

## **Cap a un nou marc jurídic de la funció pública catalana? Perspectives i oportunitats arran de l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya i de la tramitació del Estatuto Básico del Empleado Público**

---

**Lluís Azemar i Mallard**, Responsable de Projectes de la Secretaria d'Administració i Funció Pública.

Llicenciat en dret, ocupa actualment un lloc de Responsable de projectes de la Secretaria d'Administració i Funció Pública. Funcionari de l'Administració de la Generalitat des de 1989, ha desenvolupat la seva carrera professional en l'àmbit de l'assessorament jurídic i l'anàlisi i desplegament de les polítiques de recursos humans de l'Administració de la Generalitat.

### **Resum**

---

Dos fets legislatius estan a punt de sacsejar el marc jurídic de la funció pública a casa nostra: per una banda, l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya; de l'altra, la imminent tramitació a les Corts Generals de l'avantprojecte de llei sobre l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. La modificació de dos dels pilars fonamentals sobre els quals descansa el marc normatiu general de la funció pública catalana genera expectatives versemblants sobre les possibilitats d'ampliació de les facultats d'autogovern de la Generalitat en la matèria.

En concret, el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya introdueix una novetat substancial: delimita quins són els àmbits sobre els quals la Generalitat disposa de competència exclusiva en matèria de funció pública: el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya i ordenació i organització de la funció pública, tret d'unes submatèries d'aquests mateixos àmbits sobre els quals la competència és compartida amb l'Estat i, per tant, sobre els quals la legislació autonòmica haurà de subjectar-se a allò que disposi la normativa bàsica. Aquests àmbits compartits són el desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives, els drets, els deures i les incompatibilitats del personal. Per tant, "a sensu contrario", la resta de la matèria relativa al règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i a l'ordenació i l'organització de la funció pública, són competència exclusiva de la Generalitat.

A la transcendència d'aquesta alteració de l'abast de les competències en matèria de funció pública, pel presumible impacte que pot tenir, entre d'altres àmbits, sobre la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, cal afegir-hi que el fet excepcional de la seva coincidència amb l'elaboració per part del Ministeri d'Administracions Públiques de l'esborrany d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, és a dir, la norma que ha de contenir les bases estatals de la funció pública i que deixarà sense efectes la Llei

30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública i altres normes bàsiques vigents. És evident que el contingut definitiu de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (el seu àmbit d'aplicació, les matèries que inclogui, la intensitat amb les quals les reguli, etc.) pot condicionar l'abast real de la reforma estatutària. La delimitació competencial que inclou l'Estatut d'Autonomia de 2006, com a norma que integra l'anomenat "bloc de la constitucionalitat", hauria de tenir el seu correlat en els continguts de la nova legislació bàsica estatal. En aquest escenari cal detectar quines són les possibles antinòmies normatives entre el text estatutari i la proposta de legislació bàsica estatal i quins poden ser els desplaçaments normatius a endegar un cop entri en vigor la nova norma institucional bàsica de Catalunya.

## **Text complet**

---

### **Introducció**

L'objecte d'aquest document és presentar un conjunt de reflexions suscitàdes a rel de l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant, EAC de 2006), i de la tramitació de l'avantprojecte de llei sobre l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP), i en particular sobre les expectatives d'ampliació del marc competencial de la Generalitat en matèria de funció pública que poden donar lloc a nous desenvolupaments legislatius un cop entri en vigor la norma institucional bàsica de Catalunya.

La reflexió s'estructura en tres parts: una primera dedicada al comentari de l'impacte del nou Estatut d'Autonomia en la delimitació de competències entre l'Estat i la Generalitat en matèria de funció pública; una segona, que analitza els continguts de l'avantprojecte de llei sobre l'EBEP, a la llum de l'EAC de 2006, i una darrera, de caràcter propositiu, on s'esbossa un disseny de nova arquitectura normativa per a la funció pública catalana.

### **I. L'impacte del nou Estatut d'Autonomia en la delimitació de competències en matèria de funció pública**

1. La delimitació competencial derivada de la Constitució Espanyola (CE) i l'EAC de 1979

Fins a la recent aprovació de l'EAC de 2006 i, per tant, des de fa més d'un quart de segle, la delimitació de les competències entre l'Estat i la Generalitat en matèria de funció pública es

fonamentava essencialment en l'atribució a l'Estat de la competència per a dictar les bases del règim estatutari dels funcionaris públics de les administracions públiques (ex art. 149.1.18 CE) i la correlativa competència autonòmica de desplegament legislatiu i executiu, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, d'acord amb els 9.8 i 10.1.1 de l'Estatut d'Autonomia de 1979 (EAC1979). Pel que fa al personal laboral de les administracions públiques, la Constitució atribueix la competència exclusiva a l'Estat sobre la legislació laboral, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les CCAA (article 149.1.7 CE).

A aquesta delimitació competencial cal afegir-hi altres títols competencials profusament emprats per l'Estat per a legislar amb caràcter bàsic. Així, l'Estat ha recorregut sovint al títol competencial contingut a l'article 149.1.1 CE –relatiu a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en compliment dels deures constitucionals<sup>1</sup>- i al contingut a l'article 149.1.13 CE –referent a la competència estatal per a la fixació de les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica- que ha habilitat la inclusió en les lleis de pressupostos generals de l'Estat d'un topall sobre l'increment general de retribucions del personal de totes les administracions públiques. Cal recordar també que l'Estat ha legislat amb caràcter bàsic, sobre la base de títols específics, respecte d'un conjunt de col·lectius de personal que presta serveis en àmbits sectorials de la funció pública, com els que corresponen a les forces i cossos de seguretat (art. 149.1.29 CE), l'àmbit penitenciari (art. 149.1.6 CE) i de l'Administració de Justícia (art. 122 CE).

## 2. La legislació bàsica estatal

No obstant, l'ordenació de les bases del règim estatutari dels funcionaris al servei de totes les administracions públiques en una norma única, completa i amb vocació de permanència, és una de les peces de l'edifici normatiu de l'Estat que més s'estan demorant en el dilatat procés de desplegament de la CE de 1978. Efectivament els diversos intents que s'han succeït en els darrers anys han fracassat, però tot apunta que l'avantprojecte de llei d'EBEP de 2006 tindrà més sort els seus predecessors projectes.

Això no vol dir que l'Estat no hagi legislat sobre la matèria. Ben al contrari, en els darrers anys l'espai de regulació bàsica estatal ha estat ocupat per un nombre importat de normes que han regulat de forma prolixa i intensiva aquesta matèria. En primer lloc cal destacar la Llei 30/1984, de 2 d'agost de mesures per a la reforma de la funció pública que, malgrat el seu caràcter provisional compta ja amb 22 anys de vigència. És indubtable que aquesta norma ha condicionat de forma molt notable el model de funció pública aplicable a totes les administracions públiques de l'Estat, en la mesura en que ha

---

<sup>1</sup> D'acord amb la STC 61/1997, de 20 de març i 188/2001, de 24 de setembre, aquest títol competencial atorga a l'Estat "la competència exclusiva per incidir sobre els drets i deures constitucionals des d'una concreta perspectiva, la garantia de les posicions jurídiques fonamentals, dimensió que no és, en rigor, susceptible de desenvolupament com si d'unes bases es

establert les normes bàsiques no només sobre el règim estatutari del personal funcionari al servei de les administracions públiques, sinó també sobre l'ordenació i l'estructura de la funció pública de les diferents administracions públiques territorials de l'Estat, definint un sistema mixt de funció pública, estructurat en cossos i escales i de llocs de treball, un sistema d'agrupació de cossos d'acord amb la titulació exigida pel seu accés, la preferència del règim de vinculació funcional sobre el laboral, la determinació dels sistemes de selecció de personal i de provisió de llocs de treball, una regulació – fallida- de carrera professional, l'establiment d'un sistema retributiu basat en la valoració del lloc de treball, la determinació dels conceptes retributiu, etc.

A més, l'espai d'allò que l'Estat ha considerat bàsic ha estat complementat per un estol de normes, algunes d'elles pre-constitucionals<sup>2</sup>, d'altres reguladores d'aspectes concrets del règim estatutari general<sup>3</sup>, així com també un conjunt de regulacions sectorials que, amb caràcter bàsic, regulen el règim del personal de determinats sectors de la prestació de serveis públics<sup>4</sup>. A aquest complex entramat normatiu caldria afegir-hi la regulació del personal laboral –col·lectiu que representa actualment prop de 67.000 persones en l'àmbit de les administracions públiques catalanes (un 28% de l'ocupació pública catalana)<sup>5</sup>-, àmbit sobre el qual l'Estat té atribuïda la competència exclusiva en matèria de legislació laboral, sens perjudici de la seva execució per part de les CCAA. I cal no oblidar, en darrer terme, totes aquelles normes que són aplicades amb caràcter supletori en defecte de norma autonòmica, d'acord amb clàusula de supletorietat establerta a l'article 149.3 CE.

