

#### 4.- ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE ARMONIZACION DEL PROCESO AUTONOMICO.

##### I. Disposiciones Generales. Poder legislativo, Competencias y jerarquia normativa.

Antes de entrar en el análisis de los diversos títulos de la LOAPA hay que hacer unas consideraciones sobre la posibilidad constitucional de dictar una ley que sea a la vez orgánica y de armonización. En el campo del derecho público las potestades son siempre limitadas y para su ejercicio se exigen determinados requisitos y procedimientos, y una más o menos determinada orientación teleológica. Esto es evidente en el campo de las potestades administrativas, y es aplicable también a las potestades legislativas, cuando éstas, lejos de reducirse a un único centro con un único procedimiento, se reparten en una pluralidad de centros productores de normas legales y con procedimientos diferentes, que implican niveles de representación diferentes, incluyendo en ocasiones mecanismos de democracia directa.

En nuestro ordenamiento constitucional sólo el pueblo es titular de la soberanía de forma incondicionada. El ejercicio de todas las otras potestades, en diverso grado, queda condicionado. Si no fuese así no tendría sentido la existencia de una pluralidad de Parlamentos, porque uno prevalecería necesariamente sobre los otros. Tampoco tendría ninguna justificación la existencia de un órgano de control de las leyes, como es el Tribunal Constitucional.

En el ámbito del derecho público no se pueden mezclar potestades ni procedimientos y, por lo tanto, la posibilidad de creación de nuevas figuras políticas está prohibida a los titulares de las potestades.

Por otra parte, resulta técnicamente dificultoso y teóricamente poco útil aprobar una ley con el doble carácter de orgánica y de armonización. Dificultoso porque obliga a una acumulación de los trámites necesarios para unas y otras referidos a todas las materias que regula. Poco útil porque, como que no se crea ninguna figura nueva potenciada por la confluencia de las dos preexistentes, ni las normas propias de la ley orgánica pueden armonizar, ni las armonizadoras pueden subir de rango.

Y, precisamente, esto es lo que se pretende con la LOAPA. Se quiere una ley que sea orgánica, porque para que tenga el mismo rango que los Estatutos, y, armonizadora, para que pueda incidir en el campo de las competencias autonómicas. De esta manera se cree que se pueden armonizar los estatutos. Pero ello no lo permite la Constitución.

Las leyes orgánicas no se pueden dictar más que sobre aquellas materias previstas por la Constitución. El artículo 81 ha reducido claramente su ámbito a los supuestos tasados contemplados en la ley fundamental. Las leyes orgánicas tienen en nuestro ordenamiento constitucional dos características: una formal (especialidad de procedimiento), la otra material (reserva de materia de ley orgánica). Esta doble caracterización no ha cedido a una concepción meramente formal de la Ley Orgánica después del artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En primer lugar porque esta ley si quisiese no-

dificar lo establecido en la Constitución sería inconstitucional. En segundo lugar, porque así lo ha declarado el propio Tribunal Constitucional en la sentencia de 13 de febrero de 1981. Aunque discutiblemente acepta que sea elevada a Ley Orgánica la materia conexas de naturaleza reglamentaria el Tribunal Constitucional decía claramente: " La reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la mayoría, de una mayoría cualificada para su ulterior modificación ( artículo 81.2 CE), pues tal efecto puede y aún debe ser excluido". O lo que es lo mismo: "que si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (artículo 81, CE) también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias..."

La extensión de la materia de ley orgánica ultra el efecto de petrificación abusiva de la mayoría absoluta parlamentaria, tendría también el de poder invadir competencias autonómicas, dado que solo las Cortes Generales pueden aprobar Leyes Orgánicas.

Pero estos efectos no han sido queridos por la Constitución que ha limitado con precisión las materias objeto de Ley Orgánica. Los "expertos" en la justificación de la LOAPA deducen "que todo el tema relativo a la distribución territorial de competencias de naturaleza política es materia propia de Ley Orgánica" del hecho que tengan este carácter los Estatutos y las leyes previstas en los artículos 150.2; 157.3 y 93 de la Constitución. Pero nuestra norma fundamental no permite esta extrapolación. Se precisa en las materias concretas que asigna a la Ley Orgánica.

