han venido a establecer es el siguiente: «en cada uno de ellos se fija el número y cualificación del personal a transferir, implicando el traspaso la consiguiente reducción de plantillas o relaciones de funcionarios de la Administración del Estado. Los funcionarios afectados quedan a disposición de las regiones, pero, en cualquier caso, para la incorporación definitiva a los mismos es preciso que aquéllos presten su consentimiento; si ocurriera que los que prestan su consentimiento es un número menor del preciso para atender los servicios o insuficiente, el Estado procederá a poner a disposición de las regiones, previo concurso, los funcionarios que lo soliciten; si, celebrado el referido concurso, resultara que la demanda hubiera sido inexistente o insuficiente, la Administración estatal procederá a destinar forzosamente a las regiones a los funcionarios que cuenten con menores derechos consolidados o menores cargas. Finalmente, los referidos decretos han establecido dos principios del máximo interés: el primer lugar, una reserva de plazas para cubrir en los primeros concursos que celebren las regiones a favor del personal estatal que preste sus servicios en otros; en otros se ha señalado la obligación de que las leyes regionales que adscriben a los cuadros regionales al personal estatal deberán respetar los derechos económicos y de carrera de los mismos».

A pesar de su evidente racionalidad, la solución italiana no es de fácil trasplante a nuestra realidad. La dificultad está en que se trata de una técnica sencilla para una regionalización limitada, uniforme y claramente formulada en la Constitución y que afecta a sectores orgánicos completos de materias. En otras palabras, el *menú* competencial a servir a las regiones es único, sin que éstas puedan alterarlo, pidiendo competencias fuera de la tabla del artículo 117 ni rechazarlas, ni conformarse con medias raciones. Por el contrario, nuestra Constitución permite que las nacionalidades y regiones escojan a su antojo en la Carta Constitucional los platos y la parte de ellos que mejor se les acomode, sin que por ello sea posible saber de antemano qué competencias, o parte de ellas, van a restar en la titularidad estatal. Sobre esa base resulta imposible formular una política de

reparto equitativo de funcionarios estatales entre las nacionalidades y regiones, máxime cuando el proceso «federante» tiene un calendario diverso e impredecible para cada nacionalidad y región.

IV. La solución conforme al interés de las Comunidades autónomas. Burocracia propia y política autónoma de personal. Su reconocimiento y limitaciones en la Constitución de 1978

Salvo en la fase inicial de traspaso de servicios, en que resulta necesario contar con el personal que atiende a su funcionamiento, resulta claro que a medio y largo plazo el interés político de los territorios autónomos estará en la línea de contar con una burocracia totalmente dependiente y con la que poder desarrollar una política autónoma de personal. Conseguir esa facultad supone, desde luego, un notable reforzamiento del poder político, una profundización de la descentralización política y administrativa análoga a la que se observa en los Estados federales, federalismo del que no está lejos, y en algunos puntos lo supera, como hemos dicho en la introducción, el sistema de distribución de poder entre el Estado y las comunidades autónomas, que se instaura en la Constitución Española de 1978. En efecto, en los Estados federales es natural la tendencia hacia una separación de la burocracia de los Estados y la federación, máxime cuando la creación de ésta es realmente fruto de un pacto federal, que presupone la previa existencia de una organización política y administrativa en los Estados miembros, anterior, pues, cronológicamente, a la estructura burocrática federal, que se origina *ex novo* o a partir de aquéllos. Tal es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos, en el que se observa una absoluta independencia entre la organización administrativa y burocrática de los Estados y la de la federación. En este sentido la Constitución americana sólo atiende a establecer la facultad de nombramiento de funcionarios federales y jueces, que se atribuye al presidente en el artículo II, secciones 2.^a y 3.^a

Distinto es el caso, sin embargo, de aquellos Estados federales cuyo origen no está en un pacto federal, sino en una Consti-

tución más o menos impuesta desde situaciones previas de unitarismo o por presión internacional, como es el caso de la Alemania Federal. El tema burocrático adquiere entonces una dimensión constitucional y aparece como un elemento capital en la constitución política cuya regulación se aborda con minuciosidad, dando como resultado lo que podríamos denominar una concepción unitaria de la burocracia, poco congruente, desde luego, con la idea de autogobierno máximo que el federalismo evoca. Ejemplo claro de esta orientación es la regulación de la función pública en la Ley Fundamental de Bonn, de la República Federal Alemana, cuyos puntos fundamentales son los siguientes:

