

## Xornada sobre o proxecto de Estatuto da función pública

EGAP, Santiago de Compostela, 12 de maio de 1997.

Bolsaira da  
EGAP

Ángeles Pérez Vega

O día 12 de maio desenvolveuse no salón de actos da Escola Galega de Administración Pública, unha xornada de estudo sobre "O proxecto de Estatuto da función pública", o obxectivo básico da cal se centrou no estudio e debate dos asuntos relacionados co proxecto de Estatuto da función pública.

O acto inaugurouno o director xeral da Escola Galega de Administración Pública, D. Domingo Bello Janeiro, quen comezou a súa intervención agradecéndolle-la participación nestas xornadas ós relatores intervinientes e ós asistentes a estas. De seguido manifestou a esixencia constitucional da elaboración dun texto básico que ordene a función pública en España, pois malia o tempo transcorrido, dende a publicación da Constitución de 1978, segue sen aprobarse o estatuto que prevén os arts. 103 n.º 3 e 149.1.18 da Constitución. Neste texto básico, estarían recollidos os dereitos e os deberes dos empregados públicos, así como a súa carreira e promoción profesionais.

O responsable da EGAP indicou que, o novo texto debe servir de marco para unhas administracións públicas eficaces e modernas que respondan ás necesidades e demandas dos cidadáns, e que lles outorguen especial atención á propia carreira administrativa e á promoción profesional do empregado público.

Sinalou tamén que, na xestión do sector público non se pode descoida-la preocupación polos recursos económicos, polo que cómpre introducir na Administración a cultura de "contar e medir", "de facer máis con menos custo" ou "a de asociar os recursos ós resultados", que é o que dende Galicia se está a facer co sistema de dirección por obxectivos de avaliación do rendemento.

A Administración do futuro, en palabras do profesor Bello Janeiro, debe ser unha Administración simplificada, austera, eficiente e axustada, en canto ó seu tamaño, á nova organización do estado autonómico, que reduza gastos e trámites, que obedeza a criterios de economía e de eficiencia dos seus servicios, áxil e eficaz.

Para alcanzar estes fins, deberá reconverte-los seus procedementos de actuación e aplicar, con intensidade, os principios de desconcentración e subsidiariedade.

Concluía a súa intervención indicando que en Galicia a reforma administrativa é modélica tanto para o Estado como para numerosas comunidades autónomas, ó poderse materializar por levar sete anos de actuación governamental integrada, cunha base conceptual sólida, na mesma dirección, que é a única vía para moderniza-la Administración, posto que as reformas administrativas requiren estabilidade e vontade política, concentrada nunha unidade de dirección e de execución continuada e persistente no tempo.

A continuación D. **Rafael Catalá Polo**, director xeral da Función Pública do MAP, desenvolveu o primeiro relatorio da xornada matinal titulado "Proxecto de Estatuto da función pública".

Comezou a súa exposición e destacou que o proxecto de Estatuto da función pública, ó que cualificou como "o proxecto de reforma laboral do sector do emprego público", non é, na súa totalidade, un proxecto unicamente do Ministerio de Administracións Públicas senón que, é un proxecto que afecta á totalidade das administracións, tanto autonómicas como locais.

Posto que, o funcionamento eficaz das administracións públicas así como, o desenvolvemento dun sistema de función pública están, intimamente, ligados ás respostas que se lles poidan dar ós cidadáns para satisfacer-las súas demandas na prestación duns servicios públicos eficaces e coa calidade necesaria.

Xeralmente, as crises políticas e económicas levan, case sempre, aparelladas, reformas nas organizacións. A evolución de calquera organización e o desgaste do sistema vixente anteriormente levou a importantes reformas en tódolos países de Europa da Unión Europea con características políticas, económicas, etc., similares ás nosas, todas estas reformas levadas a cabo teñen como obxectivo básico o de mellora-la calidade dos servicios outorgados ós cidadáns.