De los citados preceptos no se puede deducir otra cosa que las materias que en ellos se especifica han de ser objeto de Ley Orgánica.

Por lo que respecta a las competencias de las Comunidades Autónomas la Constitución elimina incertidumbres al disponer en su artículo 147.2 d) que sean contenido de los Estatutos. No existe una reserva genérica de la materia de competencias autonómicas a la Ley Orgánica, sino una reserva concreta en favor de la Ley Orgánica-Estatuto. Y ello tiene una importante consecuencia. Al ser las competencias contenidas en el Estatuto, y teniendo éste por disposición de la Constitución (artículo 147.3) un procedimiento de reforma especial, no pueden ser modificadas por ninguna otra ley, aunque tenga el rango de orgánica, porque ello significaría desconocer el procedimiento de modificación de los Estatutos previsto constitucionalmente y, por lo tanto, la inconstitucionalidad de la ley que se opusiese al Estatuto.

En conclusión, ni la Ley Orgánica puede entrar a regular el tema de las competencias autonómicas, ni puede modificar los Estatutos vigentes, o condicionar los futuros.

Ninguno de los efectos citados en el párrafo anterior pueden atribuirse tampoco a las leyes de armonización. En primer lugar porque, como claramente establece el artículo 150.3 de la Constitución lo que es objeto de armonización son "las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas". La Constitución no contempla la posibilidad de someter al procedimiento de armonización los Estatutos, ni ninguna otra ley estatal. En segundo lugar porque las leyes de armonización son normas excepcionales que necesitan del supuesto de hecho habilitado para poderse dictar. Y aquí se actúa de forma apriorística pues no se dan solu-

~~ciones concretas sino que se recortan competencias- no exis-~~  
~~tiendo por lo tanto el supuesto habilitante.~~

En tercer lugar, porque las leyes de armonización se han de dictar por razón de interés general. Este interés general se valorará tan libremente como se quiera, pero ha de existir en acto. Al obrar apriorísticamente es evidente que este interés general no existe, ya que es meramente futuro e hipotético.

En cuarto lugar, porque las leyes de armonización tienen un contenido necesario "los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas", y no la modificación de competencias y procedimientos previstos en los Estatutos y en la Constitución.

Los argumentos expresados son suficientes también para demostrar que la LOAPA desnaturaliza completamente las leyes de armonización y vulnera con su contenido lo que sobre aquellas dispone la Constitución.

Hechas estas observaciones generales, que invalidan globalmente la ley se puede pasar a algunas críticas concretas a su articulado.

~~En el artículo 2, se permite la reserva de potestades reglamentarias al Estado en el caso de competencias concurrentes, en vulneración de lo que establece el artículo 25.2 del Estatuto.~~

~~En el artículo 3 - y es la técnica fundamental que utiliza- impide el ejercicio de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas hasta que el Estado no dicte las correspondientes leyes de bases. Lo que se opone a la interpretación constitucional hecha por la mejor doctrina, siguiendo el modelo italiano, y claramente proclamada~~

por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981 en el sentido que: "el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco y que, en cuanto parece suponer la necesidad de normas así configuradas desde el punto de vista de la forma, la argumentación de la representación del gobierno debe ser rechazada. La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material, y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente". Se debe remarcar que si el Tribunal Constitucional mantiene el criterio del párrafo que acabamos de citar la LOAPA no puede llegar a buen puerto.

En el artículo 4, ~~se proclama la preminencia absoluta del derecho estatal con el fin de del artículo 149.3 de la Constitución y de la interpretación que habían hecho alguno de los "expertos" más cualificados.~~

En el artículo 5, ~~se posibilita la armonización apriorística, a la que ya nos hemos referido.~~

En el artículo 10, ~~se quiere solucionar la coordinación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas mediante una fórmula de federalismo cooperativo, que sería políticamente aceptable -aunque muy dudosa jurídicamente- sino fuese porque la última palabra la tiene el Senado, que no es la cámara de las autonomías, sino la cámara del partido de la mayoría.~~

De este título de disposiciones generales se deducen unas consecuencias, además de las citadas, que trastocan el sistema de producción de normas previsto en la Constitución y en concreto en el Título VIII. ~~La prevalencia absoluta del derecho estatal reimpone como único criterio el de la jerarquía normativa, olvidando el de distribución de competencias,~~ que complementando el anterior justifica el concepto de Estado de las Autonomías y de poder legislativo compartido. En esta dirección, ~~la LOAPA reduce, en la práctica, las competencias exclusivas a competencias compartidas.~~ Producto de todo ello el Parlament de Catalunya quedaría disminuido como una asamblea de elaboración de normas secundarias.

