

Francisco Javier
Cancela
Rodríguez

Gloria Carolina
Pereira
Santiso

Xornadas sobre o Estatuto da Función Pública

(EGAP, Santiago de Compostela,
4 e 5 de marzo de 1993)

Os días 4 e 5 de marzo de 1993, tiveron lugar na sede da Escola Galega de Administración Pública unhas xornadas dedicadas ó estudio, análise e posibilidades dun estatuto da función pública. Para aborda-lo tema foi convocada unha serie de profesionais que desenvolveron diferentes aspectos do mesmo.

A apertura correspondeulle ó director da EGAP, Sr. D. XAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, que salientou o interese da nova lei de réxime xurídico e procedemento administrativo, que incide de xeito importante nesta materia, e lembrou que "a sensibilidade fronte ós dereitos dos cidadáns ten que ser unha das notas características da actividade administrativa".

A coordinación correu a cargo de D. VICENTE MARÍA GONZÁLEZ HABA GUISTADO, conselleiro técnico do Ministerio para as Administracións Públicas, que foi ademais o primeiro conferenciante. No seu relatorio fixo unha breve introducción na que xustificou a realización das xornadas e anunciou cales ían se-los temas concretos que abordaría cada un dos participantes, sinalando a ineludible necesidade de deixar aspectos sen abordar, dada a limitación do tempo dispoñible e a extensión da materia.

Feita a presentación, o Sr. GONZÁLEZ HABA GUISTADO no seu relatorio "Reflexións sobre o estatuto da función pública" tentou facer "unha introducción crítica e reflexiva sobre o estatuto da función pública", indagando no seu significado e na súa necesidade.

O eixe das súas reflexións constitúe dúas cuestións que a Constitución suscita neste tema, a resolución das cales ten que ser previa á articulación dun estatuto dos funcionarios. Eses dous problemas son, en primeiro lugar, determinar se ante a coexistencia de varias entidades territoriais a función pública debe ser única ou ben deben existir varias organizacións burocráticas ou de funcionarios; en segundo lugar, é necesario determinala natureza da relación a que está suxeito o persoal ó servizo das administracións públicas, ou sexa, relación laboral ou relación de funcionarios-estatutaria. A diversidade de posicionamentos no tratamento destes aspectos refléctese no pouco éxito que tiveron os intentos de elaborar un estatuto da función pública.

González-Haba lembra a anticipación de MUÑOZ MACHADO que xa en 1979 anunciaba o da función pública como un dos problemas máis delicados que se ían suscitar segundo se avanzase na configuración do Estado autonómico.

A Constitución española ante o primeiro problema suscitado, ou sexa, a unidade ou pluralidade da función pública, adopta unha postura intermedia, xa que lle permite a cada Comunidade Autónoma elaborala súa propia política de persoal e recrutila súa propia burocracia, mais fixa un límite a esa posibilidade, pois establece como competencia do Estado a fixación das bases do réxime estatutario dos funcionarios das distintas administracións públicas.

No que respecta á natureza da relación de emprego público, hai que salientar que a Constitución prevé a aplicación do réxime xurídico laboral ós servidores públicos.

A complexidade que supón o intento de elaboración dun estatuto da función pública compróbase nos diversos intentos infructuosos que tiveron lugar desde que se redactara, entre 1977 e 1979, unha serie de borradores e anteproxectos. Existía un recoñecemento xeral acerca da necesidade dun estatuto que recollese o marco xurídico no que se configurase a función pública que requiría o Estado das autonomías, á súa vez, os obstáculos eran moi importantes e terminaban por paralizar tódolos proxectos intentados. No ano 1982 accede ó Goberno do Estado o Partido Socialista e no seu programa figuraba o compromiso de "reordena-la situación actual da función pública" que incluía a pretensión de dotala dun estatuto. Mais a estratexia seguida non foi a anunciada. Preferiu optar por unha lei de medidas concretas que servise de ponte para un posterior estatuto. Como dixo o entón ministro JAVIER MOSCOSO, tratábase de "invertir-lo ciclo histórico", escribir primeiro a letra pequena e logo a grande. A propia exposición de motivos da dita lei recollía a necesidade do estatuto por dúas razóns: primeiro, pola construción dun Estado das autonomías; en segundo lugar, pola obsolescencia de moitas das normas que rexen a función pública.

O relator, ante a situación actual, propón unha serie de interrogantes:

En primeiro lugar, pregúntase por que non se elaborou o dito estatuto e se con iso se incumpre un mandato constitucional. Desde o punto de vista persoal enumera varias razóns que provocaron a antedita falta de actuación. Considera que nas altas esferas do Estado, non hai interese en redactalo; o interese céntrase na solución de puntos concretos. Tamén hai que argumentar que a función do estatuto está en certo modo cuberta pola Lei de medidas, así como polas leis de función pública das comunidades autónomas. Por outra parte, hai que salientar como motivos o feito de preferir continuar na situación actual sen realizar cambios ou innovacións, ou ata o custo político que leva consigo redactar unha norma dese carácter ó ter que contar na súa elaboración coa participación activa das comunidades autónomas ou das corporacións locais.

O segundo dos interrogantes é o de indagar se é posible, na actualidade, un estatuto único da función pública. E considera moi difícil acadar esa norma no momento presente. A ausencia da mesma tivo uns efectos negativos, como por exemplo a inseguridade xurídica a que estaban suxeitos os funcionarios ou o conflito, en materias importantes, entre lexislación estatal e autonómicas. Hoxe sería necesaria unha vontade política firme para poder levar a cabo a redacción da devandita norma. Considera GONZÁLEZ-HABA que o momento histórico máis axeitado para a redacción da mesma foi en 1982, co ascenso ó poder dos socialistas e o espírito de cambio que se viviu.

A terceira e última cuestión suscitada é a de determinar-lo contido mínimo esencial dun futuro estatuto. Para resolver esta cuestión temos que atende-la doutrina de xurisprudencias do Tribunal Constitucional. Nela defínese o concepto de bases e, así mesmo, establécese que é, e en que consiste o réxime estatutario dos funcionarios públicos. Combinando eses conceptos terémo-la resposta á dita cuestión, aínda que nos atoparíamos con dous problemas: evitar en principio unha norma excesivamente ambigua e evitar unha norma excesivamente minuciosa que atente contra as competencias das CCAA.

Para concluí-lo relatorio, o conferenciante abordou a utilidade ou vantaxes dun estatuto na actualidade. Aduce unha razón que considera decisiva a prol dunha postura favorable, que é a de que se disporía dun marco legal estable, obxectivado e coñecido polos propios interesados, que achegaría solucións ás polémicas que xurdan, sen estar sometida a vaivéns actuais ou futuros.

