


Francisco Javier
Cancela
Rodríguez

Xornada sobre o Proxecto de lei da reforma da función pública

Bolseiro |

(EGAP, Santiago de Compostela,
26 de novembro de 1993)

 O día 26 de novembro de 1993 tivo lugar no salón de actos da Escola Galega de Administración Pública, sita en Santiago de Compostela, unha Xornada de estudo do Proxecto de lei de reforma do réxime xurídico da función pública.

O obxectivo da xornada foi a análise técnico-xurídica e a valoración global do proxecto, o cal radica na actual situación económica que demanda a adopción de diversas medidas legislativas que contribúan ó cabal cumprimento dos obxectivos económicos previstos na Lei dos presupostos xerais do Estado para 1994, e así, o proxecto prevé dota-las administracións públicas dos instrumentos necesarios para levar a cabo unha axeitada reordenación do persoal ó seu servizo mediante a modificación

da Lei 30/84, do 2 de agosto, de medidas de reforma da función pública.

O principal instrumento que se regula no Proxecto de lei –aprobado en Consello de Ministros o día 8 de outubro de 1993– é o de pór en marcha uns plans que adecúen correctamente os recursos humanos con que xa conta a Administración ás necesidades reais e ó volume de traballo de cada ministerio ou organismo, de xeito que se renda máis, se mellore a organización e principalmente se lexitime o traballo do empregado público ante a sociedade.

O acto da inauguración estivo presidido polo director da escola e catedrático de dereito administrativo da Universidade da Coruña, D. XAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, que manifestou a súa satisfacción pola realización desta xornada que responde, ademais de á mesma función que ten a escola de formar mediante cursos, seminarios ou conferencias ós distintos empregados públicos, á relevancia e expectación que suscita o tema de debate entre o persoal ó servizo das administracións públicas.

O coordinador da xornada, D. PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago, presentou ós relatores que expoñían os seus respectivos puntos de vista acerca do proxecto. Tamén adiantou as súas dúbidas sobre se o procedemento de urxencia polo que se tramita é o máis correcto debido á enorme transcendencia que ten unha nova regulación para os funcionarios.

A sesión matinal abriuna D. RAMÓN PARADA VÁZQUEZ, catedrático de dereito administrativo da UNED, co relatorio titulado “A reforma e o seu encaixe nos modelos de función pública e de relacións laborais da empresa privada”.

As primeiras palabras que pronunciou revelaron a súa intención de aclaralo verdadeiro alcance e significado deste novo proxecto de medidas fiscais, de reforma do réxime xurídico da función pública e da protección por desemprego, que considerou de principio algo confuso.

Este proxecto –dixo o relator– é a terceira reforma socialista da función pública. A primeira realizouse mediante a LMRFP de 1984, que foi matizada polo Tribunal Constitucional en 1988¹. Esas reformas reflectiron unha po-

¹ Froito disto foi a Lei 23/88, do 28 de xullo, de modificación da Lei 30/84, do 2 de agosto.

lítica anticorporativa e unha liña *laboralizante* das relacións funcionarias, ó mesmo tempo que un aumento do poder discrecional do poder político no manexo da función pública e unha introducción dos sindicatos nas relacións das administracións públicas.

Sen embargo, o proxecto hoxe estudado responde a un contorno diferente como é a catastrófica situación económica que padece o país: débeda pública elevada, descenso dos ingresos fiscais e incremento dos gastos públicos. Esta situación obedece tanto a causas esóxenas coma internas como: a falta de competitividade fronte a outros países que producen con menores custos, o incremento do tamaño das administracións públicas e a creación doutras (as autonómicas) e a diminución do control que exercía a Administración do Estado sobre os entes municipais ó recoñecerse o dogma da autonomía municipal mediante unha sentenza do Tribunal Constitucional.

Ante este estado de cousas, o Goberno reacciona nunha dobre fronte:

a) No sector privado reformando a lexislación laboral cunhas medidas dramáticas co fin de reduci-los custos laborais, mesmo mediante a redución de empregos. Entre as medidas apuntou a simplificación dos atrancos ós expedientes de regulación de emprego, o abaratamento do despedimento e a promoción dos empregos temporais en precario (contratos de aprendizaxe).

b) No sector público situou entre outras medidas o Proxecto de reforma da función pública. En especial os denominados plans de emprego das administracións públicas que se xustifican, indicou o profesor Parada, na propia exposición de motivos do proxecto, cando di que no marco da función pública é necesario articular medidas que, a partir da racionalización e axuste da estrutura das organizacións administrativas, melloren o rendemento dos recursos humanos da propia administración sometendo a súa planificación e xestión a procesos dotados de maior axilidade e eficacia, optimizando así os custos de persoal. E, á dita finalidade responden os plans de emprego que se configuran como instrumentos esenciais para a presentación global das políticas de recursos humanos das distintas organizacións administrativas e que tratan de adecua-lo mercado interno de traballo ás nece-

sidades reais da administración para incrementa-la súa eficiencia.

Nese contexto –sinalou o relator– regúlanse no proxecto novas figuras como a reasignación de efectivos e a situación administrativa da expectativa de destino, ou a nova modalidade de excedencia forzosa, que combinan tanto medidas para situa-los efectivos de persoal dispoñibles nas áreas ou sectores necesitados deles coma outras en materia de retribucións e de provisión de postos de traballo para os funcionarios afectados pola reasignación de efectivos, acordes co tradicional principio de estabilidade no emprego da función pública.