## II. Diputaciones Provinciales

Por lo que respecta a la problemática de las Diputaciones en el marco de la concertación autonómica podríamos destacar, como elementos más significativos, los siguientes aspectos:

A) El proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico prevé que las competencias de las Diputaciones, es decir, sus funciones y finalidades, vendrán establecidas por la legislación del Régimen Local de carácter estatal, lo que implica que la configuración de estos centros de poder territorial puede quedar fundamentalmente en manos del Estado, y limitar así extraordinariamente lo previsto en el Estatuto de Autonomía, el cual otorgaba competencias exclusivas en la materia a favor de Cataluña. Se trata en realidad de una modificación encubierta, entre otras muchas, del Estatuto.

B) Las Diputaciones adquieren con los pactos autonómicos una especial significación política. Se pretende convertir las, por un lado, en unos aparatos de gestión de la Comunidad Autónoma, pero por el otro, en unos centros de poder basados en la representación directa pero mayoritaria.

Esta caracterización de las Diputaciones las convierte en núcleos de decisiones político-administrativas donde prevalecerá la cohesión de los intereses mecánicamente mayoritarios de carácter electoral y localista y fácilmente, por tanto, en órganos potencialmente beligerantes, si es necesario, ante el órgano legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma.

No se puede olvidar que esta operación de fortalecimiento de las Diputaciones viene acompañada por una decidida política de minusvaloración del Parlament de Catalunya, reduciendo sus competencias a atribuciones de carácter ordenancista al ampliar mediante el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, el alcance de los términos "bases", "normas básicas" y "legislación básica" u otros términos análogos reservados en su regulación a la competencia del Estado. Se debe decir que la sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de julio de 1981, justamente sobre la temática de Diputaciones y el sentido del término "régimen jurídico", hace una interpretación positiva, con criterios contrarios a los que sustentan la LOAPA intentando delimitar el alcance de la expresión. Esta operación política comporta rebajar todo el Estatuto de Autonomía y la consecuencia de que, de hecho la Comunidad Autónoma dejará de ser una "administración mayor" para pasar a ser una más de las que integran el abanico de las conocidas como "administraciones menores", característica propia de un régimen de descentralización, pero no de autonomía.

Cataluña ha mantenido a lo largo de su secular lucha por recuperar las instituciones de autogobierno una clara exigencia de extinción de las Diputaciones provinciales como organización que le fué impuesta por el poder central, y ha defendido a la vez, como alternativa, una organización administrativa territorial que responda a la configuración tradicional de las relaciones entre sus poblaciones y territorios, fundamentalmente, mediante una estructura comarcal.

La concertación, en este sentido, comporta una decidida actitud en contra de este proyecto catalán, y desarrolla la Constitución con criterios inflexibles para poder compaginar mínimamente las aspiraciones de nuestro pueblo con la permanencia de aquellas instituciones.

Por último se debe subrallar que en el debate sobre Diputaciones hay una significación profundamente política al plantearse en qué órbita -sin menosprecio de la autonomía administrativa de todas las entidades locales- se sitúan aquellas, es decir, si se insertan en el bloque político-institucional del Estado o en el de la Comunidad Autónoma, y la concertación, en este sentido, es evidente que altera el Estatuto de Autonomía sustrayendo de la Generalitat el núcleo de la potestad administrativa en la materia, al reservar al Estado, no únicamente el diseño básico o fundamental del régimen jurídico de las administraciones locales, sino incluso atribuyéndole potestad de dictar "principios, directrices y reglas esenciales" que abarca, en el momento de la verdad, desde la potestad legislativa hasta la reglamentaria.