### 3. La jurisprudència constitucional

El desplegament normatiu estatal ha estat acompanyat d'una jurisprudència constitucional que ha consolidat una interpretació extensiva del concepte de "bases del règim estatutari", d'acord amb la qual aquest concepte inclou no només allò que és inherent a la denominada "**relació de servei**", és a dir: el concepte de funcionari, els drets i deures bàsics, les condicions d'accés i de pèrdua de la condició, les situacions administratives, les incompatibilitats i el règim disciplinari, sinó també al **model organitzatiu i d'estructuració** de la funció pública. Així el Tribunal Constitucional ha considerat que el concepte de bases del règim estatutari podia incloure els aspectes essencials de

---

tractés. Serà llavors el legislador competent –estatal i autonòmic- el que, respectant aquestes condicions bàsiques, estableixi el seu règim jurídic, d'acord amb l'ordre constitucional de competències"

<sup>2</sup> Com la Llei de Funcionaris Civils de l'Estat de 1964, que ha regulat, per exemple, els requisits per a l'adquisició de la condició de funcionari, entre d'altres aspectes, tot i que el seu caràcter bàsic ha estat qüestionat per la STC 37/2002.

<sup>3</sup> Per citar les més importants: la regulació de les incompatibilitats, mitjançant la Llei 53/1984, de 26 de desembre, la Llei 9/1987, de 12 de juny, d'òrgans de representació dels funcionaris públics, determinació de les condicions de treball i participació del personal i la Llei 17/1993, de 23 de desembre, sobre l'accés a determinats sectors de la funció pública dels nacionals dels estats membres de la Unió Europea.

<sup>4</sup> Com la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut Marc del personal estatutari dels serveis salut, la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat, la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació, la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'Universitats o la legislació de règim local, principalment, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

<sup>5</sup> Dades extretes del Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana, consultable a: <http://www.gencat.net/governacio-ap/administracio/llibre-blanc/index.htm>

l'organització de la burocràcia de les administracions públiques<sup>6</sup>, si bé és cert que aquesta doctrina inicial s'ha modulada notablement atenent al desenvolupament del model autonòmic de l'Estat i la consolidació de les administracions autonòmiques i de la seva funció pública. No obstant, aspectes d'innegable caràcter autoorganitzatori, com el sistema d'ordenació en cossos i escales, la relació de llocs com a instrument de gestió dels recursos humans, el sistema retributiu i la definició dels seus conceptes, les formes de provisió de llocs, la carrera administrativa, entre d'altres, continuen sent considerats com a elements integrants del concepte de règim estatutari dels funcionaris públics per part del Tribunal Constitucional<sup>7</sup>.

Fruit d'aquesta jurisprudència i de la "vis expansiva" experimentada en la determinació de les bases per l'Estat i la concreció formal d'aquestes, el desplegament normatiu de la Generalitat en matèria de funció pública, ha estat molt condicionat i ha donat lloc a un producte normatiu de caràcter subordinat i merament complementari. Cal dir també que potser no s'han explorat suficientment totes les possibilitats de desplegament normatiu que oferia la legislació bàsica i que, en determinats casos, s'ha reaccionat amb tibesa o simplement no s'ha reaccionat davant d'excessos legislatius estatals.<sup>8</sup>

#### 4. El nou Estatut d'Autonomia de 2006

La recent aprovació de l'EAC de 2006 pot propiciar un tomb d'aquesta situació. Efectivament, l'article 136 del nou estatut d'autonomia estableix textualment el següent:

#### **Article 136. La funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes**

Correspon a la Generalitat, en matèria de funció pública, respectant el principi d'autonomia local:

- a) La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, salvant el que disposa la lletra b.
- b) La competència compartida per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.
- c) La competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

---

<sup>6</sup> FJ 38 de la STC 76/1983: "El artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1.ª) competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2.ª) competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas."

<sup>7</sup> Vegeu STC 99/1987, d'11 de juny, 56/1990, de 29 de març, 37/2002, de 14 de febrer, entre d'altres.

Aquest precepte s'estructura en tres apartats, dos dels quals –l'a) i el b)- interactuen per a configurar una nova delimitació competencial en matèria de funció pública, de manera que el contingut de la competència exclusiva (apartat a) es concreta per excepció d'allò que és objecte de la competència compartida (apartat b).

Així, l'apartat a) fa referència a dues matèries:

- el règim estatutari del personal al servei de les administracions catalanes
- l'ordenació i l'organització de la funció pública

Mentre que l'apartat b) concreta les submatèries<sup>9</sup> derivades de les dues anteriors, atribuint-les de forma compartida a l'Estat i la Generalitat. Són les següents:

- els principis ordenadors de l'ocupació pública
- l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.

És a dir, pel que fa a la matèria "règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes", l'apartat a) l'atribueix a la competència exclusiva de la Generalitat. No obstant, d'aquesta atribució se'n han d'excloure les submatèries establertes a l'apartat b), és a dir, "l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques", que són matèries compartides.

En el mateix sentit, pel que fa a l'ordenació i l'organització de la funció pública, l'apartat a) atribueix a la competència exclusiva a la Generalitat sobre tota la matèria llevat de la submatèria relativa al "desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública", respecte a la qual s'estableix una competència compartida.

---

<sup>8</sup> En aquest sentit, vegeu la recomanació 9 del Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana, citat.

<sup>9</sup> En relació amb la tècnica emprada al nou estatut d'autonomia de distingir, dintre d'una matèria que la Constitució qualifica com a competència bàsica estatal (en el cas que ens ocupa, sobre el règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques), una submatèria que passa a tenir una identitat pròpia i que és qualificada com a competència exclusiva de la Generalitat, el Consell Consultiu, al seu dictamen núm. 269 sobre la Proposta de Proposició de Llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya, va considerar que "és criteri d'aquest Consell Consultiu, de forma abstracta i amb caràcter general, que res no es pot objectar a la utilització d'aquesta tècnica per la Proposta de Reforma, la qual cosa comporta que una part de la competència, definida ara de manera més precisa, esdevingui una competència exclusiva de la Generalitat i, per tant, exercida d'acord amb el que estableix l'article 105 de l'esmentada Proposta. Ara bé, la utilització d'aquesta tècnica s'ha d'analitzar cas per cas per determinar si és conforme amb la Constitució, ja que cal examinar si la part que declara com a competència exclusiva queda o no integrada en el nucli material que la Constitució manté com a competència bàsica estatal.

Però quin és l'abast d'aquestes competències exclusives i compartides? D'acord amb l'article 110<sup>10</sup> de l'EAC de 2006 -que defineix les competències exclusives- tret de les matèries establertes a l'apartat b), a la Generalitat li correspon, de manera íntegra, la competència legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva en matèria de règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques, així com sobre l'organització i ordenació de la funció pública. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies. Amb el mateix abast, li correspon l'adaptació de les relacions de llocs de treball del personal laboral i la seva formació.

Pel que fa a les matèries regulades a l'apartat b) de l'article 136, d'acord amb l'article 111<sup>11</sup> de l'EAC de 2006 -que defineix les competències compartides-, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb el propi Estatut. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies.

En conseqüència, la novetat que introdueix l'EAC de 2006 és que la determinació dels àmbits materials concrets i específics que s'integren dins del concepte de "règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques" es realitza a la norma estatutària i no directament a través de la legislació bàsica estatal o bé per la jurisprudència constitucional com ha estat fins ara.

Cal recordar que l'article 147.2.d) CE estableix que correspon als estatuts d'autonomia, com a part integrant de l'ordenament jurídic estatal, determinar les competències de les comunitats autònomes. Per tant, no hi ha cap impediment perquè el legislador estatuat pugui ordenar les competències que assumeix d'acord amb els criteris que cregui més oportuns, en el marc delimitat per la Constitució.

En aquest sentit es manifesta el Consell Consultiu que, en el seu dictamen núm. 269 sobre la Proposta de Proposició de Llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya<sup>12</sup>, afirma que quan la Constitució atribueix a l'Estat la competència exclusiva per determinar les bases, les condicions bàsiques o les normes bàsiques en els diversos apartats de l'article 149.1 CE, en cap cas no està definint què entén per bases ni n'especifica el seu abast. D'això se'n ha derivat la indeterminació i la manca de concreció sobre les competències assumides en els estatuts

---

<sup>10</sup> Article 110.1 EAC de 2006 – Competències exclusives: "1. Corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies."

<sup>11</sup> Article 111 EAC de 2006 – Competències compartides: "En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques."

<sup>12</sup> BOPC núm. 217, de 6 de setembre de 2005.

d'autonomia i sobre els límits de la potestat legislativa dels parlaments autonòmics i, de retruc, ha determinat el paper preeminent i exclusiu de la legislació bàsica estatal i de la jurisprudència constitucional en la definició i especificació d'allò que ha de ser considerat com a bàsic<sup>13</sup>.

La innovació que l'EAC de 2006 introdueix en l'ordenament jurídic consisteix precisament en que és el propi estatut qui assumeix la tasca de definir i concretar funcionalment i materialment les competències, i ho fa en la seva condició de norma institucional bàsica, és a dir, de norma estatal de caràcter singular (orgànica i paccionada) a través de la qual es concreten els mandats constitucionals en matèria de competències.

