

**«CRONICA DEL CURSO SOBRE TRANSFERENCIAS
DE FUNCIONARIOS DEL ESTADO
A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS»**

Canalizar la sensibilización de los funcionarios por este tema, lograr una mayor información, poner en contacto un grupo amplio de profesionales que elabore sugerencias que puedan ser útiles a las autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, han sido los objetivos del Curso sobre Transferencias de Funcionarios del Estado a las Comunidades Autónomas.

El Curso, que se celebró en régimen de Seminario durante los días 30 de junio, 1 y 2 de julio, en la Escuela de la Función Pública Superior, contó con la asistencia de 59 funcionarios del Cuerpo Técnico de la Administración Civil del

Estado, procedentes de los servicios centrales y periféricos de la Administración del Estado y de las Administraciones autonómicas, seleccionados entre 249 solicitantes. Además de las ponencias desarrolladas por los participantes, el Curso contó con la colaboración de altos funcionarios de la Presidencia del Gobierno y de los Ministerios de Cultura, Obras Públicas y Urbanismo, y de los Directores generales de la Función Pública de las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía.

El análisis de las experiencias expuestas en las distintas ponencias fue realizado en cuatro grupos

de trabajo y discutidas en la reunión plenaria final, bajo la presidencia del Director general de la Función Pública.

Situación actual y perspectivas de las transferencias de funcionarios

Como consecuencia de la singularidad del proceso de regionalización español hemos llegado a un marco legal abigarrado y confuso. Las disposiciones del Estado son complejas y heterogéneas en este período de transición entre la «antigua» Función Pública y la futura Función Pública del Estado en las Autonomías.

La complejidad inherente al proceso de transferencias se ha visto aumentada por la ausencia de una planificación meditada, debida a razones de urgencia política. El proceso se ha basado en medidas provisionales y han surgido muchos problemas: falta de información adecuada a los funcionarios, indefinición de las estructuras autonómicas de acogida, desajustes entre la transferencia de competencias y el traspaso de funcionarios, indicó José Antonio Ucelay.

Las transferencias de funcionarios tienen un carácter puramente instrumental. Aquello que se pretende es evitar la duplicidad de burocracias. No obstante, la ausencia de un plan o programa para la «ordenación» de la función pública en armonía con la construcción del Estado de las Autonomías, ha marcado profundamente el proceso, que de esta forma se ha distinguido, con frecuencia, por las notas de provisionalidad y descoordinación.

Las normas de función pública de las Comunidades Autónomas a menudo no son coincidentes. Revelan la ausencia de planificación por parte del Estado y la hipoteca derivada de que los calendarios y contenidos de los acuerdos han sido pactados en cada momento y situación por las fuerzas políticas.

La rígida distinción entre el régimen de la función pública de los entes preautonómicos y Comunidades Autónomas, la falta de idea del Estado en la reordenación necesaria de la Función Pública, el problema de la identificación del régimen legal aplicable (no obstante la vigencia de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964) y los especiales problemas creados por las Comunidades Autónomas o entes preautonómicos uniprovinciales fueron temas objeto de análisis y discusión.

La necesidad de una mayor intervención de la Dirección General de la Función Pública en el actual periodo fue considerada prioritaria. Racionalizar el proceso de transferencias, homogeneizar la función pública estatal y autonómica y eliminar las disfunciones y situaciones irregulares existentes constituyen tareas del quehacer futuro.

Experiencia de algunos departamentos ministeriales

La crisis de la Administración periférica es un hecho. En la mayoría de los departamentos, según indicó Tomás Gómez Ortiz, se transfieren todas las funciones, a excepción del 25 por 100, ya que se pretende que la Administración

periférica ejerza en el futuro competencias de colaboración entre las diversas Comunidades Autónomas.

La existencia de evidentes retenciones que conviene disipar entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas constituye una de las realidades del proceso. Se impone la incorporación de los funcionarios públicos en estas nuevas Administraciones periféricas. Como indicó Francisco Díaz Moreno, «los funcionarios hemos de dejar de ser objeto de las transferencias para pasar a ser sujetos: nosotros mismos debemos provocar y estimular las transferencias».