Esta exposición de motivos foi relacionada polo profesor Parada coa cuestión de se o proxecto respectaba ou non o principio de inamovibilidade no emprego dos funcionarios públicos. Fixo primeiro un repaso histórico acerca da existencia ou non deste principio nas bases do sistema constitucional, sinalando que só se atopa referido ós xuíces e maxistrados. Xa Argüelles na constitución das Cortes de Cádiz en 1812 diferenciou entre os maxistrados e os demais empregados públicos, dicindo que só sobre estes últimos recae o poder de traslación ou mobilidade do Goberno. Mais a partir da metade do século XIX, o principio xudicial de inamovibilidade aplícase tamén ó resto de funcionarios, sobre todo polo desenvolvemento do modelo de corpos especiais, afirmando así a propiedade do emprego; só causas penais ou disciplinarias xustificadas farían que os empregados públicos perdesen o seu dereito á inamovibilidade.

Esta regra de inamovibilidade –indicou o Sr. Parada– non se recolle na actual Constitución de 1978, aínda que nesta se prevé a función pública de tal xeito que esta se configura como unha garantía institucional dos funcionarios con rango constitucional e non se perde se non é por causas xustificadas. Ó seu entender resulta lóxico que teña ese rango, porque o poder político non pode manipular as administracións públicas e a función pública ó seu antollo, nin debe xogar co sistema de provisión de postos de traballo.

Finalizou esta breve introducción dicindo que o proxecto é constitucional porque respecta ese principio tradicional da inamovibilidade funcional, aínda que pa-

ralelamente incida nos postos de traballo a través dos plans de emprego.

A seguir, pasou a desenvolver en detalle algunhas disposicións do proxecto, comezando cos ditos plans de emprego. Dixo que esta figura de organización administrativa ten unha natureza xurídica regulamentaria atendendo ó seu contido e é susceptible de impugnación ante a xurisdicción contencioso-administrativa. Estes plans poden comprender distintas medidas de ordenación (previsións sobre modificacións de estruturas organizativas e de postos de traballo, reasignacións de efectivos de persoal, necesidades adicionais de recursos humanos,...) as cales respectarán en todo caso o conxunto dos dereitos dos funcionarios.

Sinalou ademais que a figura da excedencia forzosa se afasta ou se atrasa para o funcionariado, xa que se arbitran no proxecto novas alternativas para evitar chegar a ela. É así que na súa opinión o emprego público resulta máis seguro có privado. A continuación falou do novo apartado g) do art. 20.1 da Lei 30/84, que regula a reasignación de efectivos, que trata de destinar a outro posto de traballo os funcionarios, ós que un plan de emprego suprimiu o seu posto segundo uns criterios obxectivos e abertos concretados en cada plan, de xeito que afirmou que nunca procederá un plan de emprego que implique unha redución total dos postos de traballo.

En particular, no ámbito da Administración xeral do Estado, o procedemento anterior pode discorrer por varios momentos. En principio, o funcionario ó que lle afecta un plan de emprego pasará a disposición do ministro respectivo durante un prazo máximo de catro meses contados a partir da supresión do posto; a reasignación ministerial terá carácter obrigatorio para postos do mesmo municipio e voluntario para os de distinto e percibiranse as retribucións totais do posto que se desempeñaba. No caso de que o funcionario non atope outro posto no ámbito ministerial no que estivese destinado, pasará a disposición do Ministerio para as Administracións Públicas durante un prazo de tres meses, o que pode reasignalo a postos doutros ministerios percibindo as retribucións do posto que ocupaba. Se transcorridos eses sete meses o funcionario non obtén ningún posto, adscribírase ó MAP na situación de expectativa de destino, na que

poderá estar un ano, e este departamento poderá reasignalo a postos de similares características doutros ministerios, con carácter obrigatorio cando se sitúen na mesma provincia e voluntario se é en distinta. Por último, se non consegue un posto durante ese ano e sete meses ou incumpre algunha das obrigas que determina o proxecto para os que se atopen en expectativa de destino², pasará á situación de excedencia forzosa.

Os que se atopen na situación anterior –indicou o profesor– terán dereito a percibi-las retribucións básicas e, de se-lo caso, as prestacións familiares por fillo ó seu cargo e terán incompatibilidade para desempeñar calquera posto público mais non privado.

Máis adiante, abordou as dúas medidas complementarias que recolle o proxecto nos seus arts. 18 e 21:

■ O primeiro establece que os funcionarios que se atopen a disposición do ministro ou do MAP ou nas situacións de expectativa de destino ou de excedencia forzosa, como consecuencia dun plan de emprego, poderán optar por pasar á situación de excedencia voluntaria incentivada. Esta nova figura, que acorda o MAP (ou o órgano competente da Administración de que se trate), poderá durar cinco anos, transcorridos os cales, se non se solicita o reingreso, pasarán á situación de excedencia voluntaria por interese particular. A excedencia voluntaria incentivada é incompatible co desempeño dun posto no sector público baixo ningún tipo de relación funcional ou contractual, sexa esta de natureza laboral ou administrativa.

■ O segundo prevé que os funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos que se atopen en expectativa de destino ou en excedencia forzosa, como consecuencia dun plan de emprego, poderán solicita-la xubilación forzosa incentivada, nas condicións establecidas no réxime de Seguridade Social en que se encadren. Requírense 60 anos de idade e 30 de servicios. Tamén precisou que os que se acollan a este tipo de xubilación terán dereito a precibir unha indemnización única e alzada que determinará o Goberno segundo as circunstancias que establece o proxecto.

Como conclusións o profesor Parada dixo que era difícil que as administracións públicas utilizasen estes no-

² O funcionario que se atope en expectativa de destino verase obrigado a: 1º Aceptalo destino nun posto de características similares ó que desempeñaba que lle ofrezan na provincia onde estivese destinado. 2º Participar nos concursos para postos axeitados ó seu corpo, escala ou categoría, situados na provincia onde estivese destinado. 3º Participar nos cursos de capacitación ós que se lle convoque.

vos instrumentos xurídicos, dado que existiría unha forte resistencia por parte dos funcionarios e dos sindicatos, o que orixinaría un enorme custo político; e que realmente estas medidas non implicarán un aforro substancial do déficit do sector público, porque son demasiado xenerosas. Á parte diso, engadiu que esta reforma a penas ía ser operativa pola indubidable escaseza de medios económicos para financiala.