Esta voluntad política puesta de relieve en la concertación no tiene ninguna significación técnica, sino es desde una justificación centralista, y ha constituido desde siempre la base y el contenido de la acción de las fuerzas centralistas que han ahogado las libertades de Catalunya buscando sistemáticamente su fragmentación, o lo que es parecido, su descohesión. No es posible olvidar que las diputaciones han sido los órganos sobre los cuales se han basado aquellas fuerzas, fomentando el localismo supramunicipal que cuestionase, en la práctica, la identidad y unidad de Catalunya.

III. Régimen general de las administraciones.

En el artículo 13.2 en materia de contratos y concesiones se impide la legislación autonómica hasta que legisle el Estado, lo cual es inconstitucional por las razones antes citadas.

En el artículo 19 se produce una arbitraria ampliación del 149.1.18, reservando al Estado las reglas sobre contabilidad y control económico y financiero.

El artículo 31 se refiere a los colegios profesionales -que son competencia exclusiva de la Generalitat- con una fórmula ambigua que o es una repetición del 149.1.18 de la Constitución o, si va más lejos, es anticonstitucional.

#### IV. TRANSFERENCIA DE SERVICIOS.

Antes de entrar en el análisis más sistemático de los textos examinados hay que hacer unas consideraciones generales, aunque ceñidas al aspecto que nos ocupa.

~~todos los textos traslucen la clara voluntad de proce-~~  
 ~~der a una transferencia de capacidad de decisión a las Co-~~  
 ~~munitades Autónomas, únicamente administrativa y no política.~~  
 ~~ca. Desde esta perspectiva administrativa casi todas las~~  
 ~~propuestas examinadas tienen una coherencia y racionalidad~~  
 ~~aceptables en el marco de una visión de descentralización~~  
 ~~regional y únicamente administrativa. En consecuencia son~~  
 ~~lógicas todas las cautelas y prioridades que se establecen~~  
 ~~(prevalencia de legislación, revocabilidad o suspensión de~~  
 ~~acuerdos, control tanto ex-ante como ex-post) siempre en fa-~~  
 ~~vor del ente de mayor peso administrativo y político (CCAA~~  
 ~~sobre Diputaciones, Gobierno del Estado sobre CCAA). Refuer-~~  
za este criterio administrativo y no político en la consideración de las Comunidades Autónomas, el cual en el espíritu de los concertantes de los textos antes citados, la instancia decisoria de los posibles conflictos de interpretación, sea casi siempre el gobierno del Estado y no el Congreso o el Senado.

De hecho, la existencia de estos textos replantea de nuevo tanto la cuestión de cuál es y era la voluntad política de las fuerzas parlamentarias a la hora de imaginar y dibujar el futuro Estado de las Autonomías como la capacitación y la voluntad real de los diferentes colectivos para constituirse

en Comunidades Autónomas.

Porque, el núcleo del problema está en el hecho diferencial que representa la existencia de la cuestión nacional -catalana en este caso- y la necesaria dosis de poder político que ésta reclama para ser socialmente productiva y no meramente romántico-testimonial. Y todo poder político representativo, de unos valores profundos -en este caso los nacionales- tiende obviamente a producir hegemonismo en su área de influencia. Este lógico hegemonismo en el caso catalán, ha de reclamar y mantener el derecho a la diferencia sin negar ni la solidaridad ni la integración en el sistema general político-administrativo del Estado.

En entonces cuando todas las cautelas administrativas, lógicas en la concepción regionalista, se convierten en amenazas políticas dirigidas directamente a vaciar el contenido político -y en el caso catalán, diferencial- que tiene toda decisión administrativa importante. La preeminencia legislativa, el control, la revocabilidad, atentan más al núcleo político, que no al contenido literal de los actos administrativos, pretendidamente subordinados, controlados o revocados. En lugar del acuerdo y el pacto político que representa el Estatuto y la dosis de responsabilidad que ello implica para los órganos de gobierno de Catalunya, se entra en un reglamentarismo administrativo que vacía de contenido político los actos de las instituciones de Catalunya.