En primer lugar, destaca la imposición para todas las instancias políticas, para todas las Administraciones públicas incluidas, por consiguiente la de los Estados, del modelo tradicional de funcionariado, siguiendo en este punto lo establecido por la Constitución de Weimar: «El estatuto legal del servicio público —dice el artículo 33, párrafo 5— se establecerá teniendo en cuenta los principios tradicionales del régimen de funcionarios. A los funcionarios del servicio público sometidos a las normas de servicio y lealtad establecidas con carácter de derecho público se le confía el ejercicio con carácter permanente de funciones de soberanía (art. 33, párrafo 4). Los principios tradicionales del régimen jurídico de los funcionarios, a los que se alude en la Constitución sitúan el funcionario en una relación de fidelidad que le impide hacer valer sus derechos, fundados o presuntos, con medios propios de la lucha laboral, especialmente mediante la huelga. Se exige también del funcionario la profesionalización más absoluta, con prohibición de actividades secundarias. En contrapartida, la relación funcional se concibe sobre base vitalicia, que impide la denuncia o el despido contra la voluntad del funcionario, salvo expediente disciplinario. La función pública se organiza según el principio de carrera con los correspondientes derechos de ascensos, aplicando el principio de mérito. La Administración, por su parte y en relación con el principio profesional, está obligada a asegurar al funcionario una retribución adecuada.

La asunción por la Constitución de este modelo para la burocracia pública impide, con sanción de anticonstitucionalidad, que

la federación, o los Estados, o cualquier otro ente público oriente su política hacia una laboralización del funcionariado. A este uniformismo de base se añaden otros elementos que permeabilizan las relaciones entre el funcionariado federal y de los Estados, como son, por ejemplo, las reglas que obligan al empleo en los organismos supremos de la federación «de funcionarios provenientes de todos los Estados en proporción adecuada» y la selección del personal federal como regla general en el Estado donde haya de ejercer sus funciones (art. 36). Más decisivamente aún, al regularse la distribución de poderes legislativos entre la federación y los Estados, se configura como legislación concurrente «la remuneración y previsión del personal perteneciente al servicio público en una situación de servicio y lealtad de derecho público» y se atribuye a la federación la facultad de dictar normas básicas sobre «la situación jurídica de las personas afectadas al servicio público de los Estados, municipios y otras corporaciones de Derecho público, pudiendo preverse, previa aprobación del Consejo Federal, criterios uniformes para la organización y fijación de la remuneración de los funcionarios públicos, con inclusión de la valoración de los cargos, así como las cantidades máximas y mínimas».

Esta completísima regulación constitucional deja a los Estados un margen muy estrecho para una política diferenciada y autónoma sobre la función pública y tiende, desde luego, a desanimar cualquier tentativa en ese sentido.

En España nuestras constituciones no han abordado de forma tan consciente y sistemática el tema del funcionariado y del modelo de su organización. Eso sí, todas las que han sido aprobadas o que no han pasado de proyectos han recogido el principio de acceso en condiciones de igualdad a los cargos y oficios públicos, respaldando el sistema de selección a través de oposiciones y concursos. Como excepciones singulares deben señalarse la regulación tradicional de la inamovilidad de los jueces que impone en la judicatura el tipo de funcionario profesional y respecto de todos los servidores públicos las disposiciones de los artículos 40 y 41 de la Constitución de 1931, que contienen la definición más completa al máximo nivel normativo de la función pública en nuestro Derecho, según, además, el modelo

alemán por inspiración directa de la Constitución de Weimar, disposiciones que por su indudable interés merece la pena transcribir:

«Los nombramientos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios públicos se harán conforme a las leyes. *Su inamovilidad se garantiza por la Constitución.* La separación del servicio, las suspensiones y los traslados sólo tendrán lugar por causas justificadas previstas en la Ley. No se podrá molestar ni perseguir a ningún funcionario público por sus opiniones políticas, sociales y religiosas. Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirve serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes conforme determine la Ley.

Los funcionarios civiles podrán constituir asociaciones profesionales que no impliquen injerencias en el servicio público que les estuviere encomendado. Las asociaciones profesionales de funcionarios se regularán por una Ley. Estas asociaciones podrán recurrir ante los tribunales contra los acuerdos de la superioridad que vulneren los derechos de los funcionarios.»