En matèria de funció pública aquesta concreció es materialitza a través del citat article 136, que reprèn la definició dual del "règim estatutari" a la qual s'ha fet referència anteriorment, és a dir, considerant que la "relació de servei" (és a dir, els drets i deures bàsics, les condicions d'accés i sortida del sistema, les incompatibilitats i les situacions administratives, amb l'afegit dels principis ordenadors) és allò que és objecte de competència compartida amb l'Estat (i que, per tant, pot ésser desenvolupat normativament per part de la Generalitat, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei), mentre que la resta d'aspectes del règim estatutari del personal al servei de les administracions catalanes i l'ordenació i organització de la funció pública són matèries respecte de les quals correspon, de manera íntegra, la potestat legislativa, reglamentària i la funció executiva. A més, aquestes potestats i funcions poden ser exercides únicament per la Generalitat.

Pel que fa la constitucionalitat del precepte, el dictamen del Consell Consultiu es pronuncia clarament al seu favor, en els termes següents:

---

<sup>13</sup> El Consell Consultiu es manifesta en els termes següents:

"Per tant, en defecte d'una definició de les bases estatals continguda a la mateixa Constitució vigent, la qual cosa segurament hagués estat més coherent amb la lògica jurídica d'un Estat políticament descentralitzat; en defecte, també, d'una reforma constitucional en el mateix sentit, cal concloure que no hi ha impediment constitucional explícit perquè aquesta tasca de concreció l'acompleixi l'Estatut d'autonomia. Òbviament, la funció de concreció material i funcional no és lliure perquè, si bé no hi ha dubte que l'Estatut pot tancar les opcions que la Constitució ha deixat obertes, és del tot preceptiu que no pot contradir allò que clarament ha quedat establert per la norma normarum. Quan aquesta dóna marge per a més d'una solució, l'Estatut disposa d'un cert camp d'elecció. Però quan la Constitució no admet cap concreció, és evident que la mateixa funció resta vedada. (...)

En conclusió, l'opció presa per la Proposta de Reforma de dur a terme una concreció o determinació material i funcional de les competències és constitucional.



*“L’article 114.a<sup>14</sup> declara la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de «règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes ». També aquí es produeix una contradicció de naturalesa similar amb l’article 149.1.18 CE, que utilitza una expressió idèntica per definir un títol que és compartit, i per això no hauria de ser definit com a exclusiu. No obstant això, un examen més detallat del precepte, interpretat sistemàticament en relació amb la lletra b, permet assegurar la seva constitucionalitat. En efecte, aquesta lletra b declara que la Generalitat té competència compartida «sobre l’adquisició i la pèrdua de la condició de personal al servei de les administracions públiques i sobre els seus drets i deures». Doncs bé, sembla que amb aquesta expressió s’exclouen de la competència exclusiva de la Generalitat tots aquells aspectes que, d’acord amb la jurisprudència constitucional, han de considerar-se la part essencial de l’estatut dels funcionaris, sobre el qual necessàriament han d’operar les bases estatals. Així consta, per exemple, en la recent Sentència del Tribunal Constitucional 1/2003, de 16 de gener, que al seu torn confirmava la doctrina establerta per les Sentències 99/1987, d’11 de juny, i 37/2002, de 14 de febrer, entre d’altres, quan es deia, sobre aquesta qüestió:*

*«[...] debiendo entenderse comprendida en su ámbito, “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas”» (FJ 3).*

*Són aquests extrems els esmentats a la lletra b de l’article 114. Certament, es troba a faltar la referència a alguns d’ells, en particular el relatiu al règim disciplinari, encara que no hi hauria d’haver problemes per considerar-ho integrat a l’expressió <deures i drets bàsics>.*

*Així interpretat, i recordant l’excepció que anteriorment fèiem en relació amb el règim estatutari dels funcionaris de l’Administració local<sup>15</sup>, l’article 114 és constitucional.”*

En conclusió, mitjançant el nou text estatutari es concreta i delimita l’abast de la competència de la Generalitat en matèria de règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques, ampliant el sostre competencial sobre la matèria atès que la subjecció a la legislació bàsica estatal queda circumscrita a un conjunt concret i determinat de submatèries, i no, com fins ara, a la totalitat del “règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques”; la definició, abast i contingut del qual restava fins ara en mans de l’Estat, a través de la seva capacitat normativa per a decidir allò que és bàsic, d’acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

<sup>14</sup> Recordem que el text sotmès a la consideració de l’alt òrgan consultiu és el text de la ponència de 8 de juliol de 2005 elaborada pel conjunt dels grups parlamentaris del Parlament de Catalunya. L’article 114 feia referència a la funció pública i el personal de les administracions catalanes en termes similars –no idèntics– al text finalment aprovat i, en qualsevol cas, les consideracions del Consell Consultiu són perfectament aplicables al text finalment aprovat. El text establia el següent:

**“Article 114. La funció pública i el personal al servei de les administracions catalanes**

En matèria de funció pública, correspon a la Generalitat:

a) **La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions catalanes, sobre l’ordenació i l’organització de la funció pública** en tots els sectors materials de prestació dels serveis públics i sobre la formació de tot el personal al servei de les universitats catalanes, inclòs el docent.

b) **La competència compartida sobre l’adquisició i la pèrdua de la condició de personal al servei de les administracions públiques, així com sobre els seus drets i deures bàsics.**

c) **En matèria de personal laboral, la competència exclusiva per a adaptar la relació de treball** a les necessitats derivades de l’organització administrativa i sobre la formació d’aquest personal.

<sup>15</sup> L’excepció fa referència al risc de conculcació del principi d’autonomia local i al fet que la protecció d’aquest principi també correspon, segons l’alt òrgan consultiu, a l’Estat. En aquest sentit, el la proposta aprovada pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005 i el que ha estat finalment ratificat el passat 18 de juny de 2006 inclouen un incís de salvaguarda del principi d’autonomia local a l’encapçalament de l’article 136.

Amb la reforma introduïda per l'EAC de 2006, és la pròpia norma estatutària l'encarregada de determinar quins són els àmbits materials d'actuació del legislador català i, en aquest sentit, és indubtable que condiona, per bé que indirectament, les competències estatals sobre la matèria. És evident que la redacció de l'article 136 de l'EAC de 2006 pot ser contradictòria amb la jurisprudència dictada fins ara pel Tribunal Constitucional. No obstant, també és cert que l'aprovació del nou text estatutari –que és, reiterem-ho, una norma estatal i integrant del bloc de la constitucionalitat- i, en particular, la definició que inclou dels conceptes de competències exclusives i compartides dels articles 110 i 111, introdueix un nou paràmetre o cànon per judicar la constitucionalitat de la legislació estatal i autonòmica que haurà de ser tingut en compte necessàriament pel Tribunal Constitucional<sup>16</sup> i que ha de permetre superar uns plantejaments doctrinals avui superats i habilitar les administracions públiques territorials pel desenvolupament de models de funció pública i d'organització propis<sup>17</sup>.

Finalment, tancant aquest apartat, cal fer una breu referència a l'apartat c) de l'article 136, el contingut del qual ha quedat força desvirtuat en relació amb el que va ser aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005. D'acord amb aquella proposta la Generalitat disposava de competència exclusiva en matèria de personal laboral sobre l'adaptació de la **relació de treball** a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal. En aquest cas, el pas per la Comissió Constitucional del Congrés va suposar la volatilització del contingut material sobre qual la Generalitat disposa de competència exclusiva -mitjançant la mera addició d'un sol mot- que queda circumscrita a "l'adaptació de la **relació de llocs de treball...**", és a dir, sobre un mer instrument de gestió dels recursos humans i a la formació d'aquest personal.

## II La nova concreció de les bases estatals

En aquest punt i moment històric en què ens trobem pren especial rellevància l'elaboració del "Estatuto Básico del Empleado Público" (EBEP) per part del Ministeri d'Administracions Públiques (MAP), és a dir, la norma que ha de contenir les bases estatals de la funció pública i que deixarà sense efectes la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública i una bona part de les normes singulars que regulen diferents aspectes de la funció pública. Com és obvi, el

---

<sup>16</sup> En aquest sentit hem de recordar que, d'acord amb la pròpia jurisprudència constitucional, les bases estatals són mutables (com ho demostra, per exemple, la recent STC 37/2002). Així ho ha reconegut el Tribunal Constitucional en la sentència 172/1996, que resol un conflicte de competències pel decret regulador de les incompatibilitats en la Generalitat, en afirmar que el respecte a allò que és bàsic no significa "reverència a lo literal" i que "las Comunidades Autónomas pueden desarrollar la legislación básica en función de sus características [...] así como la materia o sector de la actividad administrativa donde se producen".

<sup>17</sup> Vegeu, en aquest sentit, les propostes que s'inclouen al capítol "El marc de competències de Catalunya en matèria de funció pública" del Llibre Blanc de la Funció Pública, abans citat.

contingut definitiu de l'EBEP, pel que fa al seu àmbit d'aplicació, a les matèries que inclogui, a la intensitat amb les quals les reguli, etc., poden condicionar l'abast de la reforma estatutària a la qual s'ha fet esment en apartats anteriors.

Ens trobem doncs davant d'un nou escenari normatiu de la funció pública, amb una recentíssima modificació del bloc de la constitucionalitat i un projecte de redefinició de la legislació bàsica estatal, que pot obrir perspectives d'ampliació dels espais de configuració propis per a la Generalitat de Catalunya. L'EBEP és doncs una oportunitat de situar la regulació estatal dins d'uns paràmetres de flexibilitat i amplitud que permetin al legislador autonòmic desplegaments suficients i adequats a les seves necessitats i especificitats organitzatives.