A segunda intervención correu a cargo de D. PEDRO ANTONIO MARTÍN PÉREZ, oficial maior letrado do Concello de Alcalá de Henares, que articulou o seu relatorio, "A función pública local e os seus problemas actuais", en sete apartados.

O PRIMEIRO deses apartados ten un carácter introductorio e nel conforma os puntos básicos do momento actual do municipalismo. Neste eido, MARTÍN PÉREZ é partidario de levar a cabo un segundo nivel de descentralización; é dicir, trala asunción polas comunidades au-

tónomas das competencias que a Constitución previu como transferibles, coida o relator que cómpre unha transferencia de competencias e unha descentralización a prol do poder local. No caso de que iso non se fixese realidade, considera que o centralismo de Madrid se vería agora substituído por dezasete neo-centralismos, máis rixidos mesmo có anterior, que fora obxecto de tantas críticas. Para xustifica-la necesidade e perentoriedade do dito movemento descentralizador, o autor achega dous argumentos fundamentais. En primeiro lugar, a importancia do sector das corporacións locais, que se manifesta na súa intervención no contexto xeral da economía española; un parámetro que confirma esta afirmación é o gasto non financeiro realizado polas entidades locais, en termos de obrigas recoñecidas. O segundo dos argumentos esgrimidos foi o da entidade e importancia dos servicios que compete prestarlles ás corporacións locais, que teñen un carácter vital e esencial para o cidadán; o artigo vinte-cinco da Lei 7/85 así o demostra.

Posta de manifesto a importancia das funcións que teñen que desenvolve-las entidades locais, deriva, como lóxica consecuencia, a importancia das persoas físicas que as levan a cabo, do **PERSOAL ÓSERVICIO DAS MESMAS**.

A **SEGUNDA** parte do relatorio consistiu na enumeración e breve desenvolvemento das características da función pública local que inciden directamente no funcionariado que leva a cabo o dito labor, diferenciándoo substancialmente doutros funcionarios:

- O contacto directo que ten o funcionario local co político do mesmo ámbito e, á súa vez, o contacto directo que mantén cos cidadáns na resolución dos seus problemas.

- O crecente aumento dos sectores en que intervén a Administración local, que provoca a especialización e a diversificación da función pública.

- A “desfuncionarización” e o intento de “laborización” das administracións públicas que se manifestan con maior intensidade nas administracións locais. Feito que o relator mantivo á vista dos datos que ofrece o Ministerio para as Administracións Públicas: o 50,3% do persoal ó servizo das corporacións locais está sometido ó dereito laboral.

■ A última característica citada polo autor é a multiplicidade e diversidade de entidades e organismos locais. Diversidade que ten unha dobre causa: os distintos tipos de entidades locais, en función da súa natureza político-administrativa (illa, provincia, municipio e demais entidades permitidas pola lei), e, como segunda causa, a variedade desde o punto de vista demográfico, xa que se vive en España un proceso de concentración da poboación nos grandes e medianos núcleos urbanos.

Na **TERCEIRA** parte da conferencia, abordou o tema dos antecedentes legislativos reguladores da función pública local. Comeza expondo a situación anterior ó Estatuto Municipal de 1924, sinalando que ata ese momento os funcionarios carecían practicamente de historia legislativa, sobresaíndo a desidia e a arbitrariedade das corporacións locais e forzando ó Estado, inerte ante as mesmas, a buscar un sistema de controles para incorporalas ó plano do dereito. Esa situación manifestábase na figura do secretario, que tiña un matiz claramente político, ata pasar á figura do secretario profesional, prevista en diversas disposicións, mais nunca delimitada claramente ata o estatuto de Calvo Sotelo e os seus respectivos regulamentos. Se a figura do secretario atopou grandes dificultades, a situación do resto dos funcionarios administrativos estaba a mercé da vontade dunhas corporacións que se guiaban pola práctica do “botín de partido”; é dicir, todo titular dun cargo érao sempre en precario. A situación variaba co Estatuto Municipal e o Provincial de 1924 e 1925; no primeiro, tentáronse regular, nos artigos 247 ó 251, as condicións xurídicas, económicas e administrativas dos funcionarios municipais non integrados en corpos nacionais. Impónselles ós concellos a obriga de redactar regulamentos que fixen as condicións de ingreso, ascensos, salarios, sancións, funcións, deberes e dereitos pasivos. Ó abeiro do dito estatuto redáctase o regulamento o vintetrés de agosto de 1924, onde se recolle o réxime xurídico, administrativo e económico dos funcionarios municipais. O vinte de marzo do ano seguinte publicouse o Estatuto Provincial e o dous de novembro o regulamento correspondente.

Con posterioridade ás devanditas disposicións, seguiu unha serie de textos normativos, dos que hai que salientar, por exemplo, a Lei municipal do 31 de outubro de

1935, que establece a división do persoal en catro grandes grupos, así como a formación das escalas; o Regulamento de funcionarios administrativos da Administración local de 1952, que ten importancia por constituír un corpo legal completo; por último, a Lei 41/1975 do 19 de novembro, de Bases do estatuto de réxime local no seu conxunto e o Real decreto 3026/1977, do 6 de outubro, que aprobou o texto articulado parcial da Lei 41/1975.

O **CUARTO** apartado da conferencia centrouse na Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública, coa que se pretendeu a reforma da Administración pública. Esta lei aplícase ó persoal de todas as administracións, incluída a local, malia as escasas mencións á mesma. Unha desas mencións é a do artigo 17, que establece o principio de mobilidade dos funcionarios das diversas administracións, introducindo unha discriminación contra os funcionarios públicos locais, pois impide, agás nalgunhas excepcións, acceder a postos de traballo fóra da Comunidade Autónoma de procedencia.

Na **QUINTA** parte desenvolveu, brevemente, o tratamento da función pública local na Lei de bases de réxime local que, no seu artigo 89, estrutura ó persoal nos seguintes grupos:

- **funcionarios de carreira**, que se divide en funcionario dos denominados corpos nacionais, e o resto dos funcionarios.

- **persoal laboral**; a súa relación xurídica é tipicamente laboral.

- **persoal eventual**, que aparece regulado no artigo 104 da Lei 7/85.

A Administración local, historicamente, non estaba presente na intención do lexislador. Os preceptos referentes á mesma tiveron un carácter conflictivo nos debates parlamentarios que precederon á aprobación da lei.

Dentro da evolución legislativa ata os nosos días na materia que nos ocupa, o relator esquematiza, no punto **SEXTO**, o tratamento da función pública local no Texto refundido do réxime local (Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril). Conforme á dita normativa, a clasificación dos funcionarios é a seguinte:

■ **Funcionarios de habilitación nacional**, que teñen reservadas determinadas funcións, como a Secretaría ou o control e fiscalización interna da xestión económico-financeira e presupostaria.