La Constitución de 1931, no sólo por mor de estos preceptos, aplicables a todas las Administraciones públicas, incluidas las regionales, optó por el modelo de burócrata profesional sujeto a una relación específica de derecho público, separada y diversa de la relación laboral, sino que, además, reiteró esa imposición al regular cuestiones concretas como la de la enseñanza en el artículo 48, según el cual «Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial habrían de ser funcionarios públicos», cerrando el paso a la laboralización del profesorado, hoy tan de moda en los socialistas, que se reclaman herederos de los redactores del texto de 1931.

En cuanto a la cuestión más concreta de si dentro de ese modelo iuspublicista del funcionariado, de aplicación general, las diversas regiones gozaban o no de una autonomía real para definir una política diferenciada sobre su propia función pública, la verdad es que no hay datos normativos ni en la Constitución ni en los Estatutos catalán, vasco y gallego para sentar una conclusión segura con carácter general. En relación, sin

embargo, con determinados funcionarios, como los notarios, registradores y jueces, los criterios constitucionales fueron contrarios a esa posibilidad, imponiéndose la obligación de aceptar, aunque se nombrasen por las regiones y se condicionase su nombramiento al conocimiento de la lengua autóctona, a los pertenecientes a los cuerpos nacionales (artículo 11 del Estatuto catalán, y artículo 3.º del vasco).

En la Constitución de 1978 no hay, de entrada, una concepción clara sobre la función pública, que nítidamente configure la relación del funcionario con la Administración en términos de relación de Derecho público, garantizándose constitucionalmente dicha relación y su rasgo más sobresaliente, la inamovilidad, según vimos ocurría en la Constitución de 1931.

En efecto, y por lo pronto, la Constitución aborda el tema funcional en un lugar inadecuado, como es el artículo 95, apartado 3, incluido en el título referente al Gobierno y Administración, título engañoso que no comprende a todas las Administraciones públicas, pues lo realmente regulado en él es la Administración del Estado, ya que la Administración local y las Comunidades autónomas encuentran su sitio dentro del título VIII. Con mejor técnica, la Constitución republicana de 1931 incluía la regulación de la función pública en el título III, sobre derechos y deberes de los españoles, y dentro de él, en el capítulo primero, sobre garantías individuales y políticas.

Además de esa limitación formal, pero que puede originar problemas sustanciales, hay que decir que el precepto dedicado a la función pública, el artículo 103,3, no puede ser más hueru y equívoco por remitir a una Ley posterior el contenido material de la relación funcional:

«La Ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos, las condiciones del ejercicio de su derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones.»

En definitiva, la Constitución lo único que en verdad hace es imponer (e imponerlo respecto de la Administración del Estado, de la burocracia estatal) el principio de legalidad en la materia, lo que a estas alturas, y después de una regulación del

tema funcional por normas legales desde la Ley de bases de 1918, resultaba innecesaria.

La Constitución tampoco resuelve frontalmente la cuestión de si las Comunidades autónomas podrán tener una burocracia propia, y la extensión de sus competencias sobre ella. Lo que sí se ha hecho es una reserva de poder en favor del Estado para que pueda dictar *«las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios para garantizar a los administrados un tratamiento general común ante ellos»* (art. 149, 1.º, 18).

En relación al primer precepto hemos de decir, sin embargo, que su colocación en el título referido a la Administración del Estado no descarta su aplicación a las Comunidades autónomas y a los entes locales, ya que hay que entender, como ha señalado Argullol, en base a muy calificados argumentos (*La organización Administrativa de las Comunidades autónomas*, página 17), que estas normas referidas más o menos explícitamente a la Administración del Estado en este título, han de informar asimismo el ejercicio de la potestad organizatoria de las Corporaciones locales y Comunidades autónomas. Pero el interés de este precepto no se encuentra en esto, ni siquiera en la falta de contenidos materiales del artículo 103,3, ni menos aún en la imposición del principio de legalidad para la regulación de la función pública, hoy operativo en el Estado y en los entes locales, sino en que este precepto pueda servir de justificación a una regulación única del funcionariado, que lleve más allá de la uniformidad del régimen jurídico básico (impuesto hoy por vía de la generalización y aplicación del derecho estatal funcional a los servidores de las Comunidades autónomas y de la Administración local), al establecimiento de controles o funciones estatales sobre la gestión del funcionariado de las Comunidades autónomas, y que alcancen desde la selección y el perfeccionamiento, pasando por la gestión de los concursos de traslado, hasta la reserva de las potestades disciplinarias más fuertes y la organización de servicios generales de mutualismo o seguridad social. En otras palabras, el riesgo está, desde el punto de vista de la filosofía autonomista, en que una Ley única, un Estatuto general atribuya a la Administración del Estado poderes