Malauradament d'una anàlisi somera de l'esborrany d'EBEP de 24 de maig de 2006<sup>18</sup> es desprèn que el projecte respon només parcialment a aquesta formulació ideal. Així, si bé en termes generals es redueix considerablement l'extensió i intensitat de la regulació amb caràcter bàsic -en comparació amb la legislació vigent-, hi ha un nombre important d'aspectes en què la regulació continua essent excessiva i reglamentista (com el sistema retributiu, els sistemes de selecció, entre d'altres) i fins i tot s'afegeixen nous àmbits materials (com la regulació del personal directiu), i se'n consoliden altres de molt dubtosa naturalesa bàsica (com la competència per a fixar els topalls màxims dels increments retributius anuals per llei de pressupostos generals de l'Estat).

D'altra banda, cal destacar que s'introdueixen nous instruments per a la millora de la gestió dels recursos humans (com l'avaluació del desenvolupament, la supeditació de la permanència en llocs de concurs a l'avaluació, la mobilitat forçosa, la carrera professional horitzontal, etc.) d'innegable caràcter innovador, però de molt discutible encaix en una norma bàsica pel seu caràcter clarament autoorganitzatori. Paradoxalment –i aquesta és una greu mancança del projecte- no s'ha inclòs la regulació de les incompatibilitats del empleats públics, que quedarà com a únic àmbit material de funció pública amb regulació separada.

L'avantprojecte de 24 de maig de 2006 és fruit d'un llarg procés de negociació dut a terme pel MAP en diversos fronts (agents socials, les CCAA, les organitzacions professionals interessades, els propis òrgans i estaments de l'Administració General de l'Estat, etc.) que es va endegar a partir del primer esborrany de novembre de 2005, molt més fidel als continguts de l'Informe de la "Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público" de 25 d'abril de 2005. A més, cal tenir en compte que en el decurs de la seva gestació, es tramitava, en paral·lel i coetàniament, la proposta de nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, fet que ha condicionat alguns dels seus continguts, que s'han anat modificant a mesura que es perfilava la redacció definitiva de l'article 136

---

<sup>18</sup> Aquest avantprojecte de llei és consultable a: [http://www.map.es/iniciativas/mejora\\_de\\_la\\_administracion\\_general\\_del\\_estado/funcion\\_publica/estatuto\\_funcion\\_publica/parrafo/03/document\\_es/Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_del\\_Estatu.pdf](http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/estatuto_funcion_publica/parrafo/03/document_es/Anteproyecto_de_Ley_del_Estatu.pdf)

de l'EAC de 2006<sup>19</sup>, fent-se evident la preocupació del redactor estatal d'assegurar que matèries com l'ordenació de cossos i escales, els grups de classificació, els sistemes de provisió, el sistema retributiu, la carrera professional i l'avaluació del rendiment tinguessin aixopluc sota l'àmbit de les competències compartides a què fa referència l'apartat b) de l'article 136 de l'EAC de 2006, és a dir, aquelles respecte de les quals s'estableix una subjecció explícita a la legislació bàsica estatal.

Analitzem tot seguit, de forma sintètica, quins són els aspectes més destacats de l'EBEP i els punts de fricció més importants que es poden produir amb l'EAC de 2006 i el seu desplegament legislatiu.

- Àmbit d'aplicació:

Malgrat la inicial voluntat plasmada als primers esborranys d'aplicar l'EBEP tant al personal funcionari i laboral, configurant un nou concepte "d'empleat públic", la realitat és que l'article 1 s'ha dividit en dos paràgrafs, de tal manera que, pel que fa als funcionaris, s'estableix que la norma té per objecte regular "les bases del règim estatutari" dels funcionaris públics, mentre que pel personal laboral, s'estableix que l'EBEP "determina les normes aplicables". De fet, al llarg de tota la norma les remissions a la legislació laboral i als convenis que s'estableixin són constants.

Pel que fa a les administracions, cal destacar la inclusió del personal al servei de les administracions de les entitats locals, disposant de forma expressa que aquest personal es regeix per l'EBEP i per la legislació de les CCAA amb respecte a l'autonomia organitzativa local. A més es deroguen expressament l'article 92 i el capítol III del Títol VII de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, així com del Reial Decret 781/1986, de 18 d'abril. Aquesta inclusió pot suposar un canvi molt substancial i un aclariment de la prelación de fonts de la funció pública local.

L'EBEP exclou de la seva aplicació directa a un conjunt de col·lectius de personal amb legislació específica pròpia, al qual només s'aplicarien les disposicions de l'EBEP directament o supletòriament, quan així ho estableixi la seva normativa. Al marge de la discutible exclusió del personal funcionari de

---

<sup>19</sup> Aquesta apreciació és fàcilment constatable comparant els diversos esborranys que el MAP ha anat confeccionant des de la publicació de l'Informe de la "Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público" de 25 d'abril de 2005, del qual s'ha anat apartant progressivament. Algun d'aquests esborranys i l'esmentat informe són consultables a: [http://www.map.es/iniciativas/mejora\\_de\\_la\\_administracion\\_general\\_del\\_estado/funcion\\_publica/estatuto\\_funcion\\_publica/proc\\_eso.html](http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/estatuto_funcion_publica/proc_eso.html)

Així, per exemple, la inclusió com a competència compartida en la lletra b) de l'article 136 de l'EAC de 2006 del desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública –addició que es va produir durant la tramitació a la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats– va motivar que allò que en els primerencs esborranys de l'EBEP eren "Principios ordenadores" (un simple llistat de principis del tipus: "igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional", inclòs en article separat) esdevinguessin "fundamentos de actuación de las Administraciones Públicas" (inclosos ara apartat 3 de l'article 1). En contrapartida, aparegué el títol V relatiu a la "Ordenación de la actividad profesional", dins del qual s'hi regulen un reguitzell de matèries que formen part substantiva del règim jurídic de la funció pública, incloses les de caràcter manifestament autoorganitzatiu com ho poden l'ordenació de cossos i escales, l'oferta d'ocupació pública, els grups de classificació, els sistemes de provisió de llocs i la mobilitat.

Així mateix, aspectes com el sistema retributiu, la carrera professional, l'avaluació del rendiment, o la promoció interna, han estat enquibits dins del capítol de "drets", del títol III, relatiu als "drets i deures".

les Corts i de les Assemblees legislatives, així com al personal funcionari dels òrgans constitucionals i estatutaris de les CCAA, s'hi afegeix també incomprensiblement la del personal funcionari al servei de l'Administració de Justícia (de tot el personal, no només els jutges, magistrats i fiscals). Pel que fa al personal docent i estatutari dels serveis de salut, l'EBEP continua mantenint que es regiran per la legislació específica per l'Estat i les CCAA en l'àmbit de les seves respectives competències, amb l'excepció de determinats preceptes relatius a les retribucions complementàries i a la mobilitat. Per tant, d'aquests preceptes es desprèn que l'Estat podria mantenir i desenvolupar una normativa sectorial bàsica pel personal docent i estatutari, que conviuria i s'afegiria a les normes contingudes als capítols esmentats de l'EBEP. És previsible, doncs, que es mantingui la regulació bàsica del personal dels serveis de salut (continguda a la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut) i que es desplegui l'Estatut de la funció pública docent<sup>20</sup>, els primers esborranys del qual no semblen anar en la línia de rebaixar els continguts bàsics, sinó més aviat tot el contrari.

- Concepte i classes d'empleats públics

S'ha de valorar positivament l'esforç de conceptualització, definició i classificació dels empleats públics. Això no obstant, la definició d'empleats públics que conté l'avantprojecte és tan àmplia<sup>21</sup> que s'hi podrien entendre inclosos els alts càrrecs o fins i tot el president de l'executiu. Pel que fa a la definició dels funcionaris, l'EBEP afegeix a la definició clàssica (referida al nomenament legal, al principi de carrera, la relació estatutària i els serveis professionals retribuïts), una aproximació a l'exercici de les funcions que els són reservades, referint-les a les que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques, definició que, pel seu contingut indeterminat, haurà de ser completada molt probablement per la jurisprudència, com ho ha hagut de ser en relació amb l'accés dels nacionals de la UE a la funció pública dels estats membres.

Pel que fa al personal funcionari interí, l'EBEP regula, en una clara extralimitació del que ha de ser la normació bàsica –tot i la lloable voluntat d'incidir en la reducció de la temporalitat-, quins són els efectes de la inclusió en l'oferta de la plaça vacant que deixa de ser ocupada per personal temporal. Quant al personal eventual, l'avantprojecte de llei estableix que es tracta d'una figura circumscrita exclusivament a l'exercici de funcions qualificades com de confiança política i d'assessorament special, la qual cosa suposarà la fi de la utilització d'aquesta figura per llocs de naturalesa directiva.

---

<sup>20</sup> Aquest document és consultable a:

<http://www.mec.es/mecd/gabipren/documentos/Borrador-Estatuto-Docente-24-5-2006.pdf>

<sup>21</sup> L'article 8.1. disposa: "Son empleados públicos las personas que han accedido al desempeño retribuido de una función o de un puesto de trabajo en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales."