No noso país, en concreto, este debate sobre a reforma é máis acusado debido á incapacidade das administracións públicas para responder ás demandas da sociedade, por iso, os esforzos realizados nos últimos anos, para realiza-la modernización administrativa, non acaban de da-los froitos apetecidos. Cómpre, por iso, unha nova forma de concibi-la Administración pública como unha organización máis sinxela, máis próxima ós/ás cidadáns/ás, que dea cumprida resposta ás demandas destes e, en definitiva, unha Administración pública de maior calidade que traballe para os cidadáns e que teña por xustificación o servicio ó interese xeral .

A Administración pública dun Estado social democrático de dereito, como o proclamado na nosa Constitución, debe de estar caracterizada polos principios de legalidade, de eficacia e de servicio. Os cidadáns deben constituírse en protagonistas do que a Administración pública fai servindo os intereses xerais. Debe centrarse tamén, en atende-las demandas que lle dirixen tódolos cidadáns e tódolos sectores de sociedade. O acento, por tanto, nos procesos de reforma, debe poñerse na mellora desa capacidade que é, en definitiva, o último que lexitima a acción de goberno.

E nese sentido, organizacións como a "Organización para a cooperación e desenvolvemento económico" ou, no marco da Unión Europea, o consello e a comisión, veñen aconsellando levar a cabo procesos de mellora da eficiencia do sector público baseado entre outros principios, na implantación de medidas desregularizadoras ou medidas que orienten o emprego público cara a unha certa participación do que vén sendo habitual no resto dos procesos de reforma laboral do sector privado ou do mercado laboral, na súa totalidade.

O que non parece lóxico é que, un aumento dos recursos públicos tan importante como o que se produciu na década dos anos 80 e dos 90, dedicados á xestión dos servicios públicos, non produza unha mellora substancial na calidade destes servicios públicos por iso, a desregulación que se está realizando nalgúns países occidentais, vén formulando un serio debate so-

bre o modelo de xestión pública de tal maneira que se garante a eficacia, a eficiencia e a calidade.

Tódalas sociedades están actuando na transformación do seu modelo de xestión de servizos públicos, co fin de identificar as novas e futuras misións que ha de desempeñar-lo Estado na sociedade e de modificar as tradicionais burocracias por un modelo organizativo baseado na eficiencia, nun marco no que estean garantidos os principios de accesibilidade, de iniciativa, de eficacia e de calidade.

O proxecto de lei sobre o Estatuto da función pública artículase en torno ó debate sobre a reforma do emprego público.

Esta reforma é necesaria por canto a sociedade española, nestes últimos anos, foi sometida a un triple proceso evolutivo, a saber: por un lado, demanda uns servizos públicos distintos ós existentes nos anos 80 ou 90, en segundo lugar, o proceso de transferencias por parte do Estado ás comunidades autónomas e ás entidades locais cambiou o panorama dos que son, actualmente, os prestadores dos servizos públicos e os que son tamén, os empregadores dos dous millóns de traballadores que prestan os seus servizos nas administracións públicas e, en terceiro lugar, debemos de ter en conta que o proceso de transformación que implicou a plena integración de España no contorno europeo.

Tendo en conta este triple proceso evolutivo faise necesario, aborda-lo debate e a reflexión sobre a reforma do Estatuto da función pública por canto, a situación actual na que nos encontramos, relativa ás condicións de traballo dos empregados públicos, presenta unha serie de problemas, de defectos ou de insuficiencias, que xustifican, sobradamente, aborda-lo proceso de reforma.

Así, en primeiro lugar, dende un punto de vista de técnica lexislativa, é necesario un texto normativo que simplifique e racionalice toda a lexislación en materia de función pública xa que, a lexislación actual que regula esta cuestión presenta unhas altas doses de inadecuación á realidade socio-laboral actual española por canto que, parte dela, como é o caso da Lei de funcionarios de 1964, non nos serve para regular as condicións de traballo dos empregados públicos e, posteriormente, o resto das modificacións lexislativas dos anos 84,87,88, viñeron provocar unha situación actual de lexislación dispersa e confusa. En segundo lugar, hai notables aspectos de fondo do modelo de función pública que tamén están necesitados dunha reforma urxente. Por unha parte, se partimos do modelo funcional establecido pola Lei de funcionarios de 1964, a reforma do ano

84 introduciu unha serie de modificacións tendentes a incorporar, na nosa cultura administrativa, algúns elementos máis propios dun modelo de postos, de corte anglosaxón. A convivencia dos dous modelos, por un lado, o modelo de corpos, propio do sistema continental tradicional español, e o modelo de postos introducido no ano 84 por outro, xerou disonancias importantes.