La falta de claridad en los criterios de transferencias y la excesiva velocidad del proceso constituyen dos errores que es necesario rectificar. No obstante, se impone la realidad del proceso y, por tanto, resulta imprescindible que se facilite, desde el punto de vista legal (incluso acudiendo a medidas incentivadoras), el acceso de los funcionarios públicos a las Administraciones autonómicas.

Son imprescindibles normas generales de actuación para las transferencias. El proceso ha de continuar con un mayor grado de homogeneización, en el que un papel fundamental han de jugar los propios funcionarios públicos.

Los funcionarios de los servicios periféricos

La Administración periférica actual detenta competencias residuales en fase de extinción. Los recientes decretos de reorganización

de la Administración periférica no resultan totalmente satisfactorios, aunque la concentración de las actividades por áreas constituya un indudable acierto.

Se impone una reflexión general profunda sobre el futuro de la Administración periférica. Constituyen alternativas: su eliminación, su reducción al mínimo y su potenciación, dotándola de nuevos contenidos. Ciertas actividades (mantenimiento de un modelo común sanitario, de enseñanza, comercial, alta inspección, fomento de la cultura nacional) deben ser asumidas por la Administración periférica, en opinión de Rafael Salaberry.

Los funcionarios periféricos ven reducidas sus perspectivas profesionales. Si se llevara a efecto la antigua reivindicación de la desconcentración hasta sus últimas consecuencias, los puestos de trabajo en la Administración periférica se llenarían de contenido, apuntó Manuel Pallarés.

La realización de funciones de inspección, asesoramiento, coordinación por parte de la Administración periférica constituiría un paso adelante. La profesionalización de los directores provinciales constituye un sentir unánime de los funcionarios.

Debe enmarcarse la reorganización de la Administración periférica en el más amplio campo de la reorganización de la Administración del Estado motivada por el nacimiento de la Administración autonómica.

El Estado, en todo caso, ha de manifestar claramente su intención en torno al futuro de la Administración periférica. Una revi-

sión profunda de la Administración periférica actual está fuera de dudas.

Las funciones de las delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas no están totalmente definidas. Se detecta cierta inoperancia, motivada quizá por la mayor atención a los temas directamente políticos, olvidándose los asuntos de carácter administrativo.

La visión, no obstante, del proceso no es totalmente negativa. La racionalización y homogeneización, utilizando el cauce del diálogo, puede tener resultados positivos. El comienzo de cualquier obra no deja de tener defectos, pero éstos pueden subsanarse.

Los órganos de dirección autonómicos y los traspasos

El proceso de transferencia de funcionarios a las Comunidades Autónomas ha sido irregular y diverso. Irregular en tanto que han faltado criterios básicos de homogeneización. Diverso en la medida en que la transferencia de funcionarios ha encontrado en algunas regiones la cerrada oposición de los funcionarios de la Administración periférica.

La existencia de numerosas trabas y dificultades realizadas por los propios funcionarios de la Administración periférica en el Principado de Asturias fue denunciada por José Luis Rodríguez-Vigil. En ocasiones se ha enviado al ente autonómico o preautonómico al personal peor preparado y con menores ingresos.

Esta situación, unida a la no simultaneidad de transferencias de servicios y personal, ha condicionado la política de contratación de personal de las Comunidades Autónomas. El deseo de prestar los servicios inmediatamente y la demora en los traspasos de personal ha animado la contratación de personal, en ocasiones sin las debidas garantías y preparación.

La política de las Comunidades Autónomas en materia de personal es diversa. Se detecta la diversidad en varios factores: política de provisión de puestos de trabajo, contratación de personal, delimitación de puestos políticos y coordinación con los órganos estatales en materia de personal.

Una mejor actitud de los funcionarios públicos y una mayor racionalidad en los criterios homogeneizadores contribuiría a la solución de los problemas y recelos existentes. El diálogo entre los funcionarios y los políticos constituye una exigencia del proceso de regionalización.

La situación de los funcionarios transferidos

La falta de información de los funcionarios públicos sobre el proceso de transferencias ha constituido la causa principal del recelo existente en éstos a la hora de ser transferidos. El «Boletín Oficial del Estado» ha constituido, con frecuencia, la única fuente de información.

«Salvo contadas excepciones, los funcionarios desconocían la marcha de los traspasos y las condiciones en que los mismos se

efectuarían, lo que provocó desconcierto, inseguridad y, sobre todo, miedo a lo desconocido», señaló María Luisa Florensa. En Barcelona, de 84 miembros del Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado destinados, únicamente nueve han sido transferidos a la Generalidad.