L'EBEP inclou al personal directiu en la regulació del Capítol III, relatiu a les classes d'empleats públics, però –de forma contradictòria- no se l'inclou en la classificació d'empleats públics. La seva inclusió implica situar la funció directiva sota l'àmbit material del règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques quan és evident que es tracta d'una matèria de clara naturalesa organitzativa.

A més, cal destacar que aquest precepte entra en franca col·lisió amb l'article 150 de l'EAC de 2006 que estableix que correspon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva administració, la competència exclusiva sobre la regulació dels òrgans i directius públics. Les formes de designació, la seva avaluació i, sobre tot, la necessitat que sigui funcionari públic si exerceix alguna "funció pública", en els ambigus termes expressats en l'art. 11.2 de l'avantprojecte de llei, són elements propis de les facultats d'autoorganització de cada administració pública. Sospitem que en la ment del redactor estatal està molt present la configuració de la funció directiva que emana de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, d'acord amb la qual els càrrecs directius amb rang de director general i secretari general tècnic han de ser proveïts per part de persones que gaudeixin de la condició de funcionari de carrera. El fet que l'Administració General de l'Estat hagi optat per un model concret, adequat a les seves necessitats organitzatives, no hauria de predeterminar el desenvolupament la funció directiva de la resta d'administracions.

- Drets i deures

Aparentment la regulació dels drets i deures té un contingut bàsic poc discutible i s'adiu amb el que estableix l'article 136 b) de l'EAC de 2006. No obstant, com ja s'ha comentat anteriorment, dins d'aquest títol i sota la forma de drets, s'hi han enquibit aspectes de la funció pública que tenen un caràcter instrumental de la gestió dels recursos humans, que formen part de l'ordenació i organització de la funció pública, com els capítols relatius a la carrera professional, la promoció interna i l'avaluació del desenvolupament, les retribucions, la jornada de treball, els permisos i les vacances; tot això amb un nivell de regulació que excedeix clarament de la competència sobre el "desenvolupament dels principis ordenadors" de la funció pública, respecte als quals l'Estat podria legislar amb caràcter bàsic, si ens atenem al que estableix l'apartat b) de l'article 136 del nou estatut d'autonomia.

- Avaluació del desenvolupament i carrera professional

En aquest sentit la fixació dels criteris als quals s'adequaran els sistemes d'avaluació del desenvolupament del personal, la concreció de les diferents carreres professionals possibles, així com els paràmetres que entren en joc en la carrera horitzontal (la progressió en escalonat successiu obligatori, la determinació dels criteris de la progressió professional, etc.), ultrapassen netament el

caràcter de principis ordenadors o estàndards mínims que han de configurar un mínim denominador comú normatiu.

- Sistema retributiu

Dins del capítol de “drets retributius” s’hi inclou la subjecció de la despesa en matèria de personal a la llei de pressupostos de l’Estat. A banda de la fal·làcia que suposa tractar com a “dret dels funcionaris” una disposició d’aquest caràcter, cal dir que aquesta previsió es fonamenta en la competència estatal per a determinar les bases de la planificació de l’activitat econòmica general, establerta a l’article 149.1.13 CE. Si bé l’Estat, per aplicació d’aquest títol competencial, pot estar legitimat per a establir mesures específiques i excepcionals de caràcter pressupostari – com ho pot ser la fixació d’un topall al percentatge d’increment general de retribucions del personal de totes les administracions públiques- l’exercici d’aquesta competència té un abast conjuntural, limitat a una moment i circumstància determinada que les justifica. L’EBEP no hauria de consagrar, amb caràcter general i permanent, el que constitueix una facultat estatal que pot ser exercida de forma singularitzada quan concorrin les circumstàncies que ho justifiquen, mitjançant la llei de pressupostos anual.

Així mateix, l’avantprojecte de llei determina l’estructura retributiva i els seus conceptes amb un grau de regulació desmesurat i reglamentista, impropï d’una norma bàsica. Així el text regula amb detall i profusió les retribucions bàsiques –n’imposa els conceptes: sou i triennis-, determinant, a més, que les seves quanties són idèntiques per a tots els subgrups professionals de funcionaris de les diferents administracions públiques. Pel que fa a les retribucions complementàries s’estableix quins són els factors que les determinen, tot i que la redacció admet que n’hi pugui haver d’altres. També es regula l’estructura de les pagues extraordinàries, el seu nombre i el mes de percepció; les retribucions dels interins, del personal laboral i dels funcionaris en pràctiques; les retribucions diferides i la deducció proporcional de retribucions per incompliment de la jornada. En definitiva, els continguts del capítol relatiu al sistema retributiu (intitulat “drets retributius”) són clarament excessius atès imposen a totes les administracions públiques un model retributiu comú específic, amb poc marge per a desenvolupaments autonòmics.

- Sistemes de negociació col·lectiva, representació i participació

L’EBEP integra tota la regulació avui inclosa en la llei 9/1987, de 12 de juny, d’òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques, norma que inclou en la llista de derogacions. No obstant, s’introdueixen novetats molt substancials, d’entre les que cal destacar-ne dues per l’impacte que poden tenir en el desenvolupament de la funció pública a Catalunya. En primer lloc cal destacar la creació de les meses generals de negociació que tractaran de les matèries i condicions generals de treball comuns

al personal funcionari, estatutari i laboral de cada administració pública i la creació la Mesa General de Negociació de les Administracions Públiques, constituïda per l'Administració General de l'Estat (que la presideix) i representants de les CCAA i de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, amb la vaga finalitat de tractar les matèries negociables que hagin de ser regulades amb norma de caràcter bàsic, així com “qualsevol altra matèria que, amb caràcter general, pugui, globalment, afectar al personal de les administracions públiques”

En segon lloc cal destacar l'ampliació de les matèries objecte de negociació, dins de les quals s'hi inclouen, per una banda, la planificació estratègica, quan afecti a les condicions de treball dels empleats públics, i per altra banda, les decisions de les administracions públiques que afectin a les seves potestats d'organització, quan tinguin repercussió sobre les condicions de treball dels funcionaris públics. És clar que la planificació estratègica de qualsevol política pública és un instrument inherent a las facultats de direcció i autoorganització de qualsevol organització i, per tant, no sembla procedent la seva negociació. En tot cas, seran les actuacions que derivin d'aquesta planificació estratègica les que raonablement haurien de ser negociades, en la mesura en què afectin les condicions de treball del personal. Igualment pot dir-se de les decisions dictades en ús de facultats autoorganitzatòries (com ho pot ser una reestructuració orgànica) que puguin tenir repercussió sobre les condicions de treball, les quals haurien de quedar, com ho estan actualment en la legislació vigent, en l'àmbit de la consulta a les organitzacions sindicals.

- Jornada de treball, permisos, llicències i vacances

De forma inesperada, l'esborrany de març de 2006 va incorporar un nou capítol dedicat a jornada de treball, permisos, llicències i vacances que s'ha mantingut en el darrer text de 24 de maig de 2006. Cap dels anteriors esborranyos no en feia esment, com tampoc n'apareix cap referència al “Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico, de 25 d'abril de 2005”. Per bé que es tracta d'una regulació de condicions mínimes que, en algun supòsit, té més caràcter supletori que bàsic<sup>22</sup>, no sembla que la matèria tingui l'entitat suficient com per a formar part del règim estatutari bàsic dels funcionaris públics de totes les administracions públiques.

- Deures i codi ètic

L'avantprojecte de llei, amb la voluntat de situar-se en línia de les recomanacions de la Unió Europea i la OCDE en matèria d'infraestructura de la gestió de l'ètica a les administracions públiques, introdueix un seguit de principis ètics i de principis de conducta. També s'hi esmenta un Codi d'ètica, però no queda clar si aquest és constituït pels principis desenvolupats a continuació en el propi EBEP o han

---

<sup>22</sup> L'article 48 estableix textualment el següent: “Las administraciones públicas determinarán los supuestos de concesión de permisos a los funcionarios públicos y sus requisitos, efectos y duración. En defecto de legislación aplicable los permisos y su duración serán, al menos, los siguientes: (...)”



de ser objecte d'un altre desenvolupament normatiu. El conjunt de principis ètics que s'enumeren, són més pròpiament "deures" dels empleats (com es titula el propi capítol) i, pel que als regles de conducta, la seva determinació i desenvolupament l'hauria de dur a terme cada organització pública, d'acord amb els seus principis i valors.

- Selecció del personal

Pel que fa a aquest apartat, es recullen uns principis rectors relatius a l'accés a la funció pública (la publicitat de las convocatòries, la transparència, la imparcialitat i professionalitat dels membres dels òrgans de selecció, etc.) que, juntament amb els requisits per a poder participar en les proves selectives, haurien de constituir la única normació bàsica sobre aquesta matèria. No obstant, l'avantprojecte de llei regula un seguit de matèries que suposen una clara extralimitació de l'exercici de la competència per a dictar la normativa bàsica: els criteris per a la composició dels òrgans de l'exigència de norma amb rang de llei per a poder aplicar el sistema de concurs, l'enumeració del tipus de proves que es podran realitzar (que pot ésser interpretada com un "numerus clausus), l'especifica prohibició de declarar que han superat els processos selectius un nombre superior d'aspirant que el de places convocades, així com l'oferta d'ocupació pública com a instrument obligatori de gestió de la provisió de les necessitats de personal, establint el mandat de convocar els processos selectius per les vacants convocades i la necessitat de fixar el termini màxim de convocatòria dels processos selectius; aspectes tots ells d'ordenació i organització de la funció pública sobre els quals la Generalitat disposa de competència exclusiva per aplicació de l'article 136 a) del nou estatut d'autonomia.