En terceiro lugar, tamén o actual modelo de función pública pretendeu darlles un tratamento homoxéneo ou uniformista ós diversos colectivos que forman parte do concepto amplo de "funcionario público", o que provocou unha escasa adecuación dos instrumentos laborais ás necesidades de cada un dos colectivos profesionais.

Así mesmo, hai que destacar unha serie de deficiencias que se observan no sistema actual e que veñen xustificar e lexitimá-la necesidade de levar a cabo a elaboración do proxecto de reforma e, así podemos cita-las seguintes:

- a. Inexistencia dun sistema de carreira profesional.
- b. Tampouco se conta con instrumentos de avaliación do desempeño que permitan identifica-la achega individual ou en equipo que leva a cabo o empregado na prestación dos servizos públicos.
- c. En materia salarial, o sistema actual está, excesivamente, vinculado ó desempeño do posto de traballo, carecendo de elementos incentivadores na retribución.

Perante este panorama, xorde o proxecto de reforma caracterizado pola súa coherencia co modelo actual de Administración pública en España pero que á vez, incorpora todos aqueles elementos que están consolidados, e non implica con este proceder unha ruptura respecto de situacións anteriores ou unha importación de técnicas alleas á nosa cultura administrativa.

Destacou, finalmente, como característica básica do Estatuto da función pública, a de aborda-la reforma laboral do emprego público, para o que se necesita o apoio e o consenso por parte de todos aqueles axentes que se encontran implicados no dito proxecto.

En primeiro lugar e dada a estrutura profesional da función pública española en torno ás tres administracións públicas: a do Estado, a das comunidades autónomas e a Administración local, obrigan, necesariamente, a formula-lo proxecto de reforma da función pública non tanto desde e polo Estado senón que tódalas administracións públicas deben participar na elaboración daquel, ó alcanzar un consenso que se considera un requisito previo e indispensable para levar a cabo o proxecto de reforma.

En segundo lugar porque, o proxecto debe estar dotado dunhas doses de estabilidade e permanencia suficientes polo que tamén é preciso formular un proxecto consensuado con todos os partidos políticos con representación parlamentaria.

En terceiro lugar e último lugar, cómpre a interlocución cos representantes dos traballadores, para que a estabilidade do proxecto non se converta nunha entelequia.

A seguir desenvolveuse a intervención de D.<sup>a</sup> **Carmen Román Riechmann**, subdirectora xeral de Relacións Laborais do MAP, baixo o título "A carreira profesional".

Comezou e afirmou que a primeira constatación que se pode facer da situación actual é que a carreira profesional, practicamente, non existe. Na Lei 30/84 non se fala de carreira profesional propiamente dita, senón que se fala de promoción profesional.

Esta inexistencia de carreira profesional débese, fundamentalmente, á excesiva vinculación desta á ocupación de postos de traballo, que leva consigo unha mobilidade indiscriminada dos funcionarios xa que, a única forma de ocupar unha posición de carreira superior é a ocupación dun posto de traballo de nivel superior ó que se ocupa no momento actual, independentemente da especialidade e da profesión que o funcionario posúa. Co que se xera un problema grave, que é o que produciu unha confusión entre a ordenación ocupacional e a ordenación profesional.

Enténdese a ordenación ocupacional como forma de organización do traballo e a ordenación profesional verbo das perspectivas de carreira que o funcionario ten dentro da organización.

Deste xeito, a vinculación entre posto e carreira fixo que, nin o sistema de relación de postos de traballo sirva para a ordenación ocupacional dunha Administración flexible e áxil, nin tampouco serviu para responder ás expectativas dos funcionarios.

Se a isto lle unímo-la excesiva rixidez existente nas relacións de postos de traballo, o feito de que o groso das retribucións estea ligado á ocupación do posto, as reducidas posicións de carreira que son posibles para cada un dos grupos de titulacións existentes na Administración e a escasa permeabilidade entre os grupos profesionais, encontrámonos cun panorama que demostra que non existe carreira profesional.