Todo ello sin entrar en el análisis de la voluntad explícitamente reconocida en las propuestas de acuerdos armonizadores, de extender los mismos también a Catalunya y al País Vasco (ejemplos: comisiones sectoriales de transferencias, elec-

ciones legislativas en fecha común, conflictos de competencias en legislación compartida, etc.).

~~Por lo que respecta a temas de las transferencias y no olvidando todo lo dicho anteriormente podemos afirmar que las comisiones sectoriales de transferencias tenderán a rebajar el techo político de los traspasos apelando la coherencia administrativa y por la visión general administrativa que predominará debido a su constitución.~~

La posible creación de comisiones sectoriales de transferencias afectarán el espíritu y la letra de los estatutos en vigor porqué en ellos ya se prevé la existencia de comisiones mixtas con ritmos y calendarios propios. Además, las competencias contenidas en los estatutos pueden no ser idénticas, y las pretendidas comisiones sectoriales lo que harían sería igualar a la baja las diversas funciones y servicios a traspasar. Es también por estas razones que nos parece inviable el criterio de simultaneidad.

Delimitar bloques orgánicos y materiales de traspasos y fijar fechas razonables de ejecución como 1º de enero y 1º de julio es lógico y no objetable. No así la pretensión de que los decretos de traspasos articulen la necesaria participación de las diputaciones en el ejercicio de las competencias transferidas. En el caso de los Estatutos ya plebicitados ello representaría una interpretación modificatoria y reduccionista de los mismos. Asimismo ~~la posibilidad que sea el Gobierno del Estado quien aprecie la capacidad de una Comunidad Autónoma para asumir determinadas competencias nos sitúa de nuevo en la esfera meramente administrativa y no política;~~

El cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados es enormemente desfavorable para las Comunidades Autónomas. Se aprovecha el hecho del traspaso para dar de baja las vacantes de más de dos años sin considerar ni las razones de estas vacantes ni si eran necesarias o realmente superfluas como la decisión que se propone indica. Los elementos del cálculo del coste efectivo son desigualmente ponderados. Así el coste directo con la salvedad a que nos hemos referido está lógicamente planteado. El coste indirecto presenta más problemas. A pesar de la importancia del hecho que se reconozca oficialmente la existencia de estos costes indirectos (hasta ahora sistemáticamente ignorados en las transferencias y valoraciones realizadas), la delimitación para su cálculo el primer año puede representar una limitación importante. Igualmente, mantener que los costes de coordinación y dirección estatales se han de deducir de los costes indirectos, puede ser una forma no objetable de disminuir la apreciación de los costes indirectos que deberían revertir en la Comunidad Autónoma, y más aún cuando se postula que buena parte de los costes indirectos ya deben ser contabilizados con los órganos de administración periférica del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma.

No contar las subvenciones anexas a los servicios o competencias traspasadas minará indefectiblemente el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma en los impuestos generales (no cedidos), pues uno de los elementos de aquél porcentaje es el coste total de los servicios transferidos. Por lo tanto perjudica a la Comunidad Autónoma su no inclusión.

Finalmente, el elemento más negativo es el concepto que se establece de "gastos de inversión".

Considerar sólo la conservación, mejora o substitución de los bienes y servicios traspasados como los gastos de inversión es realmente notable.

Implica obviamente que toda inversión para una nueva instalación y/o ampliación de las existentes pasa por el Fondo de Compensación Interterritorial que ya ha sido analizado en otro apartado de este documento.

De hecho esta división y separación del concepto inversión en dos segmentos (conservación-mejora-substitución y ampliación o nuevas inversiones) minorará gravemente la funcionalidad de los traspasos y de la gestión de las Comunidades Autónomas. En efecto, muchas competencias y servicios están en el momento de su traspaso dentro de un programa de inversiones que abarca casi siempre más de un año. A partir del traspaso esta lógica cronológica de inversión quedará rota. La Comunidad Autónoma podrá sólo de principio reclamar costes de mantenimiento por aquél servicio en construcción (por ejemplo hospital, escuela) y deberá esperar a los resultados de las valoraciones del F.C.I. para reagrupar en un sólo concepto de inversión cantidades de dos procedencias distintas. De nuevo esta minoración del concepto inversiones en el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados incidirá negativamente para la Comunidad Autónoma en el momento de la elaboración del porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma en los impuestos estatales no cedidos.