Na charla deixou ben claro que os plans de emprego público como norma regulamentaria do MAP son impugnables ante a xurisdicción contencioso-administrativa. Outra cuestión que aclarou foi que a exclusión deste sistema dos funcionarios docentes se atopa na liña de privilexio de que gozan como consecuencia da autonomía universitaria, recalcando que está totalmente inxustificando o mantemento dese sistema de privilexio, porque a docencia é un servizo público financiado con fondos públicos. Tamén comentou que esta lei ó final non terá unha aplicación real, xa que a única intención do Goberno ó establecer estas medidas no sector público é xustificalas dramáticas medidas que adopta no sector privado. E, por último, considerou o Sr. Parada que os principios de imparcialidade e eficacia non se albiscan no proxecto; o primeiro, amais de retroceder no seu momento coa reforma de 1984, ó romperse a profesionalidade ou confianza que existía nos funcionarios pola recuperación do poder pola clase política, pérdese agora máis cos plans de emprego; e o segundo tampouco se atopa, porque o que procura o proxecto é reducir custos e non aumenta-la eficacia.

A seguinte intervención correspondeulle a PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS, que disertou sobre “Plans de emprego, reasignación de efectivos, novas situacións administrativas e outros instrumentos xurídicos do Proxecto de lei de medidas fiscais, de reforma do réxime xurídico da función pública e da protección por desemprego”.

O relator –despois de recordar unha cita de F. Garrido Falla na que este, ante o tema da natureza xurídica administrativa ou laboral da relación do funcionario coa Administración, se opón radicalmente á tese do funcionario “traballador da Administración”– comezou sinalando a tendencia a configurar hoxe un sistema de función pública moi próximo ou case asimilado ó modelo de relacións laborais propio da empresa privada e afasta-

do das prescricións constitucionais do art. 103, tan conectadas á garantía de neutralidade ou imparcialidade dos funcionarios públicos.

Limitouse a considerar previamente dous aspectos que entendeu relevantes non só para a configuración da función pública, senón tamén para unha mellor valoración das disposicións concretas que introduce o proxecto en estudio:

A) Dunha banda, referiuse ó tratamento que a xurisprudencia dá ultimamente á dualidade do persoal existente nas administracións públicas (estatutario e laboral).

Tanto o Tribunal Constitucional coma o legislador trataron de establecer uns criterios diferenciadores para acomoda-la coexistencia deses dous tipos de persoal (e as súas consecuencias) coas prescricións constitucionais; mais a práctica administrativa tendeu a posibilita-lo acceso do persoal laboral a determinadas características propias do réxime estatutario funcional, especialmente polo que se refire á permanencia no posto.

Con todo, o Tribunal Supremo adoptou unha posición que revela as inconcrecións legais, a conflictividade que provoca a coexistencia deses dous colectivos de persoal e os esforzos por contrarrestar aquela tendencia co marco constitucional e legal, tratando de evitar, en último extremo, a desnaturalización da relación contractual e da súa transformación de “laboral-temporal” en “definitiva-funcional”.

O profesor concretou os criterios que o Tribunal Supremo mantén sobre o marco normativo vixente³ en aplicación casuística do réxime normal de incorporación de traballadores ás administracións públicas:

a. As administracións públicas poden acudir á contratación laboral por tempo certo respectando as esixencias da súa normativa e dada a súa propia natureza, estalles vedado amplia-lo seu cadro de persoal sen o cumprimento das disposicións específicas reguladoras do acceso á función pública.

b. A continuidade na prestación de servicios correspondente a un contrato laboral por certo tempo, concluído o seu termo ou as súas prórrogas, non se pode reputar constitutiva de fraude de lei, pois, para isto precisaríase acreditar que se perseguía un fin prohibido po-

³ O art. 15 do Estatuto dos traballadores e outras normas específicas e, sobre todo, o art. 19 da Lei 30/84. Este último artigo, que ten carácter básico, di que as administracións públicas seleccionarán o seu persoal, xa sexa funcionario, xa laboral, de acordo coa súa oferta de emprego público, mediante convocatoria pública a través do sistema de concurso, oposición ou concurso-oposición libre nos que se garantan en todo caso os principios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade, así como o de publicidade.

lo ordenamento xurídico. En cambio, a fraude consumaríase se convertesen os contratos temporais en indefinidos.

c. Non é posible pretender unha alteración da natureza contractual (de temporal en definitiva) pola inactividade administrativa de non cancelala ó seu termo. E moito menos pretende-la integración do traballador no marco funcionarial.

Finalmente indicou neste aspecto que esta doutrina do Tribunal Supremo se ratificou en polo menos dúas sentencias para a unificación de doutrina⁴.

B) Doutra banda, destacou o paulatino desgaste lexislativo das características propias do réxime estatutario, é dicir, a *despublificación* ou *laboralización* progresiva dos funcionarios; sinalou que o significativo é que este proceso –aberto xa pola lexislación funcionarial de 1964 e consagrado pola Lei 30/84– parece concluír con este proxecto de reforma do réxime xurídico da función pública, xa que introduce unhas modificacións substantivas que seguen esa liña de progresiva laboralización.

O Sr. Mariñas para chegar á anterior conclusión analizou non tódalas disposicións do proxecto senón só os arts. 18, 20.1, 29, 30 e 34 da Lei 30/84 por se-los máis trascendentais para a súa liña argumental e, ó tempo, salientou que o proxecto dá ás súas normas (agás ó art. 30.4 e á disposición adicional vinteunha) o carácter de bases do réxime estatutario dos funcionarios, o que na súa opinión lles provocará problemas non só ós funcionarios docentes e sanitarios senón sobre todo ós locais.