Toda organización ten que contar cos seus recursos humanos á hora de emprender calquera tipo de reforma e para iso cómpre a implicación daqueles nas tarefas da Administración. Esta implicación conséguese cos instrumentos de motivación ade-

cuados, e considérase que o instrumento de motivación fundamental, dentro de calquera xestión de servizos humanos, é unha carreira profesional que teña como obxectivo a profesionalización destes recursos humanos a través dun modelo de carreira que ten que ser: **obxectivo** no sentido de que os funcionarios públicos teñen que ver con claridade cáles son as posibles traxectorias de carreira que existen dende o momento no que ingresan nunha organización determinada; ademais, ha de ser un modelo **ordenado**, no sentido de que as traxectorias deben responder a uns criterios fixos perfectamente perceptibles polos funcionarios; e, **completo**, no que tódalas posicións de carreira estean determinadas e as regras do xogo sexan claras de cara a tódolos funcionarios; ten que ser un modelo **flexible**, que se adapte ás distintas necesidades e ós distintos colectivos e en último termo, ha de ser un modelo **real**, que se poida implantar nesta organización actual.

Cando falamos dun modelo de carreira, dentro dun Estatuto básico da función pública, estamos a falar dun modelo de carreira que ten que conservar uns sinais de identidade necesarios para que a función pública dentro de todo o territorio do noso país sexa un modelo como tal, pero ó mesmo tempo, debe permitir que cada unha das administracións públicas poida poñer en marcha o seu propio modelo de carreira de acordo coa realidade organizativa e coa realidade de xestión de recursos humanos que cada Administración ten.

Tamén, o modelo de carreira ten que dar resposta tanto ás necesidades de organización como ás expectativas dos funcionarios, loxicamente, sen perder de vista os principios constitucionais que deben rexer todo o modelo de carreira, partindo dunha evolución histórica, dunha realidade de vida e dunha cultura administrativa instaurada que, loxicamente, van predetermina-lo modelo de carreira sobre o que se está traballando. Posto que, o modelo de carreira non pode supoñer un cambio traumático dende a situación actual ata a situación futura que é a que se se persegue.

Román Riechmann fixo fincapé en que unha das principais respostas que ten que dar o modelo de carreira é a de permitir diferencia-lo que é a ordenación profesional do que é a ordenación ocupacional, nisto radicará o éxito ou o fracaso do modelo de carreira que se persegue.

Vista a situación actual, podemos entrar a examinalas características que debe revestir un modelo de carreira que lle sirva hoxe en día á función pública, a saber:

1º. O modelo de carreira ten que basearse na personalización

daquela. A progresión profesional debe ser independente da mobilidade e estar baseada nos méritos do funcionario.

2º. Debe buscar unha maior profesionalización da función pública pola vía do reforzamento dos vínculos do funcionario á súa organización, para potencia-la súa especialización.

3º. Debe ser flexible, de maneira que o sistema actual de relacións de postos de traballo se adapte mellor á utilización dos recursos humanos.

4º. Debe ter uns trazos xerais que permitan darlles un tratamento diferenciado ós distintos colectivos que forman parte da Administración.

5º. Ha de ser un modelo de carreira áxil no seu manexo, de forma que se produza unha desburocratización da xestión de persoal.

En canto ó contido da carreira profesional, destacou que, o Estatuto básico da función pública propón unha clasificación profesional nos seguintes grupos profesionais: grupo primeiro (equivalente ó actual grupo A), o grupo segundo (o actual grupo B) e o grupo terceiro (os actuais grupos C e D que se unificarían).

E, os principais elementos que deben formar parte da carreira profesional son os seguintes:

a) A categoría profesional, que se presenta no proxecto como a base de todo o sistema de carreira, é a que determina a situación profesional do funcionario dentro do seu grupo, de forma que, cada un dos grupos profesionais se dividirán nunhas taxadas categorías profesionais e cifradas nun número de oito como máximo dentro de cada un dos grupos profesionais.