de organización y gestión sobre el funcionariado de las Comunidades autónomas en forma análoga a la que en la actualidad la legislación vigente le atribuye sobre los funcionarios de las Corporaciones locales (Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos). La tentación de caminar por esa vía, de reproducir el modelo local de burocracia, y en base a razones políticas u organizativas o a presiones sindicales y funcionariales, creemos que no es una hipótesis a descartar, máxime si las Comunidades autónomas, juntamente con las transferencias de los servicios, van a recibir a los funcionarios estatales que las sirven, los cuales, posiblemente y por las razones apuntadas, se resistirán a la ruptura de sus organizaciones corporativas sobre las que, además, se superponen ahora los sindicatos, es decir, unas organizaciones aglutinadoras, tanto en su modalidad de sindicato de clase, como de cuerpo.

Desde una perspectiva autonomista, el segundo de los preceptos constitucionales citados, el 149, 18, permite sostener, por el contrario, que la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases «del régimen estatutario de los funcionarios» descarta la hipótesis de una Ley o texto único para los funcionarios de las Comunidades autónomas directamente aplicable (en la forma hoy establecida para los funcionarios locales) y que el desarrollo de esas bases corresponde a las Comunidades autónomas. También, y en principio, el empleo de la expresión «régimen estatutario» parece evocar la idea de contenidos únicamente materiales, circunscritos a la regulación de los derechos y deberes de los funcionarios, y las condiciones y procedimientos de acceso a la función pública y al poder disciplinar, también en sus aspectos sustantivos. Esta interpretación remitiría a las Comunidades autónomas la regulación completa de los aspectos organizativos. Hay que notar, sin embargo, que la expresión régimen estatutario y la palabra estatuto se prestan también a una interpretación contraria, que comprendería los aspectos organizatorios, si se utiliza el argumento comparatista y el de algunos precedentes de nuestro derecho (recientemente, Estatutos del personal de la Seguridad Social y del Instituto de Estu-

dios de Sanidad, aprobado por Orden de 18 de octubre de 1978). La cuestión planteada es clave en cualquier caso, dado que, si se acepta la primera interpretación, quedaría descartada cualquier reserva de poder de la Administración del Estado sobre determinados aspectos de la gestión sobre la función pública regional en forma análoga a la establecida hoy sobre la burocracia de los entes locales.

Otra cuestión capital que plantea la creación de las Comunidades autónomas es la de la constitucionalidad de una Ley estatal, o de una norma a incluir en un Estatuto de Autonomía, al amparo de lo establecido en el artículo 147, 2, *d*) (los Estatutos de Autonomía deberán contener... las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas), norma por la que se ordene la adscripción forzosa y definitiva de los funcionarios estatales a una Comunidad autónoma. La reacción contra una Ley con ese contenido material puede partir tanto de la comunidad afectada, cuanto de los funcionarios afectados por aquélla.

Por la primera se alegaría la violación de un ámbito propio de autonomía en la selección de su personal, que sería gravemente hipotecado con el traspaso forzoso de funcionarios; por parte de éstos, las alegaciones discurrirían básicamente en torno a la invocación del respeto a los derechos adquiridos. A pesar de que esta cuestión debió resolverla directamente la Constitución, siguiendo el ejemplo de la Constitución italiana, no es seguro que la norma legal que impusiera el traspaso forzoso de funcionarios llegara a calificarse de anticonstitucional. En cualquier caso, se trata aquí de señalar el problema y de abrir la polémica más que de conjeturar sobre el resultado de este pleito inesquivable.

El establecimiento de las Comunidades autónomas planteará otra gran disputa burocrática con la Administración del Estado y relativa a la titularidad definitiva de las competencias que, en la actualidad, esta última ejerce sobre los funcionarios de los entes locales. En principio, estas competencias podrán atribuirse a las Comunidades autónomas en base al artículo 148-2, que les permite asumir, competencias sobre «las alteraciones de los términos municipales y, en general, sobre las funciones que

corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local». Pero a lo que, en definitiva, esta legislación diga habrá que atenerse, máxime cuando el artículo 149-1, 17, reserva la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, por consiguiente, del Régimen local, a la competencia exclusiva del Estado. El conflicto comenzará cuando en un proyecto de Estatuto de Autonomía plena, como ya ocurre en el proyecto catalán (art. 9,33), se atribuya la totalidad del Régimen local a la también exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma. La Comisión Constitucional del Congreso y una Delegación de la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad Autónoma deberán decidir de común acuerdo sobre esta cuestión, como los restantes que plantee el proyecto. Pero si se produce el acuerdo y se cumplen los demás trámites del artículo 151, 2, y el Estatuto se aprueba con la atribución genérica a la Comunidad autónoma de las competencias sobre régimen local, parece claro que la Administración del Estado habrá perdido definitivamente las competencias que ahora ostenta sobre la burocracia local.