1º. A nova redacción do art. 18 da Lei 30/84 establece –indicou o profesor– que os plans de emprego, referidos tanto a persoal funcionario coma laboral, conterán tódalas actuacións por desenvolver para a óptima utilización dos recursos humanos no ámbito a que afecten, que pode ser un ministerio ou varios, ou organismos autónomos ou áreas administrativas concretas. Así, estimou que estes plans se elevan como o centro do sistema e o seu auténtico alcance compróbase nas propias previsións e medidas que poden conter, que van desde reasignacións de efectivos de persoal ata calquera outro tipo de medidas relacionadas cos obxectivos do plan de emprego de que se trate.

⁴ En concreto, as sentencias son do 18 de marzo de 1991 e do 19 de maio de 1992.

En concreto, dixo que, como un plan de emprego pode conter previsións⁵ de modificación de estruturas orgánicas e de relacións de postos de traballo e como debe ser aprobado polo MAP, unha simple orde ministerial pode alterar esas estruturas e relacións dando así a entrada a posibles alteracións arbitrarias. Á parte sinalou que non se prevé intervención sindical ningunha na aprobación do propio plan.

Apuntou que o plan pode suspender as incorporacións de persoal externo ó ámbito ou sector afectado, tanto as derivadas de oferta de emprego coma de procesos de mobilidade. Isto –estimou o Sr. Mariñas– reduce a mobilidade e conculca o tradicional dereito de tódolos funcionarios a optar a tódalas prazas vacantes.

Por último, enumerou como medidas claramente restrictivas ou agresivas que pode conter o plan as seguintes: as medidas específicas de promoción interna (pechan a posibilidade da “carreira administrativa”), a prestación de servizos a tempo parcial e a autorización de concursos de provisión limitados ó persoal dos sectores que se determinen.

2º. O novo apartado g) do art.20.1 permítelles ós funcionarios ós que un plan de emprego lles suprimise o seu posto ser destinados a outro polo procedemento de reasignación de efectivos; o profesor Mariñas advertiu da imprecisión técnica deste parágrafo ó non regula-lo xogo deste procedemento de reasignación e do concurso. Tamén se referiu ós criterios obxectivos aplicables que se deben relacionar coas aptitudes, formación, experiencia e antigüidade, sendo esta fórmula aberta e de discrecional valoración. O precepto recolle as indemnizacións que debe percibi-lo funcionario trasladado.

Logo fixo referencia ás fases en que se produciría a reasignación. A primeira efectuaríase no prazo máximo de catro meses⁶ e tería carácter obrigatorio para postos do mesmo municipio⁷ e voluntario para os que radicasen en distintos, os que en todo caso serían de similares características, funcións e retribucións ós desempeñados ata entón. Na seguinte fase, se o funcionario non obtivese posto, no prazo máximo de tres meses poderá ser reasignado a postos doutros ministerios percibindo as retribucións do posto anterior. Por fin, na última, se aín-

⁵ O anteproxecto era máis directo, xa que o termo **previsións** non figuraba.

⁶ O anteproxecto fixaba seis meses.

⁷ O anteproxecto dicía localidade.

da non lograse posto, o funcionario adscribirase ó MAP, nunha relación de postos en reasignación, en situación de expectativa de destino, e poderá reasígnalo a postos doutros ministerios, con carácter obrigatorio se o posto radica na mesma provincia ou voluntario se radica en distinta.

3º. O proxecto engade os apartados 5 e 6 ó art. 29 da Lei de medidas.

O primeiro regula a situación de expectativa de destino en que queda o funcionario que agarda unha reasignación xerada por un plan de emprego que suprimiu o seu posto. Este funcionario percibirá as retribucións básicas, o complemento de destino do seu grao persoal e o 50% do complemento específico do posto que ocupaba⁸; a duración máxima desta situación administrativa sería de un ano, transcorrido o cal, pasará á situación de excedencia forzosa.

O Sr. Mariñas precisou que a Administración pretende con este precepto introduci-lo despedimento e considerou difícil concilialo coas afirmacións do Plan de modernización das administracións públicas cando este se propón que hai que fuxir dunha administración de pura imposición de potestades para configurar unha administración participativa.

O apartado 6 do art. 29 engade unha nova modalidade de excedencia forzosa que só se produce para os funcionarios que se atopen na terceira fase de reasignación cando non existise ningunha vacante na provincia. Aquí falou da configuración dunha excedencia forzosa agravada respecto do réxime hoxe vixente e inxusta para o funcionario.

O proxecto por outra banda contén a regulación de tres medidas complementarias que -segundo a exposición de motivos- flexibilizan o marco xurídico da función pública:

▶ A primeira é a excedencia voluntaria incentivada (art. 29.7º da Lei 30/84) á que se acollen, se a Administración o acepta, os funcionarios que se atopen en primeira ou segunda fase de reasignación. E terán dereito a isto, á súa vontade, os que estean en expectativa de destino ou en excedencia forzosa como consecuencia dun plan de emprego.

⁸ O anteproxecto establecía que os funcionarios en expectativa de destino percibirían as retribucións básicas, o grao persoal consolidado e o 25% do complemento específico correspondente ó posto que desempeñaban.

Os que estean nesta situación terán dereito a percibir unha mensualidade correspondente ó último posto desempeñado por cada ano completo de servizos efectivos (excluíndo os pagamentos extraordinarios⁹ e o complemento de produtividade) e sen que nunca poidan percibir máis de doce mensualidades. E, a duración é forzosa de cinco anos, o que –ó entender do relator– resulta abusivo, xa que lle corta ó funcionario a posibilidade de pedir en calquera momento o reingreso ó servizo activo, con dereito a obtelo se existise vacante.