En cambio se facilita, mediante exhibición de la certificación de la Comisión Mixta, la inscripción en el Registro de la Propiedad el traspaso de bienes inmuebles del Estado a las Comunidades Autónomas.

En resumen los preceptos de la propuesta de "L.O.A.P.A." así como los "acuerdos políticos en materia económico-financiera" afectan y afectarán gravemente al nivel político, es decir autonómico, de los traspasos de funciones y servicios que en virtud de las competencias delimitadas por el Estatuto, Catalunya podía razonablemente esperar. Por esta vía se vaciará de contenido político la tarea de gobierno del Consell Executiu de la Generalitat i se impedirá indirectamente una real tarea legislativa del Parlament de Catalunya.

~~La autonomía, de descentralización política, de capacidad de autogobierno -que quiere decir potestad de autoorganización fundamentalmente- se irá convirtiendo rápidamente en mera descentralización administrativa.~~ El hecho nacional catalán, el catalanismo con vocación de transformación cultural, social y política, esto es el catalanismo popular, se verán brutalmente faltos de instrumentos -acción de gobierno, acción legislativa- para su actuación en la sociedad catalana. La "normalización administrativista" de los acuerdos autonómicos apunta al corazón de los elementos esenciales que hoy configuran Catalunya: capacidad de autogobierno, voluntad nacional, aspiración de consolidar una sólo comunidad y un sólo pueblo.

V. De la Reforma de la Administración del Estado.

Esta materia no tiene porqué ser objeto ni de ley orgánica ni de ley de armonización. Pero es indudable que es de competencia estatal. Los dos artículos que contiene el título V se limitan a expresar buenas intenciones sobre el tema de la reforma administrativa del Estado, pero sin ninguna disposición operativa, lo que ilustra perfectamente sobre cuáles son las auténticas finalidades de la LOAPA.

## VI. LA L.O.A.P.A. Y LA FUNCIÓN PÚBLICA

### 1. La reforma de la Administración del Estado, la Función Pública y las Comunidades Autónomas.

De la lectura del anteproyecto de LOAPA se desprende el propósito de que las Comunidades Autónomas tengan el mínimo número de funcionarios propios, es decir de "nuevos" funcionarios, y aprovechen al máximo los funcionarios de la Administración Central, como una consecuencia de los traspasos. Ello comporta, al menos en teoría, una disminución del número de funcionarios de los servicios centrales de los diferentes departamentos ministeriales, y en definitiva una reforma de la Administración Pública.

Este esquema, que formalmente puede considerarse aceptable, no está, sin embargo, nada perfilado, y tan sólo se apunta, de forma muy vaga e imprecisa, en el título V de la LOAPA, y en el artículo 32 del título VI, aun con mayor ambigüedad.

Por otro lado, no se debe olvidar que toda la legislación relativa a la Función Pública en general está aun pendiente de discutirse, y aprobarse, en el Parlamento español -circula nuevamente un anteproyecto de Estatuto de la Función Pública- por la cual cosa la LOAPA, cuando habla de la Función Pública, debería de hacerlo, al menos en teoría, con fuertes reservas. Otra cosa, probablemente más acertada, es pensar que la LOAPA "avanza" ya los elementos básicos que conforma-

rán el futuro Estatuto de la Función Pública.

Por lo tanto, y como conclusión, se debe decir que uno de los principales objetivos políticos derivados de la Constitución, y evidentemente ligado a la construcción de las Autonomías, como es la reforma de la Administración Pública, está tratado con mucha superficialidad y poco rigor en la LOAPA, limitándose a presentar unas líneas genéricas, sin concreción, que contrastan vivamente con la minuciosidad y el "reglamentarismo" con que se contemplan otros temas.

## 2. Los funcionarios de la Administración Autonómica.

Se establecen a grandes rasgos tres tipos de funcionarios:

a) Los funcionarios transferidos, sean funcionarios de derecho o con contrato administrativo o régimen laboral.