- Estructuració de l'ocupació pública i sistemes de provisió

L'avantprojecte de llei defineix el sistema d'estructuració de l'ocupació pública de forma prou àmplia, de manera que permet desenvolupaments diversos, i disposa que l'ús d'aquests instruments ha de tenir com a objectiu el compliment eficaç del servei als interessos generals i a la millora continua de les polítiques i dels serveis públics. Aquesta hauria de ser la única norma bàsica relativa a l'estructuració de la funció pública, no obstant l'EBEP va més enllà i regula determinats aspectes de l'ordenació i l'organització de la funció pública sobre els quals la Generalitat té la competència exclusiva, d'acord amb l'article 136 a) de l'EAC de 2006. Així, pel que fa a la creació de cossos i escales s'imposa la reserva de llei, precepte que introdueix un element de rigidesa en el sistema innecessari. En idèntic sentit, l'EBEP inclou com a norma bàsica una nova classificació dels cossos i escales a la classificació en grups i subgrups que es determina d'acord amb la titulació exigida per a l'accés. Es creen el grup d'administradors i facultatius, que inclou el supgrup superior A1 i el subgrup tècnic A2, i el grup executiu, integrat pel subgrup administratiu-especialista B1 i el subgrup auxiliar B2.

També s'estableix la possibilitat d'un grup d'ajudants, als quals no s'exigirà titulació<sup>23</sup>. La classificació dels cossos o d'altres tipus d'agrupacions de funcionaris en funció d'un o altre criteri hauria de ser de la competència de les CCAA, per tractar-se d'una facultat de caràcter clarament autoorganitzatiu i d'ordenació de la funció pública, que no conté elements que justifiquin una regulació unitària i comú per a totes les administracions públiques.

En relació amb la regulació dels procediments de provisió de llocs de treball l'EBEP se circumscriu, a l'enunciació d'uns principis i criteris ordenadors de caràcter general que deixen al legislador autonòmic un marge suficient de desplegament normatiu. Per contra, la regulació de la mobilitat del personal, sigui forçosa com voluntària, així com la motivada per raons de violència de gènere i la mobilitat entre administracions públiques tenen un grau de regulació excessiu.

- Les situacions administratives i el règim disciplinari

Tant les situacions administratives com el règim disciplinari són submatèries que clarament integren l'anomenada "relació de serveis" i, per tant, s'insereixen dins de l'àmbit sobre el qual l'Estat té la competència per a legislar amb caràcter bàsic, tal i com reconeix l'article 136.b) de l'EAC de 2006. Dit això, cal afegir que la regulació de les dues submatèries és molt extensa i que s'hauria pogut optar per una regulació menys reglamentista.

- Funcionaris autonòmics amb habilitació de caràcter estatal

L'EBEP inclou en el seu àmbit d'aplicació al personal al servei de les administracions locals i aborda la regulació del personal amb habilitació nacional en una extensa disposició addicional segona, que configura una nova escala, denominada de "funcionaris autonòmics amb habilitació de caràcter nacional". L'avantprojecte de llei defineix quines són les funcions públiques locals, determina l'estructura de la nova escala de "funcionaris autonòmics amb habilitació de caràcter nacional" i estableix una repartiment de funcions entre les CCAA i l'Administració General de l'Estat sobre aquest col·lectiu de personal que acaba configurant com un model continuista i fortament intervingut pel MAP. Basti esmentar alguns punts del text:

---

<sup>23</sup> Aquestes previsions es complementen amb la disposició transitòria segona, que estableix que mentre no es regulin els requisits de titulació continuaran vigents els actuals grups de classificació professional. A més es disposa que a l'entrada en vigor de l'EBEP la integració en els nous grups de classificació es farà d'acord amb les equivalències següents:

- Grup A: Subgrup Superior
- Grup B: Subgrup Tècnic
- Grup C: Subgrup Administratiu-Especialista
- Grup D: Subgrup Auxiliar
- Grup E: Grup d'Ajudants.

- El propi EBEP en determina l'estructura de l'escala, integrada per tres subescales: secretaria, intervenció-tresoreria i secretaria-intervenció.
  - La creació, classificació i supressió dels llocs de treball d'aquesta escala corresponen a la Comunitat Autònoma, d'acord amb els criteris bàsics que estableixi reglamentàriament el MAP<sup>24</sup>.
  - L'oferta d'ocupació i la selecció correspon a la Comunitat Autònoma, però al MAP li correspon fixar reglamentàriament<sup>24</sup> els títols acadèmics requerits i els criteris i programes mínims per la selecció d'aquest personal.
  - Un cop realitzada la selecció, el nomenament com a funcionari correspon al MAP.
  - En un registre del MAP s'hi inscriuran els nomenaments, les situacions administratives, les preses de possessió, els cessaments i qualsevol altra incidència.
  - Es determina que el sistema de provisió de llocs normal és el concurs, tant pel concurs ordinari (de cada comunitat autònoma) com l'unitari (regulat reglamentàriament pel MAP i d'àmbit nacional).
- L'habilitació competencial

D'acord amb la disposició final primera de l'avantprojecte, l'EBEP es dicta a l'empara de l'article 149.1.18 (règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques), del 149.1.7 (legislació laboral) i del 149.13 de la CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica). Congruentment amb les consideracions fetes en relació amb la fixació dels topalls als increment general de retribucions anual a través de la llei de pressupostos generals de l'Estat, la referència a l'article 149.1.13 CE com a títol habilitant per a incloure aquesta previsió normativa implica la consolidació en l'ordenament jurídic d'una facultat estatal que, per la seva pròpia naturalesa, té un caràcter singular i conjuntural.

En segon lloc, i a la vista del nivell de detall de la regulació de determinades matèries, tal vegada hauria estat convenient conferir caràcter supletori a determinats preceptes que en cap cas haurien de gaudir de la condició de normes bàsiques<sup>25</sup>, per tractar-se de matèries de contingut clarament autoorganitzatori (com la regulació dels permisos i vacances, la classificació en grups, els conceptes retributius, i a la resta de matèries esmentades en apartats anteriors). Altres preceptes no haurien de gaudir ni tan sols d'aquesta condició, atès que són aplicables exclusivament a l'Administració General de l'Estat (com la previsió relativa al personal de la Societat Estatal de Correus i Telègrafs, continguda a l'article 5 de l'avantprojecte) i és d'esperar que decaiguin en el decurs de la tramitació parlamentària a les Corts Generals.

---

<sup>24</sup> Cal recordar que l'article 110 de l'EAC 2006 garanteix el rang de llei de la de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu.

En el mateix ordre de consideracions, i a rel de l'aprovació del nou estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, tal vegada hauria estat convenient incloure a la pròpia disposició final que recull els títols habilitants per a l'aprovació de l'EBEP, un reconeixement i salvaguarda de les competències exclusives que en matèria de funció pública tinguin atribuïdes les Comunitats Autònomes en els seus respectius estatuts d'autonomia<sup>26</sup>. La inclusió d'aquest incís suposaria el reconeixement i la visualització de la modificació que el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 introdueix en el "bloc de la constitucionalitat", en la mesura en què la competència estatal per a dictar les bases sobre una determinada matèria ja no s'infereix exclusivament dels preceptes constitucionals, interpretats per l'Estat d'acord amb la jurisprudència constitucional, sinó que depèn també de la delimitació competencial que estableixin els estatuts d'autonomia.

### III Possibilitats que planteja el nou escenari

#### 1. El nou escenari

Els paràgrafs anteriors susciten un cúmul de dubtes i d'expectatives que cal analitzar situant-nos en el context actual, que vé marcat essencialment per tres fets: a) l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (entrada en vigor cap al mes d'agost), b) la presentació de l'Estatut Bàsic de la Funció Pública a les Corts Generals dins del 2006 i la seva eventual aprovació en el curs del 2007 i c) l'inici d'una nova legislatura del Parlament de Catalunya, previsiblement cap a finals de desembre o inicis del 2007<sup>27</sup>.

L'escenari actual és doncs el d'un nou marc jurídic que amplia el sostre competencial de la Generalitat en matèria de funció pública, pel que fa la seva potestat legislativa, reglamentària i d'execució sobre el règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques catalanes i l'ordenació i l'organització de la funció pública, sense més limitacions que les derivades de la determinació d'unes submatèries respecte dels àmbits materials citats, sobre els quals la Generalitat

---

<sup>25</sup> Aquest caràcter mixt –norma amb preceptes bàsics i altres merament supletoris- és la tècnica emprada per la Llei 30/1984, de 2 d'agost. No obstant, els preceptes no bàsics de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, són aplicables directament a l'Administració General de l'Estat.

<sup>26</sup> És a dir un redactat del tenor següent:

"Las disposiciones de este Estatuto se dictan al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, constituyendo aquellas bases del régimen estatutario de los funcionarios y al amparo del artículo 149.1.7ª de la Constitución, por lo que se refiere a la legislación laboral, sin perjuicio de las competencias exclusivas en materia de función pública atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía."