■ **Demais funcionarios de carreira**, que se integran nas escalas da Administración xeral e da Administración especial. A primeira subdivídese en técnica, administrativa, auxiliar e subalterna. A segunda subdivídese en técnica e de servicios especiais.

■ **Persoal laboral.**

■ **Persoal eventual.**

Ademais da normativa mencionada, aplícaselles ós funcionarios locais o bloque normativo dos funcionarios do Estado e o que lles corresponda ás comunidades autónomas que teñan atribuídas competencias verbo diso.

O **ÚLTIMO** punto tratado polo relator foi a situación actual e a problemática xeral dos funcionarios locais. Mencionou unha serie de aspectos que merecían ser tratados nun debate posterior, como a introducción no marco legal da “**libre designación**” para cubrir prazas de habilitación nacional, coa conseguinte politización da vida social que iso suporía e que se recolle na Lei 31/1991 de presupostos xerais do Estado para 1992, na súa disposición adicional oitava, e que foi obxecto de recurso ante o Tribunal Constitucional; ou a desvalorización da escala técnico-administrativa, ó atribuírle postos de traballo que levan consigo funcións que non se corresponden coa titulación e formación esixidas.

Un breve **COLOQUIO** no que se abordaron temas como a mobilidade dos funcionarios locais e a inexistencia dun modelo de función pública pechou a sesión matinal nesta primeira xornada.

O terceiro relatorio desta primeira xornada, “A función pública das comunidades autónomas”, foi exposta por D. FERNANDO DÍAZ DE LIAÑO Y ARGÜELLES, vocal asesor do Ministerio de Educación e Ciencia. Comezou abordando o tema da distribución territorial do poder e o modelo de burocracia, sinalando que non sempre a elección dun “tipo” de descentralización territorial do poder leva consigo un “tipo” organizativo burocrático.

En principio, en estados federais podemos imaxina-la existencia de organizacións burocráticas propias, afondando na idea de descentralización, se ben a realidade segue por outros vieiros, do que é un bo exemplo o caso alemán. O relator puxo de manifesto que este é un tema polémico, pois é normal escoitar manifestacións de repulsa contra o feito de mante-la burocracia estatal nun territorio autónomo, e concluíu dicindo que o sistema burocrático máis axeitado para un ente autonómico é o formado por persoal seleccionado e formado separadamente, que ademais sexa administrado por órganos propios.

A continuación, DÍAZ DE LIAÑO abordou o **modelo burocrático do Estado das autonomías**. Cualificou o caso español coma un sistema mixto entre a centralización total e a separación total das burocracias autonómicas. Así, o artigo 103 da Constitución española resérvalle ó Estado a potestade de establece-las bases do réxime estatutario dos funcionarios, e o desenvolvemento desa materia correspóndelles ás comunidades autónomas, segundo as competencias asumidas, e sempre con respecto ó sentido, amplitude e fins da normativa básica. Nos ENTES PREAUTONÓMICOS atópanse os antecedentes dese denominado SISTEMA MIXTO, xa que se lle transferiu a aquel, persoal da Administración central, dando orixe á problemática do **persoal transferido**. A esta problemática tentoulle dar solución a **Lei do proceso autonómico**, que introduciu a distinción entre servicios centrais e servicios periféricos sen esquece-lo labor do Consello Superior da Función Pública e da Comisión Permanente, dos que falará máis adiante. En xeral, afirmou o conferenciante, “non sería esaxerado deducir que houbo certas cautelas do lexislador na estruturación da función pública autonómica”.

O seguinte aspecto que mereceu a atención do relator foi a **LEI 30/84, do 2 de agosto**; na mesma establécese un concepto formal de bases no seu artigo 1.3, onde se consideran bases do réxime estatutario dos funcionarios públicos determinados preceptos, anticipándose ó que ía se-la doutrina do Tribunal Constitucional, na Sentencia 69/1988. Alí establece o alto tribunal que as bases se teñen que fixar en principio por lei formal e que a mesma ten que especifica-lo alcance básico de todos ou parte dos seus preceptos.

Foi tamén o Tribunal Constitucional quen declarou que o “status” xurídico dos funcionarios é un concepto compatible coa existencia de normativizacións parciais, é dicir, non precisa plasmarse nun único corpo normativo. Por outra parte, isto é o que sucede ata o de agora: Lei 53/84, de incompatibilidades do persoal ó servizo do sector público, posterior á Lei de medidas; leis de orzamentos que incorporan lexislación básica, ...

A Lei 30/1984 incorporou dous **ÓRGANOS DE COORDINACIÓN**: o Consello Superior da Función Pública e a Comisión de Coordinación da Función Pública. É, unha vez máis, o Tribunal Constitucional quen precisa o contido do termo **COORDINACIÓN**: información recíproca, homoxeneidade técnica en determinados aspectos, acción conxunta das distintas autoridades no exercicio das respectivas competencias, tratando de lograr en todo caso “a integración de actos parciais na globalidade do sistema”.

Para **DÍAZ DE LIAÑO**, a Lei 30/84, supuxo un avance na estruturación da función pública das comunidades autónomas, habilitando a creación de modelos organizativos propios.

Fixo o relator unha exposición do cadro normativo regulador da función pública do Estado e das comunidades autónomas, co cal quedou patente a variedade do mesmo, xa que xunto a leis e regulamentos estatais, figura a propia normativa das comunidades autónomas, e ata leis preconstitucionais.

Analizáronse, a continuación, **AS CARACTERÍSTICAS DA ORDENACIÓN DA FUNCIÓN PÚBLICA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**, na que é necesario diferenciar dous aspectos: normativa sobre ordenación da función pública e a normativa que desenvolve aspectos estatutarios, é dicir, política de persoal:

■ **O modelo organizativo** das comunidades autónomas xira á volta de corpos e/ou escalas de funcionarios, se ben nalgún caso se basea no sistema de postos de traballo. No que respecta ó **ámbito** de aplicación desta normativa é variable, en ocasións inclúe ó persoal dos parlamentos autonómicos e noutros fai referencias ó persoal laboral.

■ En materia de **política de persoal**, apréciase unha concentración de poder na Consellería responsable da política de persoal, feito que se explica por ser administracións de nova creación; este proceso, sen embargo, atópase en recesión polo auxe da informática e pola desconcentración de atribucións nesa materia.

Na normativa sobre función pública das comunidades autónomas hai que salientalo seu carácter renovador con respecto a figuras como o “grao persoal” como concepto retributivo (Cantabria), ou a relación de postos obtidos por concurso (Cataluña). Así a todo, quérese poñer de manifesto a existencia dun tronco común, mais tamén a existencia de peculiaridades nas comunidades autónomas.