La LOAPA establece que les serán respetados los derechos de cualquier orden, asumiendo las Comunidades Autónomas todas las obligaciones del Estado en relación con los mismos. Se asegura la intercomunicabilidad con el resto de las Comunidades Autónomas y obviamente con la Administración Central. Hasta aquí se debe considerar todo ello como razonable.

La LOAPA, sin embargo, introduce elementos de ambigüedad e incluso claramente negativos, cuando dice, por ejemplo, que estos funcionarios transferidos se integrarán como "funcionarios propios" de las Comunidades Autónomas al mismo tiempo que declara que los mismos continuarán perteneciendo a sus cuerpos y escalas de origen, y sobre todo,

cuando establece que las Comunidades Autónomas deberán informar periódicamente a la Administración Central en relación con las incidencias y gestión de personal en general de los funcionarios. ¿Estamos ante una gestión delegada de personal, de una relación funcional tan sólo? Todo parece indicar que, efectivamente, de esto se trata.

Otras medidas, que parecen positivas desde el punto de vista estrictamente sindical, como puede ser el hecho que las Comunidades Autónomas no puedan adscribir a los funcionarios transferidos a lugares de trabajo que no correspondan a su categoría, cuerpo y escala, tienen también una lectura claramente restrictiva, ya que podrían suponer, en la práctica, la imposibilidad de las Comunidades Autónomas para reorganizar los servicios, es decir, la no autoorganización administrativa.

b) Los Cuerpos Nacionales: Son los funcionarios de los cuerpos y escalas declarados "nacionales" por una ley de Estado "ad hoc". Las funciones propias de estos cuerpos deberán cubrirse, en las Comunidades Autónomas, por los susodichos funcionarios. Podrán también ocupar otros lugares de trabajo, dentro de la Administración Autonómica, a petición de las Comunidades Autónomas. En relación con este tipo de funcionarios, se deben subrayar tres aspectos:

- La Administración Central se reserva unos cuerpos de funcionarios, cuerpos que presumiblemente constituirán el núcleo privilegiado, "de élite", de la nueva

administración pública.

- El hecho de que un cuerpo o escala de funcionarios sea declarado de carácter "nacional" no parece estar en relación en ningún momento con el hecho de que sus funciones sean o no transferidas a las Comunidades Autónomas. Ello acentúa el presumible carácter político, y no estrictamente técnico, de la citada declaración de cuerpo o escala "nacional".

- Se contempla la posibilidad, a pesar del punto anterior, que estos funcionarios ocupen otros lugares en las Comunidades Autónomas. Esto, que tiene un carácter positivo, comporta también otra lectura, la de asegurar unas ciertas ventajas corporativas para estos cuerpos (y también, porque no, la posibilidad de que la Administración Central mantenga personal "de confianza" en lugares administrativos claves de las Comunidades Autónomas).

c) Los funcionarios propios. Estos son definidos por "pasiva", es decir, son aquellos funcionarios que no pertenecen al grupo de los transferidos o de los "nacionales". La Administración Central, sin embargo, se reserva determinar los criterios que conformarán las pruebas y formas de selección de estos, así como el establecer la homologación de los diferentes cuerpos posibles existentes; también las convocatorias de concursos y oposiciones deberán de ser publicadas en el B.O.E.

Además, la LOAPA establece que las Comunidades Autónomas no podrán nombrar ni contratar personal, salvo los cargos políticos y de confianza, en tanto que el Estado no haya

elaborado la Ley de bases del régimen estatutario de los funcionarios, contraviniendo la transitoria segunda del Estatuto, y dejando sin efecto la Ley de Medidas Urgentes de la Función Pública aprobada por el Parlament de Catalunya. Por último, se debe remarcar que la existencia de cuerpos de funcionarios propios de las Comunidades Autónomas no está, en la LOAPA, tratado con mucha claridad, y más bien se deduce su posible creación por inferencia y deducción y no por una explícita declaración en este sentido. (Se debe decir que la Ley de Medidas Urgentes de la Función Pública, aprobada por el Parlament de Catalunya, ya ha sido impugnada por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional).