V. El principio de doble dependencia como solución mixta y de compromiso. Su aplicación en la situación preautonómica a los funcionarios estatales y locales

Cualquier forma de distribución definitiva de la burocracia estatal, ocupada hoy en los servicios que sean transferidos, entre las Comunidades autónomas requiere operaciones muy complejas, a realizar sobre las estructuras corporativas y sobre los presupuestos del Estado, complejidad, agravada, además, por las desigualdades en la asignación de competencia, cuya indefinición se mantendrá hasta que se apruebe el último Estatuto de Autonomía plena con superación de los purgatorios de las preautonomías y de la autonomía limitada del artículo 148, párrafo 1.

La distribución definitiva entre las Comunidades autónomas de funcionarios y créditos presupuestarios, aparte de sus dificult-

tades intrínsecas, puede servir para que se pongan de manifiesto las desigualdades actuales en la inversión de servicios y burocracia sobre el territorio español, provocando pugnas y conflictos entre las Comunidades Autónomas entre sí y de éstas con el Estado, dado el interés de algunas de aquéllas por mantener las actuales situaciones de ventaja y el contrario deseo de otras de corregir las desigualdades presentes. Los funcionarios, por su parte, ofrecerán la natural resistencia a la liquidación de sus cuerpos, a la pérdida de la movilidad, a la seguridad y solvencia que conlleva la pertenencia a la estructura estatal. Ante la magnitud de estos problemas y el miedo a que se abra la Caja de Pandora de los conflictos, es presumible que los responsables de la operación descentralizadora propicien una solución lo más respetuosa posible con el *statu quo* funcional y con el actual reparto por el territorio nacional de servicios y burocracia. Caer en la tentación de caminar por esa pendiente durante bastante tiempo será fácil en vista de que ésa es la solución ya prevista para las preautonomías, cuya normativa ha autorizado a los entes preautonómicos a utilizar los medios personales de la Administración del Estado afectados a los servicios transferidos. La forma concreta de esta utilización ha sido reglamentada por el Real Decreto 2218/1978, de 15 de septiembre, que determina el régimen del personal del Estado que queda afectado por las transferencias de funciones y servicios, haciendo aplicación de la técnica de la doble dependencia orgánica y funcional.

Orgánicamente, en efecto, los funcionarios afectados por los trasposos mantienen su vinculación con la Administración del Estado, que les garantiza sus actuales derechos y, en consecuencia permanecerán en la situación administrativa de servicio activo, considerándose que ocupan una plaza correspondiente a la plantilla de su cuerpo o de la que sean titulares. En las plantillas orgánicas del Departamento y Organismo a que pertenezcan los funcionarios, figurará un anexo, en el que se incluirán todos los adscritos a la prestación de servicios transferidos a cada ente preautonómico. Las retribuciones de los funcionarios, tanto básicas como complementarias, así como las indemnizaciones por razón del servicio, previstas en la legislación vigente, son satisfechas con cargo a los créditos correspondientes del Estado.

Los concursos de traslado de aquellos cuerpos o escalas que tengan funcionarios destinados a un ente preautonómico deberán convocarse por la Administración del Estado, teniendo en cuenta las prioridades e iniciativas formuladas por los entes preautonómicos. Podrán participar en los referidos concursos los funcionarios del Estado destinados en los entes respectivos y los que deseen obtener destino en ellos, aunque las normas específicas de los distintos cuerpos contuviesen limitaciones para el ejercicio con carácter general de este derecho.