Na última parte da súa exposición falou, brevemente, dos órganos de coordinación antes mencionados. En primeiro lugar, a **COMISIÓN DE COORDINACIÓN DA FUNCIÓN PÚBLICA**, referíndose ás distintas fases da súa evolución desde a súa creación en 1985. Nunha primeira fase, destaca a dedicación para a creación dun marco común da función pública. Na segunda, xa se aborda o tema da lexislación básica do Estado. Na terceira, delibérase sobre aspectos concretos, políticas de persoal, que coincide cunha fase de maior flexibilidade de funcionamento. Fixo unha valoración positiva da actividade da comisión e considera como causas do seu éxito: o alto nivel de cargos existentes, que permitiu un nivel de debate moi importante; a frecuencia con que asistiron as CCAA ás reunións da comisión e, por último, o elevado nivel de información entre a Administración do Estado e as comunidades autónomas. Resulta evidente o labor preventivo que realiza a comisión, e así hai que destaca-lo escaso índice de conflictividade entre o Estado e as CCAA ante o Tribunal Constitucional.

O Tribunal Constitucional foi analizando e consolidando doutrina sobre temas que afectan a función pública.

Para finalizar, sinala o autor con relación ó Consello Superior da Función Pública, constituído desde a realización das primeiras eleccións sindicais, que aínda é pronto para avalialo seu futuro; haberá que ter en conta a súa numerosa e complexa composición.

O cuarto relatorio, e último da primeira xornada, foi exposto por D. RAFAEL CATALÁ POLO, director de Planificación e Recursos Humanos do Ente Público: Aeropertos Nacionais e Navegación Aérea; e tratou sobre as **“Relacións laborais no estatuto da función pública”**. Iniciou a exposición abordando o tema da NEGOCIACIÓN COLECTIVA desde a perspectiva dos seus conceptos básicos. A negociación colectiva como un instrumento cada vez máis frecuente e habitual que, partindo dun antagonismo de intereses como lle corresponde a un sistema de mercado, ten como finalidade atopar un lugar de encontro entre as partes afectadas. Constitúe un instrumento, un vehículo, capaz de ordenar as relacións laborais, malia os intereses contrapostos que poden enfrontar as partes; nesta liña desenvólvese a teoría do conflito social de Marx, onde o conflito é o núcleo do proceso social da sociedade capitalista. O concepto de negociación pode abordarse como un proceso no que as partes non pretenden impoñer as súas preferencias, senón buscar un novo estado de equilibrio na relación de poder entre ambas. Na actualidade, a negociación converteuse na actividade principal do sindicalismo moderno, calquera que fose a natureza dos ditos sindicatos. Conclúese manifestando que nestes momentos o que se pretende coa idea de negociación é xerar un sistema de relacións diferentes que integre as expectativas das dúas partes, eliminando as posibles causas do conflito. Os dous enfoques expostos correspóndense con dúas estratexias: a distributiva e a integradora.

■ A estratexia distributiva é aplicable ós conflitos de intereses concretos, nos que os beneficios dunha parte se obteñen polas perdas da outra.

■ A estratexia integradora supón unha cesión ou beneficio para ámbalas dúas partes, gañar ou perder conxuntamente, sen que os avances nas pretensións dunha parte impliquen sacrificios na outra.

É evidente que os campos de aplicación de ámbalas estratexias son diferentes, segundo o tipo de conflito, se ben a distributiva aplicárase cando os intereses enfrontados sexan verdadeiramente irreconciliables.

Unha vez que tratou o tema globalmente, o relator centrouse nas administracións públicas, comezando por

dividi-los dous tipos de persoal ó servicio da Administración: funcionario e laboral. Primeiramente, temos que lembrar que o propio Tribunal Constitucional ten sinalado a posibilidade dun trato lexislativo diferenciado entre o persoal laboral e o sometido ó estatuto da función pública, ó se tratar de réximes xurídicos distintos, aplicables a situacións diferentes. O persoal laboral está suxeito ó Estatuto dos Traballadores; son traballadores por conta allea, cun réxime que se recolle no artigo terceiro do mesmo. Este persoal disciplina as súas condicións, fronte á rixidez estatutaria, baseándose no libre xogo da vontade das partes, plasmada no convenio colectivo. Mención especial merece o feito da titularidade pública do empresario, que impón algunha limitación na negociación como a referente ós aumentos salariais que se fixan na lei anual de orzamentos. A negociación colectiva con relación ó persoal laboral segue na Administración pública as normas relativas á negociación de convenios recollidas no Estatuto dos traballadores.

Con relación ós funcionarios públicos, a súa capacidade de negociación colectiva está prevista en instrumentos normativos e criterios de xurisprudencia. A primeira referencia é a Sentencia 57/1982, do Tribunal Constitucional, que cun criterio negativo exclúe o sistema de negociación colectiva neste ámbito e, sen embargo, admite como substitutivo negociacións informais non previstas na lei e que carecen da forza de obrigar. A mesma sentenza afirma que a negociación colectiva non se pode derivar do dereito de sindicación dos funcionarios, xustificándoo pola necesidade da Administración de manter a supremacía sobre os funcionarios. A seguinte referencia é a Lei orgánica de liberdade sindical, onde si se recolle o recoñecemento do dereito á negociación colectiva dos funcionarios públicos, implicando unha actividade sindicalista, ó recoñecerlles ás ditas organizacións de funcionarios a capacidade representativa para participar como interlocutores na determinación das condicións de traballo, nos correspondentes procedementos de consulta e negociación. A Lei 9/1987, de órganos de representación, determinación das condicións de traballo e participación do persoal ó servicio das administracións públicas, regula no seu capítulo III a participación na determinación das condicións de traballo. A Lei 7/1990, do

19 de xullo, de negociación colectiva e participación na negociación das condicións de traballo dos empregados públicos, que ten como antecedente o "Acordo sobre a negociación colectiva dos funcionarios públicos", firmado pola representación da Administración e polos sindicatos UXT e CCOO, constitúe a seguinte referencia normativa. Neste acordo recóllese que "o recoñecemento do dereito á negociación colectiva dos funcionarios públicos é un contido básico do dereito de liberdade sindical". Á vista da antedita lei pódese concluír que existe unha equiparación total entre a negociación colectiva laboral e a funcionaria. Todo é negociable dentro do respecto ás leis; os instrumentos en que cristalizan as devanditas negociacións serán os acordos e os pactos, diferenciándose en que os segundos vinculan directamente las partes sen necesidade de aprobación expresa e formal.