<sup>27</sup> En el moment de redactar aquest document es desconeix la data de celebració de les eleccions al Parlament de Catalunya, però ja ha estat anunciada per part del President de la Generalitat la dissolució del Parlament cap a finals del mes d'agost.

disposa d'una competència compartida i, per tant, subordinada a les de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei.

Quasi coetàniament, es fa públic l'avantprojecte de llei d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, de 24 de maig de 2006, que pretén regular les bases del règim estatutari dels funcionaris, d'acord amb l'article 149.1.18 CE, i les normes aplicables al personal laboral de les administracions públiques, per aplicació del títol habilitant contingut a l'article 149.1.7 CE. Aquest text conté la regulació d'un conjunt de matèries que poden col·lidir amb les previsions de l'EAC de 2006, d'entre les quals cal destacar la regulació del personal directiu, la subsistència de regulacions sectorials pel personal docent i dels serveis de salut, així com els excessos en la regulació d'aspectes que entren dins l'àmbit de l'organització i l'ordenació de la funció pública, com els relatius a l'avaluació del desenvolupament, la carrera professional, al sistema retributiu, els sistemes de selecció, la jornada, permisos i vacances, la configuració de la negociació sindical, l'agrupació dels cossos i escales en grups i subgrups, la regulació de l'escala de funcionaris autonòmics d'habilitació nacional i l'habilitació competencial, pel que fa la inclusió del títol habilitant contingut a l'article 149.1.13 de la CE i al fet que no s'esmenten els estatuts d'autonomia de les CCAA com a normes delimitadores de les competències en matèria de funció pública.

Al marge de les incerteses que aquestes possibles antinòmies plantegen sobre el futur desplegament legislatiu de l'EAC de 2006 en matèria de funció pública, cal ara plantejar quines actuacions legislatives propicia la nova conjuntura política i normativa. Les propostes que tot seguit es formulen<sup>28</sup> parteixen de la premissa que el nou marc normatiu obliga a actuar amb audàcia, amb visió de futur i més enllà del marc conceptual tradicional i de la jurisprudència constitucional que ha marcat fins ara la pauta.

## 2. Una llei de l'ocupació pública de Catalunya

En primer lloc, cal plantejar l'oportunitat d'elaborar **una llei de l'ocupació pública de Catalunya** que reguli, d'acord amb les competències exclusives atribuïdes per l'article 136 a) de l'EAC de 2006 respecte del règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques catalanes i de l'ordenació i la funció pública a Catalunya, així com les competències compartides i executives pel que fa a determinats àmbits sectorials, els elements essencials organitzatius i de règim de prestació de serveis que configurin un model propi de funció pública susceptible de ser complementat o desenvolupat normativament, d'acord amb els principis essencials establerts en la pròpia llei marc,

---

<sup>28</sup> Les propostes de desplegament normatiu que aquí es proposen ho són a títol estrictament personal de l'autor.

per a atendre les especificitats de les diferents administracions públiques i els diversos àmbits sectorials de la funció pública catalana.

Aquesta norma hauria de recollir bona part de les matèries que han estat objecte d'un exhaustiu i complet anàlisi al Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana, al qual em remeto. Així, entre d'altres, podrien ser objecte de regulació en aquesta llei marc de l'ocupació de Catalunya, les matèries següents:

- La concreció dels criteris que determinen les activitats que han de ser executades directament pels poders públics, mitjançant els seus propis recursos humans.
- La simplificació de les agrupacions de funcionaris i la configuració d'una planta organitzativa comuna de cossos i escales per a totes les administracions públiques catalanes
- Els criteris que han de regir la tria del règim de prestació de serveis que millor garanteixi l'eficàcia en la prestació dels serveis i que impedeixi l'aplicació de règims diferents per a l'exercici de funcions idèntiques.
- Un tractament homogeni del personal eventual.
- Una estructuració de la classificació dels funcionaris per titulació acadèmica més simple.
- La introducció de la gestió per competències com a model idoni per a l'avaluació del desenvolupament.
- La creació del Comitè de Valors Públics de Catalunya per a l'impuls de la introducció de la infraestructura de la gestió de l'ètica a les administracions públiques catalanes.
- El desenvolupament d'instruments de gestió de l'ocupació pública comuns:
  - La creació d'un model estàndard de relació de llocs de treball i de plantilles de personal.
  - La implantació generalitzada de registres de personal, d'acord amb paràmetres comuns que permetin la seva coordinació i, si escau, utilització recíproca.
  - La creació de l'Observatori de l'Ocupació Pública de Catalunya.
  - L'establiment d'un sistema de garanties extrajudicial.
  - La constitució d'una mesa general única de les administracions públiques catalanes.
  - La creació del Consell Català de l'Ocupació Pública, com a òrgan integrat per totes les administracions públiques catalanes amb funcions d'informe, proposta, consulta i executives pel que fa al disseny i l'establiment de gestió de polítiques de recursos humans de Catalunya.
- En matèria de selecció i provisió: entre d'altres, la possibilitat de tractar de forma integrada i conjunta les ofertes públiques d'ocupació, la creació de l'Oficina Pública de Selecció, organisme especialitzat i professional que, per compte i en representació de les

administracions públiques catalanes, pugui dur a terme tots els processos selectius<sup>29</sup>, el concurs general permanent com a sistema ordinari de provisió de llocs, la creació de l'Oficina Pública de Provisió de Llocs de Catalunya.

- El desenvolupament dels criteris generals de la carrera professional i del sistema retributiu, amb la introducció de les retribucions basades en el desenvolupament del lloc de treball i en l'assoliment d'objectius i resultats.

No cal dir que es tracta d'una norma d'una extrema complexitat tècnica, atès que ha de ser aplicable al personal de totes les administracions públiques catalanes, amb independència del seu règim de vinculació (per tant, funcionaris, laborals i personal estatutari) i al conjunt de sectors del servei públic. Això fa que necessàriament hagi d'adoptar la forma de llei marc i que calguin desplegaments normatius complementaris o adequacions dels seus continguts a les especificitats del personal de les diferents administracions públiques i dels diferents sectors de prestació de serveis.

### 3. Els desenvolupaments sectorials

Ineludiblement la llei marc haurà de ser adequada a les diferents realitats de les administracions públiques catalanes i en particular, en relació amb els següents àmbits sectorials:

- El personal al servei de l'Administració de la Generalitat, inclòs el seu sector públic instrumental
- El personal de les entitats locals i els seus ens instrumentals
- El personal docent no universitari
- El personal que presta serveis en el sistema sanitari públic
- El personal de seguretat pública (mossos d'esquadra i policies locals)
- El personal de l'Administració de Justícia
- El personal dels serveis penitenciaris
- El personal d'administració i serveis de les universitats
- El personal docent i investigador de les universitats

Tots aquests col·lectius presenten peculiaritats i especificitats que requeriran una adaptació normativa de les disposicions generals de la llei marc de l'ocupació de Catalunya. No obstant, cal tenir en compte que el propi EAC de 2006 estableix quin és l'abast material i competencial de la Generalitat sobre el personal alguns d'aquests àmbits.

---

<sup>29</sup> En relació amb aquest tema, vegi's la ponència presentada en aquest mateix II Congrés Català de Gestió Pública pels representants de l'oficina federal belga de selecció (SELOR).

Així, respecte al **personal al servei de l'Administració de la Generalitat**, l'article 71.7 del nou estatut d'autonomia disposa que "s'ha de regular per llei l'estatut jurídic del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, incloent-hi, en tot cas, el règim d'incompatibilitats, la garantia de formació i actualització dels coneixements i la praxi necessària per a complir les funcions públiques." A més, l'EAC de 2006 fa esment exprés a determinats col·lectius, com per exemple en relació amb la funció pública inspectora de treball respecte a la qual, d'acord amb l'article 170, a la Generalitat li correspon la competència executiva sobre la funció pública i, a aquest efecte es determina que els funcionaris dels cossos que aconsegueixen aquesta funció depenen orgànicament i funcionalment de la Generalitat.

En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, cal recordar que l'article 150 de l'EAC de 2006 estableix que correspon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial, així com sobre les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa. S'atribueix per tant la facultat d'ordenar la direcció pública, que hauria de tenir el seu reflex en un **Estatut del Directiu Públic**, sigui com a part integrant d'una nova llei d'organització de l'Administració de la Generalitat, sigui en una norma singular a través de la qual el Parlament de Catalunya podria regular la funció directiva de totes les administracions públiques catalanes, amb respecte al principi d'autonomia local i universitària.

Cal destacar, per la seva prolixitat i nivell de detall, la previsió continguda a l'article 103 de l'EAC de 2006, relatiu al **personal no judicial al servei de l'Administració de Justícia**. L'apartat tercer d'aquest precepte estableix que en el marc del que disposa la Llei orgànica del poder judicial, es poden crear per llei del Parlament cossos de funcionaris al servei de l'Administració de justícia dependents de la funció pública de la Generalitat i el punt quart reconeix a la Generalitat la competència exclusiva sobre el personal laboral al servei de l'Administració de justícia. D'acord amb l'apartat 1 d'aquest precepte correspon a la Generalitat la competència normativa sobre el personal no judicial al servei de l'Administració de justícia, dins el respecte a l'estatut jurídic d'aquest personal establert per la Llei orgànica del poder judicial. En els termes esmentats, aquesta competència inclou la regulació de:

- a) L'organització d'aquest personal en cossos i escales.
- b) El procés de selecció.
- c) La promoció interna, la formació inicial i la formació continuada.
- d) La provisió de destinacions i ascensos.
- e) Les situacions administratives.
- f) El règim de retribucions.