► A segunda medida complementaria que sinalou foi a xubilación anticipada incentivada. O art. 34 establece que poderán solicitala os funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos que estean en expectativa de destino ou en excedencia forzosa, como consecuencia dun plan de emprego, nas condicións establecidas no réxime da Seguridade Social en que se encadren¹⁰, sempre que teñan cumpridos 60 anos de idade e 30 anos de servizos¹¹.

Doutra banda, estes funcionarios terán dereito a percibir, por unha vez, unha indemnización que fixará o Goberno segundo a idade e as retribucións íntegras correspondentes á última mensualidade completa que tivese dereito a percibir (con exclusión, de se-lo caso, dos complementos específico e de produtividade) e referida a doce mensualidades. Aquí –apuntou o relator– debería se-la lei máis precisa na determinación indemnizadora, porque existe unha excesiva discrecionalidade gubernamental.

► Finalmente, a última medida que abordou foi a que recolle o apartado 4 do art. 30, que trata do cesamento progresivo de actividades.

Os funcionarios ós que lles falten menos de cinco anos para cumprir-la idade de xubilación forzosa poderán reducir-la súa xornada laboral ata un medio, coa conseguinte redución de retribucións que se determine regulamentariamente. A dita redución tamén poderán solicitala e obtela, de xeito temporal, aqueles funcionarios que a precisen en procesos de recuperación por razón de enfermidade.

En calquera caso, engadiu que o proxecto deixa en mans da Administración o seu outorgamento, xa que este se condiciona ás necesidades do servizo¹².

⁹ O anteproxecto non excluía os pagamentos extraordinarios.

¹⁰ O anteproxecto era máis claro, xa que dicía que os funcionarios incluídos no ámbito de aplicación do réxime de clases pasivas, terían dereito a que o período de tempo que lles faltase para cumprirlos 65 anos se computase como efectivamente prestado para o cálculo da pensión de xubilación; sen que este aboamento puidese, en todo caso, exceder de cinco anos incluídos os aboamentos especiais que lles corresponden en virtude de disposicións legais específicas.

¹¹ O anteproxecto fixaba 15 anos de servizos.

¹² No anteproxecto figuraba como un dereito dos funcionarios.

Xa para rematar, o relator fixo unhas consideracións finais sobre o proxecto en cuestión:

► Encadrou o proxecto no “cambio da cultura administrativa” centrado na consecución de resultados e no equilibrio da relación custo-beneficio como elemento referencial básico, na *desxuridificación* progresiva do funcionamento da Administración, na optimización dos custos de persoal e na redución do tamaño de sector público.

► O feito de que estas disposicións sobre a función pública se incorporen a un proxecto global de medidas fiscais e de reforma do réxime da protección por desemprego amosa a súa finalidade última.

► E ese obxectivo último require unha instrumental desnaturalización do réxime estatutario funcional que, xa non se ve como garantía das funcións públicas que os funcionarios serven, senón como un privilexio e unha mostra desa cultura xurídica que entorpece a eficacia.

O profesor Mariñas ve como un feito case definitivo a laboralización da función pública. Sen embargo, a extensión e aplicación de mecanismos propios do mundo laboral ó ámbito da función pública levan consigo riscos de discrecionalidade, sendo así o prezo dunha suposta eficacia inaceptable. Por isto, inclínouse pola robusteza do “bo dereito vello” axustado á eficacia, mais non ignorante da garantía e da especificidade xurídica que require todo o que atinxe ás funcións públicas.

No coloquio o tema que máis preocupou ós asistentes foi o da nova modalidade de excedencia forzosa, que se cualificou como un despedimento camuflado. Tamén se comentou que esta reforma da función pública acelera a laboralización dos funcionarios, considerándoa como unha chantaxe da Administración, xa que a esta lle resulta máis cómodo manexar persoal laboral. En definitiva, o relator conclúe dicindo que hai que esperar ós regulamentos que desenvolvan este novo réxime da función pública para concretar así o seu verdadeiro alcance.

Xa pola tarde, o terceiro relatorio titulado “A reforma e o réxime estatutario da función pública”, correu a cargo de D. LUCIANO PAREJO ALFONSO, catedrático de dereito administrativo da Universidade Carlos III de Madrid, que fixo –antes de analiza-lo texto do proxecto– unhas reflexións preliminares acerca da articulación destas medidas.

Comezou a súa exposición sinalando que o modelo de función pública tradicional descansaba nunha imaxe da Administración como mera aplicadora do dereito. Isto reflectía, por riba dun principio de estabilidade da organización administrativa e do Estado limitado, a incardinación do funcionario na Administración como un verdadeiro actuante da función pública.

Este sistema, dixo o relator, sufriu a súa primeira crise a partir da reforma de 1964 coa expansión dos corpos xerais, a emersión da patrimonialización do funcionario e o inicio dun lento proceso de degradación da función pública. Este proceso coincide cunha expansión do aparato do Estado a través dunha Administración que, xa non se limita a aplica-lo dereito, senón que presta os seus servizos de distinta forma.

Así mesmo a Administración frágmentase en sectores cunha difícil interrelación entre eles. Ámbolos fenómenos de expansión e fragmentación están na base do achegamento que a normativa regulamentaria da función pública realiza á que rexe as relacións laborais na empresa privada. Ó mesmo tempo, aquela non evoluciona na medida na que a Administración espalla a súa actividade en distintos sectores.

Máis adiante, en 1984, o funcionario non pode exercer función pública; só os rexistradores e os xuíces son capaces de vincular á Administración na que se integran. Introdúcese o novo concepto de posto de traballo, instaurándose un modelo que responde a uns principios contradictorios, como son: a pertenza a un corpo ou escala e o establecemento dunha organización administrativa baseada no sistema de postos de traballo.

Entre tanto, o Estado sufriu transformacións relevantes como a crise do modelo de crecemento económico indefinido e a expansión limitada do sector público. E neste contexto é no que o relator inseriu o proxecto a debate.