A continuación, examinouse o **dereito de folga dos funcionarios públicos**. En primeiro lugar, analizou unha serie de cuestións xerais que afecta a este dereito, antes de centrarse na súa existencia e recoñecemento na función pública. O dereito de folga recollido no artigo 28 da norma fundamental non é un dereito ilimitado; o lexislador poderá introducir limitacións ou condicións de exercicio sempre que non reborde o seu contido esencial, e así asegurar, en caso de folga, o mantemento dos servicios esenciais da comunidade. As fases nunha declaración de folga comezan cunha decisión dos traballadores ou dos seus representantes, que lle terá que ser comunicada ó empresario ou autoridade laboral por escrito e con cinco días de antelación, non se pode extingui-la relación de traballo, nin provocar ningunha sanción para o traballador, se ben, durante o antedito período, se entenderá suspendido o contrato de traballo e o traballador non terá dereito ó salario. Cinguíndonos ó sector público, e sen esquece-lo carácter de dereito subxectivo que ten ó dereito á folga, hai que centrarse no artigo 28 da Constitución, onde se establece a necesidade de respecta-los servicios esenciais da comunidade. Parece evidente que a Constitución non lles quita ós funcionarios o dereito de folga, mais o contido da súa función implica a necesidade de establecer garantías precisas para o exercicio dese dereito, pois, en todo caso, o mantemento de servicios esenciais non pode supo-la supresión do

dereito de folga. O relator mencionou o novo proxecto de lei de folga, que instaura modificacións substantivas, se ben haberá que espera-la aprobación definitiva.

O último punto desenvolvido polo conferenciante é o do principio de legalidade como marco da negociación colectiva. O respecto á lei que se ten que observar na negociación suscita a complexa cuestión das relacións xerárquicas e funcionais entre o poder normativo do Estado e a autonomía colectiva. Observa CATALÁ POLO que o respecto do contido convencional da lei non significa a subordinación do convenio á norma estatal. Así, as relacións básicas entre a lei e o convenio axústanse a un complicado esquema:

1. Relación de suplemento. Trátase de mellora-los mínimos establecidos pola lei, a través da autonomía colectiva e o convenio.

2. Relación de complementariedade. O convenio colectivo especifica e desenvolve as liñas básicas que traza a lei.

3. Relación de suplencia. A lei pódese derogar por medio do convenio, de aí que exista regulación lexislativa só naquelas materias non reguladas por convenio. Neste punto suscítase a complexa cuestión da relación entre autonomía colectiva e esfera individual.

4. Relación de exclusión. Determinadas materias son reguladas exclusivamente por lei e non poden ser modificadas por convenio.

Rematou o relator a súa exposición destacando o proceso evolutivo nos últimos anos de equiparación do persoal laboral e funcionario nos dereitos referidos. A peculiar situación socio-económica que vive o país, veu enturba-la dita evolución. Como exemplo, a Lei de presupostos xerais do Estado para 1993 establece que non se pode facer ningunha convocatoria de emprego para ese ano, agás nalgún sector excepcional, co que o emprego, materia habitual nos procesos de negociación, queda excluído da mesma. Esta situación lévanos á idea de conflito que o conferenciante sinalou ó comezo da súa exposición.

Un coloquio sobre os temas abordados na sesión vespertina puxo fin a esta primeira xornada.

Na segunda xornada realizada na EGAP, sobre os aspectos de maior interese relacionados coa normativa dos funcionarios, desenvóléronse as seguintes conferencias:

A primeira intervención nesta derradeira xornada correspondeulle ó subdirector xeral de Coordinación de Servicios Periféricos do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación, FERNANDO SÁNCHEZ PINTADO, que tratou sobre a modernización das administracións públicas e a súa relación co tema obxecto destas xornadas e, concretamente, na Administración periférica do seu actual Ministerio.

Nun contexto no que a Administración pública reflecte unha imaxe irracional e impersoal e no que se consideran as súas actuacións, máis que pola súa lexitimidade e legalidade, pola súa eficacia e eficiencia, indicou o relator que os obxectivos das propostas de calquera reforma administrativa deben pretender que as actuacións dos órganos sexan permanentes e graduais, mellorando así a calidade dos servicios que presta a Administración, constituíndo como eixe da súa acción a satisfacción das demandas sociais e buscando uns resultados equilibrados na relación custo-beneficio.

Así, partindo da idea de que a modernización da Administración pública é un proceso continuo de adecuación da organización para unha mellor prestación do servizo público, describiu a situación e problemática xeral da Administración periférica do Estado destacando que pola súa orixe ou pola súa configuración actual necesita un novo deseño ou definición dos aspectos esenciais (coordinación a nivel territorial, simplificación das redes) que se inscriba directamente no proceso de modernización da Administración no seu conxunto. En particular, centrou a súa atención no proxecto de modernización da periferia do MAPA.

Os distintos estados, expuxo o conferenciante, dispoñen a súa Administración sobre unha base territorial, cumprindo así entón dúas funcións: representación do aparato estatal e execución das políticas sectoriais nun ámbito territorial delimitado. Esta Administración periférica, como presenza desconcentrada do Estado, máis alá de criterios técnicos (maior racionalidade e economía na prestación de servicios), responde a unha cuestión po-

lítica de organización e control do espacio social establecido neses ámbitos territoriais máis ou menos amplos. E, de acordo con este modelo, ese espacio social regulárase desde unha instancia central de xeito homoxéneo e eficaz.

Esbozou a evolución histórica da división territorial de España en relación co sistema territorial francés, chegando á conclusión de que a orixe da fragmentación da organización periférica estivo na desprofesionalización do gobernador civil (pasa de ser un cargo esencialmente técnico, a ser político); polo tanto, a Administración periférica española configurouse principalmente coa separación do político e do administrativo. Ademais, sinalou que a situación da Administración periférica antes de 1978 era alarmante (organización interna heteroxénea, desproporción do ámbito territorial dos distintos servicios), mais, a partir da Constitución (que configurou o Estado das autonomías) e do conseguinte proceso de transferencias, a reforma daquela converteuse noutra necesidade ineludible. Tamén analizou brevemente os órganos de representación e de coordinación desta Administración: delegado do Goberno e gobernador civil. O primeiro dirixirá a Administración do Estado no territorio da Comunidade Autónoma e vai coordinada, de proceder, coa Administración propia da Comunidade. O segundo reduce a súa función á xestión da orde pública e a garantía da presenza do Estado en casos de crise, catástrofes ou asuntos de relevancia política.