La existencia de personal contratado en las Administraciones autonómicas constituye un hecho de especial relevancia que tendrá repercusiones a corto plazo en el sistema de provisión de puestos de trabajo. En la Generalidad de Cataluña, por ejemplo, contratados y funcionarios se encuentran en igualdad de condiciones para acceder a los puestos de jefatura.

Andrés Gimeno hizo énfasis en los problemas derivados del clientelismo político y, con frecuencia, de la ausencia de expectativas futuras de ascenso profesional para los funcionarios transferidos. En su opinión, «se nota un cierto desencanto, principalmente a nivel auxiliar y administrativo. El trabajo ha aumentado y al mismo tiempo se han cerrado las expectativas de mejoras económicas y funcionales».

José María Delgado Molina realizó una exposición crítica, adornada de un vasto anecdotario (irregularidades en los traslados forzados de funcionarios que no cuentan con las comunicaciones pertinentes, olvido aparente por parte de algunos departamentos del hecho mismo de las transferencias de competencias).

En conjunto, no obstante, la situación fue considerada positiva y como un paso importante hacia

un nuevo modelo de Estado más acorde con las necesidades del país.

La construcción de la función pública en las Autonomías

La necesidad de poner en marcha los servicios de forma inmediata y más eficazmente constituye la idea piloto de la función pública de las Comunidades Autónomas. Hacerse cargo de las competencias transferidas, en ocasiones sin personal suficiente, ha supuesto la contratación de personal.

En Cataluña se intenta, en opinión de Ramírez Carduch, «construir una función pública catalana sin los defectos de la actual». Se impone para evitar problemas en el futuro potenciar el traslado de los funcionarios a las Comunidades Autónomas, ya que si esto no se realiza la función pública autonómica se construiría sobre la experiencia de los contratados.

Crear una función pública que se adapte a las necesidades de cada Comunidad Autónoma constituye una directriz aceptada por los responsables de función pública de las Comunidades Autónomas. «No podemos esperar a los funcionarios que deberá transferir el Estado, tenemos que ir hacia adelante porque el administrado no puede esperar», señaló José Manuel Odriozola.

La transferencia de funcionarios debe realizarse de forma completa: no en comisión de servicio. En la actualidad existe una situación confusa por la existencia de colectivos diferenciados (funciona-

rios en comisión de servicio, en situación de supernumerario, contratados específicos, de colaboración temporal...).

En una situación de comienzo de la Comunidad Autónoma pueden adoptarse decisiones que incrementen la movilidad de los efectivos de personal. Una fórmula válida puede ser la adscripción de todo el personal a la Consejería de Presidencia y redistribuirlo según las necesidades, señaló Enrique Herrero de Padura.

La existencia de Gobiernos de coalición en algunas Comunidades Autónomas ha influido en el traspaso de los funcionarios. «El color de las Consejerías, señaló Julio Moreno, ha sido a veces determinante en la actuación del Estado relativa a las transferencias de competencias y personal.»

El régimen retributivo de los funcionarios en las Comunidades Autónomas fue analizado en profundidad. En algunas Comunidades, especialmente País Vasco y Cataluña, se detectaron mayores retribuciones, a nivel de puestos de jefatura, que en la Administración Central. Tal situación, sin embargo, no es generalizada a todos los puestos de trabajo ni a todas las Comunidades.

La necesidad de establecer claramente la diferencia entre cargos políticos y cargos técnicos fue

unánimemente aceptada. Se convino en la urgencia de homogeneización de criterios en torno a este sistema.

Los problemas son numerosos y variados. Cada Autonomía intenta resolverlos con criterios racionales y eficaces. Por ello, se impone un incremento del diálogo y coordinación entre los órganos estatales y las Comunidades Autónomas, así como de éstos entre sí.

Conclusiones

Las conclusiones de los cuatro grupos de trabajo en que fueron divididos los participantes coinciden en la valoración positiva del hecho autonómico. La existencia de errores en el proceso no invalida tal análisis, pero constituye la base para animar a los órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas a una mayor coordinación, de forma tal que se logre una función pública estatal y autonómica más homogénea y acorde con el Estado de las Autonomías.