Tras esas primeiras reflexións pasou a expor en detalle os distintos pormenores do proxecto de lei.

En primeiro termo, dixo que o proxecto introduce novos instrumentos de xestión de persoal, idénticos tanto para persoal funcionario coma laboral, como son os plans de emprego, que se elaborarán de acordo coas directrices de política de persoal deseñadas polo Goberno. Tamén

precisou que outra figura típica como é a oferta de emprego público verá transformada a súa función pola incidencia destes plans. Por conseguinte, con respecto a estas dúas figuras comentou o seguinte:

A) Os plans de emprego, á vista do art. 18 da Lei de medidas, son un instrumento case laboral de reconversión aplicable á organización administrativa e a súa regulación é básica e, por tanto, vinculante para as comunidades autónomas. O seu impacto non está totalmente acoutado no proxecto, xa que este prevé unha cláusula residual como é que os plans poderán conter outras medidas que procedan en relación cos obxectivos dos mesmos. O seu fin institucional é a óptima utilización dos recursos humanos, de tal xeito que os considerou como uns mecanismos de xestión conxuntural daqueles integrados nunha estrutura administrativa. O seu ámbito –indicou o relator– non se define, polo que o xestor da política de persoal ten á súa disposición un instrumento eficaz que lle permite deseña-la reorganización tanto a nivel micro coma macro, é dicir, localizadamente nuns determinados ámbitos ou cunha maior amplitude.

En particular, sinalou que estes plans poden ter un diverso contido. Así pois, poden integrar unha política de persoal dentro dunha determinada política organizativa; poden modifica-las estruturas organizativas e os postos de traballo, creando deste xeito un buraco negro ou zona de ordenación especial dentro da política de persoal, é dicir, crean un réxime excepcional e transitorio para parte do persoal ó servizo da Administración; poden acoutar e conxelar unha organización administrativa, impedindo as seleccións e ingresos de novo persoal, tanto desde fóra da Administración (oferta de emprego público) coma desde outra (procesos de mobilidade); poden reasigna-los efectivos de persoal e facer que realicen cursos de formación e capacitación para reciclalos á nova organización administrativa; e tamén poden traer consecuencias para o réxime xeral de promoción interna e reduci-la xornada laboral.

B) Os plans de emprego desprazan a oferta de emprego público,¹³ xa que lles dan a esta un papel residual de renovación do persoal ó dicir que serán obxecto da mesma as necesidades de recursos humanos que non se podan cubrir cos efectivos de persoal existentes na propia

¹³ Os plans de emprego son aprobados polo MAP, tralo informe favorable do Ministerio de Economía e Facenda e a iniciativa do ministerio ou organismo afectado ou, conxuntamente dos ministerios para as Administracións Públicas e de Economía e Facenda.

A oferta de emprego é aprobada polo Goberno a proposta do MAP.

Administración. A oferta de emprego límitase só, por tanto, ós procesos externos da Administración.

É por isto que o relator destacou que a nova regulación implica, como consecuencias importantes: a desaparición da necesidade de incluí-las prazas vacantes na oferta de emprego e a obriga de convocatoria anual da mesma.

En segundo lugar, o Sr. Parejo afirmou que o proceso de reconversión administrativa aberto por un plan de emprego pode suprimir postos de traballo, o que supón que ós funcionarios afectados se lles debe destinar a outros postos que resulten da nova organización; eses postos determinaríanse aplicando uns criterios obxectivos relacionados cuns aspectos que se especificarán no plan respectivo. Este proceso producirase en tres fases:

1^a. Esta primeira fase será xestionada polo ministerio ou polo organismo onde estivese destinado o funcionario, e aquel ten catro meses para acomoda-los funcionarios dentro do ámbito do mesmo nun posto similar. Ese acomodo terá un carácter obrigatorio ou voluntario segundo que o posto radique no mesmo ou en distinto municipio.

2^a. Transcorridos eses catro meses sen recolocación ministerial, o xestor da política xeral, o MAP, deberá nun prazo de tres meses asignalos a postos doutros ministerios ou organismos nas mesmas condicións que na primeira fase.

3^a. Se, tralas anteriores fases, os funcionarios non obtivesen os postos, crearase unha "bolsa de funcionarios" no MAP na que estes se atoparán na situación de expectativa de destino. O MAP poderá "sacalos da bolsa" e asignalos a postos de similares características doutros ministerios ou organismos, cun carácter obrigatorio ou voluntario segundo que aqueles se sitúen na mesma provincia ou en distinta.

Os funcionarios nesta fase estarán en expectativa de destino –apuntou o relator– durante un ano e terán dereito ás retribucións básicas e ós complementos de destino e específico (neste caso só o 50%), amais de estar obrigados a acepta-los destinos en postos similares que se lles ofrezan na mesma provincia e a participar nos concursos e cursos que se convoquen. Para o resto dos efectos esta situación equipárase á de servizo activo.

Tamén indicou que se o funcionario en expectativa de destino non obtivese ningún posto de traballo durante o período máximo ou incumpra calquera das obrigas anteriormente mencionadas, declararáselle de oficio en situación de excedencia forzosa. Os que se atopen nesta situación estarán suxeitos ás mesmas obrigas cós que están en expectativa de destino, mais polo que se refire á obriga de participar nos concursos o seguimento é máis específico, xa que o proxecto prevé unicamente os que “lles sexan notificados”. Ademais, conxélase a posibilidade de desempeñar algún posto no sector público non como funcionario nin como laboral nin como contratado administrativo; o profesor Parejo pareceu apreciar aquí unha forma de legaliza-lo contrato administrativo de persoal.

No caso de que o funcionario en excedencia forzosa incumpra algunha desas obrigas, sinalou que pasará á situación de excedencia voluntaria por interese particular. O que se atope nesta última situación perderá a condición de funcionario se non pide o reingreso ó servizo activo dentro do novo prazo de quince anos¹⁴.