### 3. Otros aspectos de interés

#### a) Oposiciones y concursos

La convocatoria y celebración de pruebas de selección y concursos para ocupar plazas transferidas queda totalmente en manos de la Administración Central. En el caso de vacantes de plazas propias de las Comunidades Autónomas también es la Administración Central que realiza la convocatoria (aunque en el texto alternativo de la LOAPA que conocemos se suaviza esta situación).

El contenido de los apartados 3, 4, y 5 del artículo 32, que se refiere a la reforma de la Administración Pública, es como decíamos en el inicio de este informe, muy confuso y no permite determinar la intención real que comporta.

b) Personal contratado

Se impide, a partir del artículo 23.2 de la Constitución, que el personal contratado actual tenga un derecho preferente para el acceso a los cuerpos de funcionarios de las Comunidades Autónomas, aunque se mantiene la reserva de cierto número de plazas, en los concursos de las Comunidades Autónomas, para los funcionarios transferidos de otras Comunidades Autónomas, la cual cosa parece contradictoria.

Tampoco no aclara qué pasará con el personal contratado. En todo caso ello plantea ya un problema concreto e importante para Catalunya, dado el gran número de personal contratado.

c) Escuela de Administración Pública de Catalunya

Se vacía de contenido la posible actividad de la E.A.P. al establecer programas mínimos y la celebración de cursos de formación y perfeccionamiento a cargo de la Administración Central.

La Escuela de Administración Pública de Catalunya puede quedar como una "delegación" de la Escuela de Administración Pública Central.

d) Régimen de los funcionarios

- Se conculca el artículo 10.1.1. del Estatuto, ya que la LOAPA prevé el desarrollo legislativo del régimen estatutario de los funcionarios

- Se crea el Consejo Superior de la Función Pública, el contenido del cual se remite a la ley que fije las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

e) Funcionarios de la Administración Local.

En ningún momento la LOAPA se refiere a los mismos en relación a la Función Pública de las Comunidades Autónomas.

4. Valoración Final

Si bien la LOAPA incorpora elementos positivos en relación a la problemática de la Función Pública, -intercomunicabilidad de los funcionarios traspasados, respeto de sus derechos, tendencia a no duplicar la Administración Pública, etc.-, está claro que establece fuertes limitaciones a la existencia de una Función Pública Autónoma, al eliminar en la práctica la posibilidad de autoorganización, en todos sus aspectos, desde la convocatoria de plazas hasta los cursos de perfeccionamiento, pasando por la reestructuración de los diversos servicios o el desarrollo del régimen estatutario, etc.; en realidad la LOAPA establece una descentralización administrativa, que comporta una dependencia funcional de la mayor parte de los funcionarios, y poca cosa más. Se trata más de una delegación de funciones en materia de Función Pública que de una verdadera competencia, y en ningún caso se puede hablar realmente de una Función Pública autónoma.

## VII. Justicia

El planteamiento de la LOAPA en la medida que reduce el alcance de las competencias exclusivas de las CCAA y suprime la potestad legislativa compartida de las mismas, repercute negativamente sobre una institución característica del sistema autonómico constitucional, el Tribunal Superior de Justicia. La LOAPA desvirtua totalmente las dimensiones del Tribunal Superior de Justicia tal como se definió en el artículo 152. de la Constitución y se desarrolló en los artículos 19 y 20 del Estatuto de Autonomía de Catalunya. Las competencias de este Tribunal en el orden civil y contencioso y en todas las instancias y grados -en los términos estatutarios- van a quedar prácticamente reducidas a las actuales competencias de las audiencias territoriales, dándose así un paso decisivo en la supresión de una institución definitiva de nuestro sistema autonómico.

Por lo demás la LOAPA no contiene alusión directa alguna a la organización judicial en el Estado de las Autonomías. Pero el propósito político de la LOAPA, en este ámbito, lo cumple ya perfectamente el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. En efecto, este proyecto, empeorado notablemente a través de las enmiendas de UCD, contiene un plan sistemático para impedir que las Comunidades Autónomas puedan asumir realmente las competencias judiciales que preveen los Estatutos de Autonomía. Por tanto el silencio de la LOAPA en la materia no es casual. El referido proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial es el instrumento legal a través del cual los criterios centralistas van a encauzar la cuestión judicial de espaldas a los Estatutos de Autonomía.