Desta forma tamén, xunto ó soldo de grupo, a retribución por categoría suporá o grosu das retribucións de cada un dos funcionarios, e será a manifestación da posición persoal consolidada de cada un dos funcionarios e, polo tanto o sistema de garantías básico destes, posto que a categoría profesional supón o recoñecemento dun nivel de competencia profesional.

Segundo estes criterios, poderíamos defini-la carreira profesional como o ascenso progresivo de categorías cando se cumpren os requisitos esixidos para o ascenso á categoría seguinte.

É competencia de cada unha das administracións públicas a fixación dos requisitos que han de cumprirse para ascender de categoría, que variarán en función do modelo que cada administración posúa.

Neste sistema a avaliación do desempeño será un elemento fundamental para o ascenso de categoría para o que é a carreira profesional de cada un dos funcionarios públicos.

b) En segundo lugar, é necesaria unha maior profesionali-



zación da función pública baseada na especialización dos funcionarios.

Isto non está recollido no estatuto básico, senón que cada Administración determinará o modelo que persegue. Por exemplo, na Administración xeral do Estado formúlase un modelo de carreira no que os funcionarios han de desenvolver a súa carreira dentro da área de actividade ou de ámbito profesional no que se producise o seu ingreso.

c) Esixencia dun período de permanencia mínimo e obrigado en cada unha das categorías profesionais, constitúe o terceiro requisito. Enténdese que o período de permanencia mínimo é a experiencia mínima obxectivable de cara a propiciar un ascenso de categoría do funcionario. Ascenso de categoría que se producirá a través da valoración de méritos, que será variable en función do grupo e da categoría, coa imposibilidade de saltar categorías. Ha de ser un sistema de carreira con categorías consecutivas, un sistema pautado evitando carreiras meteóricas.

d) Outro elemento importante da carreira é a xestión. Fronte á excesiva centralización daquela, avógase por unha maior descentralización da xestión.

e) Considérase a promoción como un elemento máis da carreira, entendida como o paso dun grupo inferior ó grupo superior de titulación. O obxectivo que se persegue é o de aumentala permeabilidade entre os grupos a través de liñas de actuación que veñan facer da promoción algo real.

As medidas que se propoñen de cara a unha promoción real dentro dos distintos grupos da Administración son: as vacantes de promoción separadas das de ingreso e non acumulables á quenda libre, levar a cabo convocatorias específicas e independentes das de quenda libre, a valoración de méritos dos grupos inferiores como mérito para acceder ós grupos superiores, a simplificación das probas selectivas e incluso, a posibilidade de establecer cursos competitivos de formación que supoñan o acceso ó grupo superior, e por último, exames con exclusión de temas.

f) Un dos elementos fundamentais e que ademais pode producir maior distorsión á hora de implanta-lo sistema de carreira é a transposición do sistema actual. A transposición ha de facerse sen minguar ningún dos dereitos adquiridos polos funcionarios, de tal maneira que, no que se está pensando é nunha transposición que tería como base o nivel do posto de traballo que se desempeña para a transposición ó sistema de categorías cunha serie de medidas correctoras en función do grao consolidado e en función da traxectoria profesional do funcionario.

g) Un tema fundamental dentro do sistema de carreira é o sis-

tema retributivo. O proxecto de estatuto considera como retribucións básicas o soldo, os trienios e as pagas extraordinarias, e como retribucións complementarias, o complemento de categoría, con máis importancia cualitativa ca cuantitativa, a produtividade, que responderá ó rendemento de cada un dos funcionarios e á fixación de obxectivos dentro da Administración a través de dirección de equipos, cumprimento de programas específicos, etc. e, as gratificacións.

Sinalar por último, que no proxecto de estatuto o que se recolle é a necesidade de que cada unha das administracións públicas estructure o seu modelo de carreira en función de categorías profesionais e o desenvolva posteriormente como mellor conveña ós seus intereses, cada unha determinará qué méritos son avaliábeis á hora de ascender de categoría e qué grupo de profesionais estará incluído dentro de cada unha das categorías.

D. Ramón García-Malvar Mariño, fiscal-xefe do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, disertou sobre "A función pública e o Ministerio Fiscal".