Por último, o relator –tras analizar brevemente as medidas complementarias que recolle o proxecto como a excedencia voluntaria incentivada, a posibilidade de reduci-la xornada laboral e un mecanismo propiamente laboral como é a xubilación anticipada incentivada– conclúe cunhas consideracións acerca do sistema adoptado:

Primeira. Dixo que cando menos constitúe un intento de responder á complexidade da xestión administrativa que require a ensamblaxe de varios aspectos como a organización, a xestión presupostaria e os recursos humanos.

Segunda. Contén unhas medidas parciais sen un plan de conxunto que nos leve a un sistema de principios claros que permita realizar unha verdadeira política de persoal.

Na charla o conferenciante precisou que a nova modalidade de excedencia forzosa non se pode considerar coma un despedimento encuberto, senón que se trata máis ben dunha laboralización na que o proxecto prevé unha indemnización por cambio de residencia, aínda que a considerou irrisoria como sucede na mesma empresa privada. Aclarou que o transvasamento de funcionarios

¹⁴ O relator aclarou que a excedencia voluntaria por interese particular non está ligada ós plans de emprego e só poderá declararse se se completaron cinco anos de servizos efectivos desde o acceso ó corpo ou escala ou desde o reingreso e nela non se permanecerá menos de dous anos continuados, nin máis do número de anos equivalente ós que o funcionario acredite que prestou en calquera das administracións, cun máximo de quince.

como consecuencia dun plan de emprego non afecta ás comunidades autónomas porque existan nelas vacantes, agás que haxa entre ámbalas dúas administracións, a estatal e a autonómica, un convenio voluntario ou que medie un previo consentimento da autonómica.

O derradeiro relatorio da xornada correspondeulle a D. DOSITEO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, que disertou sobre: "A política de función pública en tempos de axuste. O equilibrio necesario".

Precisou que non ía reflexionar sobre a literalidade do proxecto, senón que analizaría a posición da Xunta de Galicia fronte ó proceso de reforma da función pública e como debería se-la normativa resultante para que respondese ás esixencias substanciais que debe ter hoxe en día a Administración pública.

Primeiramente tivo en conta o marco conceptual no que se desenvolvería dicindo que nas administracións públicas, ó ter como finalidade facer efectivo o interese xeral, determinou nelas unhas peculiares características organizativas e unhas específicas relacións internas entre o seu persoal administrativo e os seus elementos dirixentes. Indicou que tódalas administracións públicas se estruturaron desde unha perspectiva fundamentalmente xurídica a través dunha organización de tipo piramidal na que distinguiu unhas grandes áreas organizativas –as consellerías nas administracións autonómicas e os ministerios na Administración central– que responden ó principio de competencia, porque cada unha destas áreas ten asignadas unhas funcións ou competencias de carácter legal e uns niveis –direccións xerais, subdireccións, servicios, seccións, negociados– que darán cumprimento a aqueles fins.

Por outra banda, destacou que nunca ata agora se estudou a Administración desde unha óptica empresarial coa que se sitúan naquela tódolos elementos que concorren na empresa privada: o obxecto, os medios tanto persoais coma materiais, o produto lanzado, o custo e, en definitiva, as actividades que permitan mante-lo produto que lanza adiante. Sen embargo, apuntou que a organización administrativa descoñeceu desde sempre na realidade a súa compoñente material, sinalando que existe

unha opacidade case absoluta no que se refire ó produto que se obtén na Administración e tamén ó volume cuantitativo de traballo realizado nas distintas unidades administrativas, e así, indicou que se produce o fenómeno de que competencialmente dúas áreas organizativas do mesmo rango e cos mesmos efectivos poidan ter unha, moito traballo, e a outra, menos. É así que na súa opinión a Administración descoñece os elementos materiais e persoais que de feito emprega para obter unha determinada unidade de servizo público neste caso, que é o produto que lanza ó mercado. Isto determinou ineficiencias no funcionamento da Administración e é unha das causas estruturais que implican que a Administración sexa vista polos cidadáns como unha organización que desenvolve as súas actividades de costas á realidade.

Neste contexto xeral e como consecuencia do carácter singular que teñen as administracións públicas como garantes do interese xeral e monopolizadoras da prestación de servizos –sinalou o relator– suscitouse a regulación das relacións internas entre as persoas que integran a organización e os propios elementos dirixentes. Nas empresas privadas, existe unha liberdade absoluta do titular da empresa. Na Administración pública, desde o século XIX fundamentalmente, estrutúrase o sistema de garantías con respecto ó funcionario coa finalidade de preservar un elemento substancial: a organización administrativa como garante do interese xeral ten un conxunto de privilexios superiores que exerce sobre o cidadán para facer efectivo ese interese xeral e como eses poderes non se exercen de xeito abstracto, senón a través de persoas concretas investidas de autoridade para que estas actúen con equidade, establécese certo sistema de garantías que pretende evita-la arbitrariedade e a influencia de decisións políticas na actuación daquelas. E esta é a orixe da inamobilidade funcional, do carácter permanente da función administrativa e, en definitiva, da estabilidade no emprego público.

Por outra parte, tamén comentou os sistemas de acceso á Administración dicindo que fronte a unha empresa privada na que o sistema de acceso é irrelevante, porque a empresa que actúa no mercado se está mal estruturada e mal organizada, é o propio mercado o que se encarga de afastala; a Administración pública, que actúa

coactivamente sobre o sistema e ten unha permanencia garantida polo seu poder político, ten que establecer un distinto modelo de acceso, que é o principio de mérito e capacidade a través de sistemas selectivos que se enriquecerán posteriormente co principio de rixidez na estrutura da organización e nos instrumentos internos da mesma. Sinalou que o principio ou a defensa do status funcional para evitar excesivas presións políticas fai máis ríxida a organización administrativa e convértea nunha organización que moi dificilmente poderá adaptarse ás necesidades da sociedade á que ten que atender.