La armonización de las normas de la función pública y la racionalización del proceso de transferencias de funcionarios deben constituir el punto de partida de las decisiones de los responsables políticos para no caer de nuevo en los errores del pasado.

FRANCISCO J. VELÁZQUEZ

SEMINARIO SOBRE «TRANSFERENCIAS DE FUNCIONARIOS DEL ESTADO A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS»

Conclusiones

1. Los participantes valoran positivamente el reconocimiento del hecho autonómico consagrado por la Constitución española de 1978, no sólo por respeto a una aspiración generalmente sentida y democráticamente afirmada por el pueblo español, sino también por razones más específicamente vinculadas al campo propio de la Administración, ya que un nuevo y correcto diseño final de la misma propiciará su mejor adaptación a las necesidades de una sociedad cada vez más compleja y un mayor acercamiento de la toma de decisiones al administrado.

2. Sin embargo, consideran que la construcción de las administraciones autonómicas y preautonómicas, en lo que se refiere a la imprescindible readaptación de la Administración Central y a los procesos de transferencias de funcionarios, se ha llevado a cabo sin la existencia de un plan meditado y perfilado, lo que ha dado lugar, con frecuencia, a improvisaciones y apresuramientos.

La falta de legislación previa que abordara con coherencia y previsión la construcción de las administraciones autonómicas y el traspaso de funcionarios, un cierto confusiónismo en la aplicación de la normativa existente, el desplazamiento de los órganos de la función pública de los procesos de toma de decisiones, especialmente en la fase inicial de las transfe-

rencias, así como el incompleto criterio de traspasos centrado exclusivamente en los servicios periféricos, unido todo ello a la creación en buena medida de una organización administrativa autonómica paralela teñida de un excesivo protagonismo de lo político y del lógico, pero disfuncional, deseo de poner en marcha de forma inmediata una administración propia, son causas fundamentales de tales improvisaciones y apresuramientos.

3. Ello se ha traducido en una serie de efectos no deseables, entre los que cabe destacar:

— La inexistencia de información adecuada sobre las transferencias a los funcionarios directamente interesados, que ha provocado la inseguridad de los mismos respecto a cuestiones tales como las perspectivas de carrera administrativa, la garantía del nivel del puesto de trabajo y de las retribuciones correspondientes, o la definición de las condiciones de movilidad entre Comunidades Autónomas y hacia la Administración del Estado. Esta inseguridad explica las reticencias de gran parte de los funcionarios a participar activamente en la construcción de las administraciones autonómicas.

— El traspaso incompleto y dislocado de competencias y de efectivos humanos, en las que se ha dado muy escasa participación a los funcionarios, lo que, unido a la excesiva politización en la pro-

visión de puestos de trabajo de carácter netamente técnico, ha creado cierto desánimo de los funcionarios que se traduce en la falta de interés por acceder a los puestos de trabajo de las estructuras económicas.

— La falta de clarificación sobre las perspectivas de la Administración periférica del Estado, clarificación que sólo recientemente —y de modo aún incompleto— han iniciado las normas de reorganización de la misma.

— En un terreno más concreto, se ha considerado que la situación del personal transferido ha sido, y sigue siendo, poco clara, tanto si la transferencia ha sido a entes preautonómicos como si se ha realizado a Comunidades Autónomas. Las normas que regulan las situaciones administrativas de los funcionarios transferidos son poco claras, dando lugar con frecuencia a ambigüedades y contradicciones.

— A esto se une la preocupación por las políticas de contratación de la mayor parte de los órganos preautonómicos y Comunidades Autónomas, aunque se reconozca que, en buena medida, estas políticas han sido provocadas por la inexistencia de los medios suficientes para la gestión de los servicios traspasados. Tal preocupación se agudiza por el desconocimiento de la política salarial autonómica, y de las pautas de organización administrativa, especialmente en lo relacionado con las plantillas orgánicas.

4. Reconociendo la dificultad que suponía abordar con profundidad estas cuestiones, cuando razones de tipo político y social re-

clamaban una pronta implantación de las estructuras autonómicas, los participantes consideran que es llegado el momento de abordar con una mejor sistemática los problemas surgidos de la construcción de las administraciones autonómicas, de diseñar el nuevo modelo de la Administración Pública que engarce con mayor precisión a las distintas administraciones, así como de planificar las acciones pertinentes para implantar serenamente dicho modelo.