A su vez la dependencia funcional se instrumenta mediante el traslado a los entes preautonómicos de las siguientes competencias: Los derivados de las facultades que les sean propias en el ámbito de la dirección, ordenación e inspección de sus servicios; la adscripción o destino de los funcionarios a puestos de trabajo concretos, respetando el sistema de provisión cuando éste se encuentre sometido a normativa específica; la concesión de vacaciones, permisos y licencias previstas en la normativa que sea de aplicación, así como las autorizaciones respecto al deber de residencia; la aprobación de comisiones de servicio dentro de los órganos del ente preautonómico; las que corresponderían al subsecretario del Departamento o a las autoridades competentes en materia de compatibilidades; la concesión de las recompensas propias del ente preautonómico y las acciones de asistencia social establecidas por los mismos; las relacionadas con el régimen disciplinario, excepto que se refieran a faltas graves o muy graves, en cuyo supuesto el ente preautonómico iniciará los oportunos expedientes, pudiendo, en su caso, adoptar las medidas provisionales que resulten procedentes.

Respecto al personal vinculado a la Administración del Estado por un contrato administrativo o laboral, se establece la subrogación automática del ente preautonómico en la titularidad del mismo.

El sistema descrito no ofrece, desde luego, posibilidades reales para la gestión de la función pública a los entes preautonómicos. Más bien los coloca en una situación de rigurosa dependencia, a todos los efectos, de la Administración del Estado. En este sentido debe advertirse que la rigidez de la sumisión llega a la imposibilidad de nombramiento de funcionarios interi-

nos por el ente preautonómico por estar vetados este tipo de nombramientos por el Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1977 (disposición adicional primera) y por las dificultades para la contratación administrativa establecida por esa misma disposición legal (improrrogables, no renovables y por tiempo inferior a un año). En todo caso, es obvio que los entes preautonómicos no pueden convocar oposiciones y concursos para proveer las vacantes con funcionarios en propiedad.

El sistema, sin embargo, al ser tan respetuoso con los derechos de los funcionarios, su situación administrativa y las estructuras corporativas es de suponer que no origine graves protestas en la burocracia estatal.

Mayores dificultades puede tener, sin embargo, la afectación de los funcionarios de las Diputaciones Provinciales a los entes preautonómicos. Las previsiones de la normativa dictada al efecto en los casos en que se prevé una transferencia de servicios (no está prevista para Baleares, Extremadura, Asturias y Murcia) señalan que en los proyectos de traspaso determinarán los medios personales y materiales de las Diputaciones Provinciales afectados por la transferencia que podrán, en su caso, *pasar a depender funcionalmente* del ente preautonómico. Aunque la expresión «dependencia funcional» no es idéntica a la de «utilización de medios personales» (utilizada en relación a las facultades de los entes preautonómicos sobre los funcionarios estatales transferidos) creemos que jurídicamente se aspiró a dar a unos y otros funcionarios, del Estado y las Diputaciones, el mismo tratamiento. La cuestión, sin embargo, no parece que pueda ser resuelta en el seno de las comisiones mixtas entes preautonómicos-Diputaciones provinciales, ya que, en la actualidad, el Estado es titular de importantes competencias de gestión y disciplinarias sobre los funcionarios locales. Esto explica, en parte, que las Comisiones mixtas citadas hayan visto degradado su papel al de simples órganos proponentes, reservándose el Estado, mediante la expedición de los oportunos Reales Decretos, la competencia definitiva para acordar los traspasos de servicios (Real Decreto 2704/1978, de 27 de octubre). Esto obligará también a una regulación general de la situación «preautonó-

mica» de los funcionarios provinciales, en términos análogos a la ya establecida para los funcionarios estatales.

Esta crónica burocrática sobre la etapa preautonómica no debe, sin embargo, cerrarse sin formular dos observaciones: la primera, sobre su duración, que se prolongará más allá de lo que su naturaleza provisional permite suponer. Como ha señalado Argullol (*op. cit.*, p. 35), la aprobación de los Estatutos de Autonomía no va «a suponer una inmediata, efectiva y completa solución de continuidad por lo que la organización administrativa de las comunidades territoriales va a resultar condicionada por la regulación actual (de las preautonomías) al menos durante un período inicial, hasta que no se reordenen los traspasos como desarrollo de las bases que a tal fin contengan los Estatutos de acuerdo con lo que dispone el artículo 147, 2, letra *d*) de la Constitución». Otra segunda observación se refiere a que en el período preautonómico el funcionariado de los entes locales sigue con su dependencia mixta de municipios y provincias, por una parte, y Administración del Estado por otra, sin que los traspasos de competencias del Ministerio del Interior a los entes preautonómicos hayan afectado a la situación tradicional de aquéllos. La batalla, pues, por el control de la burocracia local entre el Estado y las Comunidades Autónomas todavía no ha comenzado, pero también promete ser dura y compleja.