A seguir, apuntou como conclusión que a Comunidade Autónoma é hoxe, desde o punto de vista da Administración periférica do Estado, máis unha división política que administrativa; e esta preponderancia política e constitucional do ente autonómico debe primar sobre os aspectos administrativos, o que implica adecuadas distintas redes periféricas estatais, en primeiro lugar, suprimindo os baleiros de competencias e, en segundo lugar, concentrando as restantes a nivel rexional ou provincial. Non obstante, malia a implantación das distintas redes periféricas autónomas, o Sr. Pintado precisou que actualmente a Administración periférica segue estando fragmentada na toma de decisións e na coordinación das actuacións dun mesmo Ministerio e, fundamentalmente, dispersa na súa organización (tres mil delegacións) coa

conseguinte perda de eficacia que isto implica. Por todo isto, dixo que a modernización da organización periférica non é unha consecuencia mecánica do proceso autonómico, é dicir, da vía de transferencias, senón, pola contra, que debe partir dun modelo no que participen, entre outros, os seguintes elementos: redefinición dos conceptos de xerarquía, dependencia e coordinación; consideración da eficacia e o aforro do gasto como obxectivos principais; e deseño dunha presenza estatal no territorio desde un coñecemento exacto do que se debe realizar nel.

Na parte final da exposición, o relator referiuse, como caso de modernización, á reestructuración dos servicios periféricos do MAPA, que en principio presentou numerosos problemas (117 conflitos suscitados entre o Estado e as comunidades autónomas), principalmente como consecuencia da colisión entre a competencia estatal para fixa-las bases de ordenación da actividade económica xeral (art. 149.1.13, CE) e as competencias exclusivas autonómicas nesta materia.

Este proceso no MAPA dividiuse en tres fases:

- Unha primeira na que se identificaron os principais problemas da organización periférica e se analizaron tanto os seus organigramas formais, coma os seus recursos humanos dispoñibles, empregándose a técnica de grupo nominal (conxunto de expertos da propia organización).

- Unha segunda na que, aplicándose o método Beldaux (entrevistas e enquisas), se realizaron traballos de campo para determina-lo organigrama funcional real, describi-los circuítos de comunicación e examina-las funcións e actividades de cada organismo e unidade, facendo en suma unha aproximación ás cargas de traballo de cada un dos postos.

- E, na última, analizáronse os resultados e elaborouse un informe-proposta con valoración de distintas alternativas.

Concluíu o relatorio delimitando o ámbito das solucións organizativas que serviron de base para a reestructuración da periferia do MAPA. Dunha banda, sinalou os obxectivos (mellora-la prestación de servicios e obte-la unidade de dirección e representación) e os condicionantes (non reborda-lo ámbito de competencias propio e deseñar unha organización que admita cambios no ca-

so de que varíe ese ámbito de competencias). E, doutra, os factores de estabilidade (minimiza-lo impacto do cambio e respecta-lo elemento humano na organización) e de cambio (optimiza-los recursos humanos e materiais e lograr unha maior coordinación cos servicios centrais), de xeito que a estrutura resultante acadase un adecuado equilibrio entre todos eles.

No coloquio, o conferenciante manifestou, entre as cuestións que lle formularon os asistentes, que o motivo fundamental para calquera reestructuración organizativa é o propio funcionario, xa que este valora o seu traballo e se ve que este non se desenvolve axeitadamente, entón, perde a motivación. Tamén afirmou que só unha racionalización da periferia, sen entrar en cuestións de fondo como a Administración única, nos levará a un menor gasto público; comentou que a proposta de Administración única modifica a Constitución, mais, en todo caso, estaba de acordo en que se deben evita-las duplicidades e superposicións de competencias.

Correspondeulle o segundo relatorio a RICARDO DELICADO CARBÓ, xefe de área da Unidade de Estudos de Retribucións do Ministerio de Economía e Fenda, que abordou o sistema retributivo dos funcionarios públicos no marco estatutario, dedicándose a acentua-los obxectivos e melloras do sistema retributivo actual, despois de realizar unha breve análise dos distintos réximes retributivos aplicables ós diferentes colectivos de funcionarios da Administración do Estado e duns instrumentos técnicos de ordenación do persoal como son as relacións dos postos de traballo.

O relator comezou enumerando os principios básicos dun sistema retributivo ideal, dicindo que só se debe retribuír ata o límite das posibilidades económicas da empresa e que o nivel retributivo se debe relacionar coas características do mercado ou sector no que concorre a empresa, coa propia estrutura organizativa e coa dedicación real dos traballadores na consecución dos concretos fins empresariais. Sobre as dúas primeiras bases retributivas, posibilidades reais da empresa e competencia externa, obterase o grao de eficacia da mesma respecto do mercado. E, para procura-las outras dúas, equilibrio interno e estímulo individual, valoraranse os postos de

traballo e fixarase un sistema adecuado de medida do desempeño.

A Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública, deseña o sistema retributivo dos funcionarios públicos no marco estatutario para todas as administracións públicas, diferenciando as retribucións básicas e as complementarias. As primeiras son o soldo, os trienios e as pagas extraordinarias, fixadas todas elas en función dos corpos ou escalas de funcionarios ó servizo das administracións públicas, que se agrupan en cinco grupos segundo a titulación esixida para o ingreso en cada un deles. As segundas comprenden os complementos específicos e de destino, ligados ó posto de traballo; e o complemento de produtividade e a gratificación, ligados ó desempeño do posto. No que se refire ó complemento de destino que lle corresponde ó nivel do posto que se ocupe, o relator sinalou que unha vez que se adquire o grao persoal polo desenvolvemento de un ou máis postos de nivel correspondente durante dous anos continuados, ou tres con interrupción, a retribución ligada ó complemento de destino pasa de ser unha remuneración vinculada ó posto a outra de carácter fixo e persoal.

A seguir, analizou o sistema retributivo que regula a Lei 30/84, do 2 de agosto, aplicable ó persoal funcionario civil da Administración do Estado, mais tamén indicou que existe o da Administración de Xustiza –Lei 17/80, do 24 de abril–, e outros sistemas retributivos fundamentados no da LMRFP, mais articulados como réximes retributivos con características propias no aspecto das retribucións complementarias (persoal docente, persoal militar das forzas armadas, ...).

Por outra banda, referiuse ás relacións de postos de traballo, medio que utilizan as administracións territoriais (Administración estatal, autonómica e local) para a ordenación do seu persoal, de acordo coas necesidades dos servizos, precisando os requisitos necesarios para o desempeño de cada un dos postos.

Despois de expoñe-lo contido legal (art. 15 e 16 da LMRFP) e o modelo e as normas de elaboración (Orde do Ministerio de Relacións coas Cortes e da Secretaría do Goberno do 6 de febreiro de 1989) das RPT, o conferenciante

apuntou que lles corresponde ó Ministerio para as Administracións Públicas e ó de Economía e Facenda, a través da Comisión Interministerial de Retribucións, a aprobación conxunta das relacións iniciais e modificacións, agás a asignación inicial do complemento de destino e do específico, que son competencia do Goberno.