Convén destacar, en primeiro lugar, a oportunidade de realízalo proxecto do Estatuto básico da función pública, non só porque permitirá a refundición nun só texto de tódalas materias que ata o momento se encontran dispersas en distintas normas que non gardan homoxeneidade entre si, senón tamén, porque o dito texto ha de servir de modelo xeral aplicable a tódolos empregados públicos no que se recollan os principios básicos da función pública.

Examinou de forma breve o contido do proxecto e as súas posibles aplicacións ó presentar un modelo flexible, válido para tódalas administracións públicas, e que establece instrumentos políticos de recursos humanos adecuados ás necesidades actuais das administracións públicas e ás esixencias propias da sociedade neste momento.

En canto ó seu ámbito de aplicación, propónselle-la súa aplicación a tódolos funcionarios, inclúese o persoal estatutario de tódalas administracións públicas pero exclúese, claro está, os funcionarios que, por mandato constitucional, teñan unha regulación propia, como é o persoal das Cortes Xerais, o dos corpos e forzas de Seguridade do Estado, etc.

Ó centrarse no tema obxecto de disertación, explicou que no estatuto, en xeral, non se establecen novidades de ningún tipo respecto da intervención do Ministerio Fiscal no desempeño da función pública. A intervención do Ministerio Público está garantida polo obxectivo das funcións a este atribuídas a través do art. 124 da Constitución, no que se establece que

“O Ministerio Fiscal, á parte das funcións encomendadas a outros órganos, ten por finalidades promove-la acción da xustiza en defensa da legalidade, dos dereitos dos cidadáns e do interese público tutelado pola lei, de oficio ou a pedimento dos interesados, así como velar pola independencia dos tribunais e procurar perante estes a satisfacción do interese social”, e todo iso dentro dos principios de unidade de actuación e de dependencia xerárquica.

O Ministerio Fiscal deberá tamén, intervir naqueles supostos nos que se produzan desviacións ou extralimitacións no cumprimento das súas actividades por parte dos funcionarios públicos. Tales desviacións ou abusos de poder encaixan nalgunhas das figuras xurídicas clásicas pero, que tamén aparecen recollidas no novo Código penal así, témo-lo delicto de prevaricación, de malversación ou o delicto de suborno.

Concluíu a súa exposición e sinalou que a intervención do Ministerio Fiscal tamén se estende a aqueles recursos contencioso-administrativos interpostos polos funcionarios que no desempeño da súa profesión consideren que os seus dereitos resultaron desatendidos, descoñecidos ou vexados.

A continuación D. **Juan José Reigosa González**, maxistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, concluíu a sesión matinal da xornada desenvolvendo o tema de “A función pública e a xurisdicción contencioso-administrativa”.

Enfocou a súa intervención desde a problemática que a función pública presenta dentro da xurisdicción contencioso-administrativa.

E así, en primeiro lugar, se se ten en conta que o dereito administrativo se rexe, máis que por principios de xustiza, por principios políticos ou de oportunidade, o Estatuto da función pública pode presentar problemas en canto ó seu desenvolvemento, pola cantidade de decretos, ordes e instrucións que vai rexer e que, na maioría das ocasións, non se vai saber, con claridade, a qué principio responde.

Outro dos problemas que pode presenta-la función pública constitúeno os dous aspectos baixo os cales pode ser examinada. Xa que, a podemos examinar como un sistema de dotación de postos de traballo ou como un servizo público que o que pretende é cubrir unhas demandas sociais.

Exposto isto, de seguido xorde a dúbida acerca de cál dos dous principios debe prevalecer cando se organiza a función pública. Desgraciadamente, toda a normativa e toda a preocupación do Goberno e centrais sindicais se encamiña máis cara ó benestar

do funcionario que cara á efectividade que poida xerar esa función en si. O conveniente sería que se considerasen os dous principios á vez, sen que teña que prima-lo un sobre o outro.

En canto á conflictividade da función pública dentro da xurisdicción contenciosa, o primeiro que hai que salientar é a grande cantidade de recursos que se presentan, ata o punto de colapsa-la sección do Tribunal Superior de Xustiza o que supón, loxicamente, un importante atraso na súa resolución, (unha media de dous anos e medio a tres anos).