As organizacións sindicais, por outra banda, dixo que asumen o liderado das persoas que traballan ó servizo da Administración e fronte á concepción de que o réxime funcional nacía da lei e se sometía á mesma, pouco a pouco establécese unha organización sindical que tenta forza-lo réxime estatutario e trocalo nun réxime de pacto ou convenio colectivo e tamén introduce modelos ou rixideces adicionais no funcionamento do sistema.

Como consecuencia de todo isto atopamos –sinalou o Sr. conselleiro– unha situación actual caracterizada por un contorno e unha realidade. Referiuse á crise do sistema económico motivada inicialmente por unha crise enerxética nos anos 70 e actualmente por unha profunda crise tecnolóxica na que os países emerxentes do leste de Asia subtráenlle-los mercados ás economías occidentais provocando unha revisión dos sistemas productivos de Occidente. Isto trae como resultado unha crise tecnolóxica e de estratexia que produce como elemento residual un paro crecente nas sociedades occidentais. Nesta estrutura de paro atopamos unha Administración na que o principio de estabilidade no emprego rexe como unha situación de privilexio e na que as rixideces e os sistemas de xogo internos dan a sensación de que as organizacións públicas non queren entrar nunha análise de eficacia e eficiencia do seu funcionamento. Nesta situación prodúcense circunstancias concretas que deterioran a figura funcional, á parte do contorno social que é o elemento máis presionante sobre a estabilidade interna da Administración, como a materialización da conxelación salarial e do proxecto de lei obxecto desta xornada.

O Sr. Dositeo Rodríguez desenvolveu a seguir a problemática da función pública desde a Administración au-

tonómica de Galicia, considerando necesario establecer un novo modelo de Administración. Este modelo deberá pasar por un condicionante como é a modernización tecnolóxica da Administración, asumindo esta a informática como unha técnica de xestión ordinaria sobre a que repousará o sistema funcional. Constatou que isto determinará para a organización administrativa, en primeiro lugar, unha transparencia do traballo administrativo fronte ó cidadán, en especial no referido ós expedientes administrativos, e unha transparencia no traballo do funcionario fronte ós superiores xerárquicos; e en segundo lugar, un incremento notable da produtividade administrativa que, unido á circunstancia de que a Administración por primeira vez pode coñecer en concreto a carga de cada unidade administrativa, provocará unha reestructuración interna do persoal máis axeitada.

Tamén dixo que as administracións deben axustar continuamente a súa estrutura e organización ós cambios tecnolóxicos e ás novas necesidades reais do sistema. Este axuste debe ir unido necesariamente en épocas de reconversión á necesaria estancidade das administracións públicas que sufran un proceso de innovación tecnolóxica desta natureza, porque esta estancidade é indispensable para garantir que o proceso de reaxuste interno non se vexa afectado por correntes externas que impliquen a transferencia de efectivos dunhas a outras administracións. Polo tanto, unha Administración en reconversión precisa cerrar temporalmente os seus cadros e liñas de entrada, facer unha análise da súa situación e comezar a reaxustalas súas estruturas para adaptalas ás necesidades reais do traballo e ás innovacións tecnolóxicas. É así que na súa opinión un axuste desta índole se debe facer de xeito gradual no tempo, negociado ata o máximo posible e non traumático. En concreción, este proceso esixiría, á parte do concepto de estancidade, as seguintes medidas:

■ A introducción da mobilidade na que distinguiu a funcional e a xeográfica. A primeira considerouna como un dereito da Administración para colocar ó funcionario por necesidades reais da propia organización administrativa noutro posto de idéntica natureza situado na mesma localidade. A segunda considerouna incorrecta, porque é absolutamente inadmisíbel que a Administra-

ción impoña a súa posición de superioridade sobre o empregado público, sendo necesario pois a participación activa deste no proceso.

■ Esta mobilidade funcional iría acompañada, amais de polas xubilacións anticipadas, pola reasignación de efectivos de persoal. A Administración debe destinar ás novas áreas de xestión o persoal ordinario que está de máis noutras áreas e esta readscrición farase efectiva sen traumas e cunha razoable cohesión social, debendo ser transparente para os funcionarios a través do diálogo coas organizacións sindicais.

Hai que chegar a un punto correcto de diálogo e análise –apuntou o Sr. conselleiro– en función de que se parta do principio de que o gasto administrativo é por si mesmo improductivo e inútil para o sistema económico, recalcando que ningún sistema público pode permitirse pagar un empregado que non cumpra coas súas tarefas: o empregado que teña esa actitude, ademais de ser intolerable e socialmente inadmisibile, despreza a súa propia organización.

É necesario restablecer –dixo o relator– a imaxe da Administración como unha organización eficiente ó servizo do cidadán e, ó mesmo tempo, dinamiza-la súa organización a través dun continuo proceso de motivación interna. Para isto, propuxo a introducción do que denominou “motivación activa”, que consiste na valoración obxectiva do rendemento mediante un órgano específico. A Administración conseguirá así sabe-lo traballo realizado por cada unidade administrativa a través do informe obxectivo dun órgano técnico, a Inspección Xeral de Servizos, con audiencia da unidade e con xuízo final dunha comisión independente na que existirá unha representación dos funcionarios.

Finalmente –antes de declarar clausurada a xornada– suxeriu chegar a un modelo de Administración pública flexible, reducido no posible mais que cumpra todos os seus obxectivos, adecuado ás necesidades, eficaz e socialmente motivado mediante unhas medidas non traumáticas e o necesario diálogo sindical, respectando en todo caso os dereitos subxectivos básicos como os económicos e os de radicación, que fagan das administracións públicas unhas organizacións eficientes. 