Na valoración dos postos de traballo utilízanse, indicou, tanto métodos cualitativos coma cuantitativos. Os primeiros comparan cada posto cos demais da organización ou ben cunha escala determinada de postos normalizados para así decidi-la súa importancia e poder ordenalos, sen cuantificación das diferencias. Nos sistemas cuantitativos secciónase o posto en características parciais e, por comparación coas descrições dos postos entre si ou cunhas definicións estándar, mídense cuantitativamente as diversas características dos mesmos.

A continuación referiuse ós obxectivos e melloras do sistema retributivo actual, sinalando que se debe mellora-lo equilibrio co mercado externo e buscar un equilibrio interno na propia Administración. En canto á primeira cuestión, precisou que a mera comparación entre as retribucións da empresa privada e as da Administración revela unha clara desvantaxe para esta última, coa agravante de que as diferencias son maiores canto máis se ascende na escala; unha consecuencia negativa desta diferenza retributiva é o transvasamento de efectivos da Administración pública cara ó sector privado que lle ofrece melloras retributivas ó persoal, preparación e cualificación que estiveron a cargo da propia Administración. Polo que se refire a mellora-lo equilibrio interno, mostrou partidario de corrixi-los diferentes tratamentos retributivos para postos similares, e viceversa.

Tamén destacou que se debe reduci-lo número de complementos específicos existentes na actualidade, asignándoos ós distintos niveis de complemento de destino.

Finalmente, R. Delicado apuntou que unha reforma global do sistema retributivo debe realizarse a través dos seguintes criterios básicos: ampliación do abano salarial, redución do peso retributivo correspondente ó posto de traballo nos niveis altos, asunción do concepto de gratificación polo de produtividade e avaliación do rendemento.

Na charla fíxose fincapé en que a motivación e estimulación dos funcionarios está en función das retribucións que cobran, xa que se estas son menores ou inadecuadas para o posto que ocupan e a responsabilidade que o mesmo implica, prodúcese unha apatía e descontentamento xeral entre os funcionarios. Tamén indicou que non sería correcta a supresión total dos complementos incentivadores dado que producen discriminacións, aínda que si estaba conforme con eliminar as gratificacións e manter o complemento de produtividade.

Baixo a rúbrica "A responsabilidade patrimonial dos empregados públicos no marco estatutario", participou, nestas xornadas, FRANCISCO ALONSO COLOMER, vicesecretario xeral técnico do Ministerio de Obras Públicas e Transportes, que se centrou na descrición e valoración do sistema regulado na Lei de réxime xurídico da Administración do Estado, do 26 de xullo de 1957, e no Código penal, amais de considerar tamén as novidades introducidas pola Lei 30/92, do 27 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

O relator partiu dicindo que a razón principal de abordar a responsabilidade do empregado público é debido ó clima de inconformismo e de protesta existente entre determinados grupos de profesionais vinculados ás distintas administracións, xa que as súas tarefas se desenvolven á beira dunha fráxil fronteira que os enfrenta con potenciais responsabilidades ás veces desproporcionadas co seu nivel retributivo ou cos medios que as propias administracións poñen á súa disposición.

No noso dereito, o texto capital acerca da responsabilidade da Administración, indicou o conferenciante, foi a LRXAE que contemplaba a responsabilidade patrimonial do mesmo e a das súas autoridades e funcionarios.

Esta lei delimitaba, por un lado, unha responsabilidade do Estado de indemnizar toda lesión que sufran os particulares en calquera dos seus bens e dereitos como consecuencia do funcionamento normal ou anormal dos servicios públicos ou da adopción de medidas que non se poden fiscalizar en vía contenciosa, agás que conorra algún caso de forza maior –esta previsión concretaba o

principio introducido con anterioridade polo art. 121.1 da Lei de expropiación forzosa-, e tamén recollía esa mesma responsabilidade patrimonial directa cando actuase en relacións de dereito privado polos danos e perdas causados polas súas autoridades, funcionarios ou axentes. Esta regulamentación encaixaba co previsto na Constitución que incorporou, no seu art. 106.2, o principio de responsabilidade patrimonial das administracións polo funcionamento dos servicios públicos.

Por outra banda, sinalou que a LRXAE establecía que nos casos en que se orixinasen danos e perdas a terceiros, sen que os funcionarios no exercicio dos seus cargos incorresen en culpa ou negligencia graves, a responsabilidade seríalle imputada á Administración. E se, polo contrario, se dese esa culpa ou negligencia graves no comportamento do funcionario, este aparecería entón como responsable último por canto, ou ben respondería directamente (art. 43), ou ben, se o Estado indemnizaba ós terceiros lesionados, este podería actuar para esixirlle a aquel a responsabilidade correspondente (art. 42); neste último caso, os dereitos dos cidadáns aparecían perfectamente garantidos ó se recoller un principio de responsabilidade patrimonial directa e solidaria.

Sen embargo, o relator destacou que ese sistema de responsabilidade solidaria resultaba pouco coherente e práctico por diferentes motivos que van desde que ese réxime non supuña unha maior garantía para o particular ata a perda da súa xustificación institucional ó responder a uns condicionamentos sociais xa superados, sen esquecer que esa regulación tampouco resolvía o problema de fondo de facer compatibles os dereitos do particular lesionado coa responsabilidade proporcionada do funcionario.

A seguir, A. Colomer referiuse ó tratamento penal da responsabilidade patrimonial do funcionario. Nesta cuestión puxo o acento en que, con base nos arts. 19 –“Toda persoa responsable criminalmente dun delito ou falta, tamén o é civilmente”– e 22 do Código penal, se a conducta do funcionario é sancionable penalmente, a responsabilidade civil derivada da mesma corresponde de maneira directa, aparecendo a Administración só como responsable subsidiaria; mais esta responsabilidade civil de segundo grao da Administración desaparece

cando o comportamento do funcionario se produce á marxe da relación de servizo.

A continuación, o relator fixo un exame crítico da doutrina do Tribunal Supremo sintetizando que este, a teor do disposto no art. 22 do Código penal, recoñece a responsabilidade patrimonial subsidiaria do Estado e demais corporacións de dereito público, como consecuencia de conductas penalmente ilícitas por parte dos seus funcionarios, nos casos en que se probe a existencia dunha relación de dependencia entre o autor da infracción penal e o Estado ou corporación e a circunstancia de que a actividade reprobada pola norma se produciu no marco da relación de servizo. Non obstante, indicou que a interpretación dada polo alto tribunal a ese precepto resulta opinable posto que non existe unha cita expresa nin do Estado, nin do funcionario público, se ben dixo que esa interpretación extensiva por analogía se xustifica ante o manifesto baleiro legal existente en relación coa responsabilidade que se lle debe imputar á Administración.