- g) La jornada laboral i l'horari de treball.
- h) L'ordenació de l'activitat professional i les funcions.
- i) Les llicències, els permisos, les vacances i les incompatibilitats.
- j) El registre de personal.
- k) El règim disciplinari.

L'apartat segon, estableix que correspon a la Generalitat la competència executiva i de gestió en matèria de personal no judicial al servei de l'Administració de justícia, que inclou:

- a) Aprovar l'oferta d'ocupació pública.
- b) Convocar i resoldre tots els processos de selecció, i l'adscripció als llocs de treball.
- c) Nomenar els funcionaris que superin els processos selectius.
- d) Impartir la formació, prèvia i continuada.
- e) Elaborar les relacions de llocs de treball.
- f) Convocar i resoldre tots els processos de provisió de llocs de treball.
- g) Convocar i resoldre tots els processos de promoció interna.
- h) Gestionar el Registre de Personal, coordinat amb l'estatal.
- i) Efectuar tota la gestió d'aquest personal, en aplicació del seu règim estatutari i retributiu.
- j) Exercir la potestat disciplinària i imposar les sancions que escaiguin, inclosa la separació del servei.
- k) Exercir totes les altres funcions que siguin necessàries per a garantir una gestió eficaç i eficient dels recursos humans al servei de l'Administració de justícia.

Pel que fa al **personal dels ens locals**, cal dir que l'EAC de 2006 no en fa cap esment exprés. Per tant, cal considerar que respecte d'aquest personal el Parlament de Catalunya podrà legislar sobre la seva funció pública en ús de les competències exclusives i compartides establertes a l'article 136 del nou estatut d'autonomia, amb respecte a l'autonomia local.

En relació amb el **personal docent no universitari**, l'article 131, estableix la competència exclusiva sobre la definició de les plantilles del professorat i de les titulacions i les especialitzacions de la resta del personal i la seva formació permanent i el perfeccionament, així com la dels altres professionals de l'educació, i l'aprovació de directrius d'actuació en matèria de recursos humans. La competència és compartida, respectant els aspectes essencials del dret a l'educació i a la llibertat d'ensenyament en matèria d'ensenyament no universitari i d'acord amb el que disposa l'article 149.1.30 de la Constitució, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari o funcionària docent de l'administració educativa, el desenvolupament dels seus drets i deures bàsics, i també la política de personal al servei de l'administració educativa.

En relació amb el **personal que presta serveis en el sistema sanitari públic**, l'article 162 de l'EAC de 2006 tan sols estableix que la Generalitat disposa de competència compartida pel que fa la seu règim estatutari i a la seva formació.

En matèria **d'ensenyament universitari** l'article 172 disposa que, sens perjudici de l'autonomia universitària, a la Generalitat li correspon la competència exclusiva sobre el règim retributiu del personal docent i investigador contractat de les universitats i l'establiment de les retribucions addicionals del personal docent funcionari; i la competència compartida, sobre la regulació del règim del professorat docent i investigador contractat i funcionari.

Pel que fa a la **seguretat pública**, l'article 164, estableix que correspon a la Generalitat, d'acord amb el que disposa la legislació estatal, la planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals, així com la creació i l'organització de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra. A més, s'estableix que correspon a la Generalitat el comandament suprem de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra i la coordinació de l'actuació de les policies locals.

Els preceptes citats anteriorment posen de manifest que la legislació sectorial de l'Estat continua estant molt present en el propi Estatut d'autonomia, la qual cosa és un greu condicionant al desplegament de totes les potencialitats de l'article 136 en matèria de règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques catalanes i d'ordenació i organització de la funció pública. Cal doncs estar amatent als desenvolupaments que, a més de l'EBEP, es duguin a terme per part de l'Estat en àmbits sectorials específics de la funció pública, per tal que no comportin la imposició de models organitzatius o de personal que limitin els espais de configuració del legislador català.

## **Conclusions**

---

L'aprovació del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya suposa una elevació del sostre competencial de la Generalitat en matèria de funció pública, en la mesura en què, tret de les submatèries que són objecte de competència compartida (és a dir, sobre el desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives, les incompatibilitats i els drets i deures), a la Generalitat li correspon, de manera íntegra, la competència legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva en matèria de règim estatutari dels personal al servei de les administracions públiques, així com sobre l'organització i ordenació de la funció pública. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies. Amb el mateix abast, li correspon l'adaptació de les relacions de llocs de treball del personal laboral i la seva formació.

La delimitació de l'abast funcional i material de les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya mitjançant en la seva norma institucional bàsica és una novetat en l'ordenament jurídic que afecta a l'anomenat "bloc de la constitucionalitat" i que, en conseqüència, ha repercutir en la determinació de les bases del règim estatutari de l'empleat públic per part del legislador estatal i en la interpretació d'aquest concepte per part del Tribunal Constitucional.

Coetàniament, el MAP ha elaborat un avantprojecte d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, és a dir la norma que pretén incloure les bases del règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques i, per tant, el seu contingut hauria de ser el correlat de les competències establertes com a compartides en el nou Estatut de Catalunya. No obstant, de l'anàlisi dels seus preceptes es desprèn que hi ha punts de fricció o de franca col·lisió amb les previsions de estatutàries, com la regulació del personal directiu, la subsistència de regulacions sectorials pel personal docent i dels serveis de salut, així com els excessos en la regulació d'aspectes que entren dins l'àmbit de l'organització i l'ordenació de la funció pública.

En aquest nou escenari -de modificació dels fonaments normatius de la funció pública catalana i d'inici d'una nova legislatura parlamentària que vindrà sens dubte marcada pel desenvolupament de les previsions estatutàries-, escau plantejar, sota la premissa que el nou marc jurídic obliga a actuar amb audàcia i visió de futur- quins són els possibles reptes legislatius que pot afrontar del Parlament de Catalunya. En aquest sentit, es proposa la conveniència d'afrontar una regulació de l'ocupació pública de Catalunya, mitjançant una llei marc que abasti al conjunt de les administracions públiques catalanes i que sigui susceptible de desenvolupament normatius complementaris per tal d'atendre les especificitats del personal de les diferents administracions públiques i els diferents àmbits sectorials de prestació de serveis, inclosa la funció directiva.

## **Idees força**

---

- El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya suposa una elevació del sostre competencial de la Generalitat en matèria de funció pública.
- La delimitació de les competències de la Generalitat en matèria de funció pública a través del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya suposa una modificació del "bloc de la constitucionalitat" i, per tant, un condicionant indirecte de la legislació bàsica estatal

i un nou paràmetre de constitucionalitat que haurà de ser tingut en compte pel Tribunal Constitucional.

- Els continguts de l'avantprojecte de Llei d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic són l'expressió de les bases del règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques i, per tant, haurien de respectar allò que el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix a la competència exclusiva de la Generalitat, tot i que sobre l'esborrany presentat es detecten possibles punts d'antinòmia.
- El nou escenari normatiu propicia la conveniència d'endegar un desplegament legislatiu per part del Parlament de Catalunya que podria abastar una llei marc de l'ocupació pública de Catalunya, aplicable al personal de totes les administracions catalanes, així com una legislació específica reguladora de les especificats del personal de les diferents administracions i dels diversos sectors de prestació de serveis, inclosa la funció directiva

## Propostes

---

- Elaboració d'una llei marc sobre l'ocupació pública de Catalunya que reguli, d'acord amb les competències exclusives atribuïdes per l'EAC de 2006 els elements essencials organitzatius i de règim de prestació de serveis que configuren un model propi de funció pública susceptible de ser complementat o desenvolupat normativament, d'acord amb els principis essencials establerts en la pròpia llei marc, per a atendre les especificitats de les diferents administracions públiques i els diversos àmbits sectorials de la funció pública catalana.
- Elaboració d'un Estatut del Directiu Públic, sigui com a part integrant d'una nova llei d'organització de l'Administració de la Generalitat, sigui en una norma singular a través de la qual el Parlament de Catalunya podria regular la funció directiva de totes les administracions públiques catalanes, amb respecte al principi d'autonomia local i universitària.
- Elaboració d'un desplegament normatiu complementari a la llei marc per tal de regular, d'acord amb els principis essencials d'aquesta norma i de conformitat amb els títols habilitants continguts en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, les especificitats del personal de les diferents administracions públiques catalanes, amb respecte al principi d'autonomia local i universitària, i dels diversos sectors d'activitat, entre els quals, s'apunten els següents:
  - El personal al servei de l'Administració de la Generalitat, inclòs el seu sector públic instrumental
  - El personal de les entitats locals i els seus ens instrumentals
  - El personal docent no universitari

- El personal que presta serveis en el sistema sanitari públic
- El personal de seguretat pública (mossos d'esquadra i policies locals)
- El personal de l'Administració de Justícia
- El personal dels serveis penitenciaris
- El personal d'administració i serveis de les universitats
- El personal docent i investigador de les universitats