En este sentido se urge la pronta aprobación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios, así como la puesta en práctica de los preceptos que en este campo contiene la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), en discusión en el Parlamento.

Hasta tanto no se regule globalmente el proceso a través de las normas anteriormente mencionadas, se considera imprescindible la puesta en práctica de una serie de medidas y acciones que contribuyan a clarificar la situación, así como a afrontar con más y mejores condiciones la correcta articulación de las distintas administraciones.

En este sentido se considera que:

Los propios funcionarios del Estado deben asumir su específico papel en la mejora de dichas condiciones, y para ello se les anima a que asuman ilusionadamente el protagonismo que les corresponde en la construcción de una nueva Administración, aceptando el reto

de los traspasos y desechando la tentación de permanecer a toda costa en estructuras vacías de competencias. A los compañeros técnicos de la Administración Civil del Estado, en particular, se les incita a que inicien o estrechen en, su caso, los contactos con los órganos de dirección autonómica y fomenten la creación de grupos de trabajo en las diferentes Comunidades que colaboren en la identificación de los problemas de transferencias, estimulen la participación activa de los funcionarios en la construcción de las nuevas administraciones y hagan llegar a los responsables políticos de los mismos la oferta de colaboración profesional en las funciones más adecuadas a su preparación y experiencia.

Asimismo, y para facilitar la colaboración de los funcionarios en el proceso autonómico, se recomienda:

A) *A los órganos de la Administración Central*

— Una mayor atención a la consideración de los medios personales, evitando su disociación de las transferencias de competencias y servicios.

— Una profunda mejora de los sistemas de información a los funcionarios ya afectados o que se vayan a ver afectados en el futuro por los traspasos de competencias.

— La potenciación de los grupos de trabajo creados recientemente en los distintos departamentos con el fin de estudiar la nueva organización como consecuencia de las transferencias.

— La puesta en funcionamiento de las ponencias especializadas en el seno de la Comisión Superior de Personal a que se refiere el Real Decreto 2218/1978.

A los órganos rectores de la función pública

— Reclamar un mayor protagonismo en la política de transferencias y la asunción del papel que le corresponde en materia de coordinación e información.

— Intensificar las relaciones con los responsables de la función pública de las Comunidades Autónomas, propiciando los contactos, el intercambio de información y el examen conjunto de los problemas existentes.

— Crear un grupo de trabajo en la Dirección General de la Función Pública que prepare una propuesta de clarificación de la situación jurídica de los funcionarios transferidos.

— Establecer sistemas de información que permitan el conocimiento de las demandas de funcionarios por parte de las CC. AA. por los funcionarios más calificados para desempeñar los puestos ofrecidos.

— Simplificar y agilizar los procedimientos para facilitar el acceso de los funcionarios del Estado a las administraciones autonómicas tanto por concurso como a través de la libre designación.

B) *A las administraciones autonómicas o preautonómicas*

— La clarificación de los mecanismos de provisión de vacantes

existentes en cada una de ellas, que deberían basarse en criterios objetivos y transparentes.

— La limitación de las políticas de contratación, a lo estrictamente indispensable en aras de evitar innecesarias duplicaciones del gasto público.

— La delimitación de los puestos de trabajo de niveles superiores, según su carácter político (o de confianza) o profesional, reduciendo al mínimo los primeros y ofreciendo, aun sin merma del carácter de libre designación, un derecho preferente a los funcionarios de carrera para la provisión de los segundos.

— El establecimiento de una ágil política de provisión de puestos que posibilite que se cubran las vacantes existentes o que se produzcan, por parte de funcionarios del Estado.

C) *Al INAP*

Se le anima a propiciar la organización de seminarios o actividades similares que faciliten el examen conjunto de los problemas de trasposos de funcionarios y de la construcción de la función pública de las Comunidades Autónomas por los responsables de los órganos de personal de la Administración del Estado y de las Comunidades y a organizar cursos y seminarios sobre estos problemas dirigidos a funcionarios superiores, y específicamente a técnicos de la Administración Civil, tanto transferidos como no transferidos.

Igualmente se le estimula a colaborar con las CC. AA. y, en su caso, las escuelas de formación de funcionarios de las mismas en los temas de formación de funcionarios que hace preciso el mejor funcionamiento de las nuevas administraciones autonómicas.