O conferenciante apuntou, respecto da antedita normativa penal, que pode orixinar unha situación especialmente gravosa para o funcionario procesado, polo que non lle parece suficiente que a responsabilidade da Administración xurda con carácter subsidiario, sobre todo ante a evidente desproporción entre a posición orgánica e profesional do funcionario e as potenciais responsabilidades en que pode incorrer como consecuencia da súa actuación cando exerce as prerrogativas propias do seu cargo.

Fronte á situación de desproporción do funcionario responsable que reflectía a lexislación vixente, suscitouse a necesidade dunha revisión da mesma e nesta liña situou o conferenciante a nova LRPAC e o proxecto de lei orgánica do Código penal.

a) Respecto da primeira, dixo que resultaba necesario determina-lo sistema de responsabilidade patrimonial que introduce para as autoridades e persoal ó servizo das administracións públicas, xa que derogou, entre outros, os arts. 40 a 43 da LRXAE de 1957.

O relator esquematizou as novidades en catro puntos:

■ Mantemento do principio de responsabilidade patrimonial directa da Administración, polos danos e perdas causados polas actividades e persoal ó seu servizo.

■ Reiteración da acción de regreso da Administración cando se indemniza directamente ós lesionados; e previsión dun principio de responsabilidade dos empregados públicos polos danos causados nos bens ou dereitos daquela se concorrese dolo, culpa ou negligencia graves. Precisou que a lei introduce acertadamente o dolo como suposto de responsabilidade.

■ Ponderación da responsabilidade anterior en función de determinados criterios (dano, intencionalidade), axustándose aquela ás circunstancias concretas.

■ Mantemento da remisión á lexislación correspondente para a esixencia das responsabilidades civil e penal de autoridades e persoal. Aquí manifestou a inconveniencia de admiti-la responsabilidade do empregado público en vía civil (agás que se derivase dun comportamento alleo ó servicio) con base en que a tutela do lesionado faina innecesaria ó se identificar un “patrimonio” de imputación de responsabilidade suficiente como é o do Estado; e en que a responsabilidade última do empregado público, de existir, sempre poderá ser esixida pola acción de regreso da Administración.

b) Polo que se refire ó PLOCP, enmarcou nunha renovación substantiva do sistema vixente a través do art. 122 que establece que os entes públicos responden patrimonial e directamente dos danos causados polos penalmente responsables de delitos ou faltas, cando estes sexan autoridades, funcionarios ou axentes que actúan no exercicio das súas funcións e no cumprimento dos servizos públicos que tivesen ó seu cargo.

Enumerou as innovacións máis importantes, como son: en primeiro lugar, supresión da responsabilidade patrimonial subsidiaria das administracións para pasar a ser directa; en segundo termo, a orde xurisdiccional contencioso-administrativa será a competente para se pronunciar na materia, reservándose a ela o pronunciamiento sobre se a conducta dos servidores públicos se produciu no marco da relación de servizo; e, por último, mantemento da posibilidade de exercer-la acción civil en vía penal contra o axente público.

Na parte final da súa intervención fixo a proposta dun novo modelo para articula-la reparación dos danos debidos ó funcionamento dos servizos públicos imputa-

bles ós empregados da Administración, considerando tódolos suxeitos implicados: terceiro-lesionado, Administración e empregado público.

A eventual obriga de indemnizar polos danos que o empregado público ocasione no servicio das súas funcións debe moderarse, comentou A. Colomer, atendendo ós condicionamentos reais do dito exercicio e, así, di-xo que aquel será o responsable, pero non máis alá do que a equidade impón e a sociedade require.

O modelo de responsabilidade debería comportar, manifestou, as seguintes correccións:

1. Supresión da posibilidade de esixir a responsabilidade civil do empregado público ante a xurisdicción correspondente, xa que é colocado procesualmente nunha situación vulnerable. A apertura da vía civil non garante máis solidamente a parte lesionada e a responsabilidade última, de se-lo caso, do axente público está asegurada pola vía de regreso.

2. Modificación da redacción do art. 122 do PLOCP, admitindo que a comparecencia da Administración no proceso enervará a acción civil para reserva-la solución do asunto a unha única orde xurisdiccional especializada.

Ademais engadiu que o límite da opción podería estar no caso de que o empregado incorrese nun delicto doloso, dado que a malicia exclúe a cobertura da responsabilidade civil por parte da Administración da que dependa.

No debate abordouse a proba da responsabilidade do funcionario e o acceso ó padrón de censos electorais sen conculca-lo dereito á intimidade.

Por último, desenvolveuse unha MESA REDONDA formada por representantes sindicais, ademais do letrado maior do Concello de Alcalá de Henares, Pedro Antonio Martín Pérez, e o coordinador, González-Haba.

Na mesa abordouse o estatuto dos empregados públicos como unha carta magna na que se conterían, entre outras materias, a natureza da relación dos funcionarios, o sistema de acceso á función pública e, en xeral, todo o que se refira á vida activa do traballador. Ó mesmo tempo, indicouse que se deben recolle-los dereitos tanto in-

dividuais (seguridade social, carreira administrativa, seguridade e hixiene, réxime disciplinario), coma colectivos (negociación colectiva), e os deberes xenéricos da Administración cos cidadáns (a nova Lei 30/92, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, considera ó administrado como cidadán, establecendo unha táboa ou decálogo de dereitos). En particular, destacou-se a pouca eficacia dos procesos de negociación colectiva por mor da falta de experiencia e propúxose que o modelo de negociación colectiva dos concellos se extrapole a outras administracións.

Precisouse que o estatuto dos funcionarios se debería regulamentar nun corpo normativo único adaptable ó sistema constitucional vixente. Tamén se aludiu á existencia dun código ético, sempre que sexa consecuencia da mesma regulación contida no dito corpo normativo.

A seguir, sinalouse que algunhas partes das normas ou bases que regulamentan actualmente a función pública se atopan obsoletas, xa que, ou ben están caducas (sistema retributivo), ou ben perderon virtualidade (intervalos de niveis). Púxose o acento en que a Lei 30/84, do 2 de agosto, non define un modelo claro de función pública.

Por outra banda, comentouse que a determinación legal dos postos de traballo que poden ser ocupados por funcionarios ou laborais –art. 15 da Lei estatal 23/88, do 28 de xullo, e art. 25 da Lei galega 4/88, do 26 de maio– deforma a relación xurídica entre estes dous colectivos e, así, propúxose unha norma estatutaria que non diferencie entre laborais e funcionarios.

Presentouse, en definitiva, a proposta de que o estatuto dos funcionarios das administracións públicas se regulamente nun corpus único, homoxéneo, harmónico e actualizado. 