Sen embargo, de dous anos a esta parte obsérvase un descenso importante no número de recursos formulados, quizais unha das razóns desa diminución se deba á consolidación do sistema de transferencias de funcionarios da Administración do Estado ás comunidades autónomas.

Este proceso de transferencias de funcionarios xerou múltiples conflitos posto que, a normativa de ningún xeito é clara dando lugar a diversas interpretacións que poden ser todas elas válidas.

Outro dos problemas que xera a conflictividade na xurisdicción contenciosa débese á existencia dunha normativa que resulta inadecuada, froito das sucesivas reformas normativas realizadas de forma precipitada e á aplicación indebida da dita normativa por parte da Administración, constitúen un exemplo evidente, os conflitos que formulan os funcionarios interinos, os funcionarios en comisións de servicios, adscricións provisionais, etc., son unha boa proba diso.

Verbo do proceso da relación funcional, pódese dicir que toda institución ten tres momentos: o do seu nacemento, o da prestación de servicios e o da súa extinción.

Cada unha destas fases xera unha problemática importante dentro da función pública.

Polo que se refire ó momento de ingreso, hai que dicir que o idóneo, o ideal para evitar conflitos, sería a obxectivización de tódolos sistemas de acceso á función pública a través de probas obxectivas, que valoren a capacidade dos participantes que cumpran os principios básicos constitucionalmente previstos de mérito, capacidade, igualdade e publicidade.

En canto ó desenvolvemento da función pública, existen dous sistemas básicos para a organización desa: o sistema de carreira e o de posto de traballo.

O sistema de carreira é o clásico na Europa occidental e en España, salvo algunha paréntese, mentres que o sistema de posto de traballo é propio de EEUU.

O sistema de carreira é aquel no que se lle ofrece ó funcio-

nario a posibilidade de ir ascendendo, ingresa na Administración pública polo nivel inferior e vai subindo escalas en función do tempo, da antigüidade e dos méritos, co cal se incentiva o funcionario de tal forma que non queda anquilosado nun só posto senón que ó longo da súa carreira administrativa vai operando continuos ascensos.

Distínguense dentro deste sistema tres variantes: a carreira chamada subxectiva ou de distintos banzos en función da categoría profesional dos funcionarios, a carreira obxectiva, que se refire ó desempeño de distintos postos obxectivamente designados e a carreira retributiva ou mellora constante do salario.

Pola contra, o sistema de posto de traballo implica que o funcionario accede a un posto determinado e nel continúa toda a súa vida, aínda que se lle aplican melloras retributivas, se quere acceder a outro terá que realizar un novo ingreso nun posto distinto.

A crítica que merece este sistema é que non incentiva un desenvolvemento profesional do funcionario no sentido de ir mellorando de categorías ó cambiar de funcións.

No dereito español, o Decreto de 1827, que foi o que organizou a función pública na marxe das conxunturas políticas, regulou a carreira civil dos empregados da Real Facenda, e distinguiu cinco clases e as súas correspondentes subdivisións con base nos principios de mérito e de antigüidade para acceder a unha categoría ou a outra.

Este é o sistema que xeneralizou o Real Decreto de Bravo Murillo de 1862, no que se establecían cinco categorías: xefe superior, xefe da Administración, xefe do Negociado, oficiais e aspirantes a oficiais.

En 1868 coa Revolución Liberal, decatáronse de que o sistema de carreira administrativa era un obstáculo para o poder político, no sentido de que non podía coloca-los seus homes de confianza en postos superiores xa que todos tiñan que segui-la carreira administrativa, de aí que este Real decreto de 1868 abra unha paréntese no sistema de carreira administrativa e instaure un sistema de posto de traballo, precisamente, para coloca-la xente de confianza nos postos superiores.

A Lei do 22 de xullo de 1918 pecha a paréntese e volve instaura-lo sistema de carreira administrativa, perfeccionádoa e distinguindo, pola súa vez, distintas categorías ás que se ascendía por criterios de antigüidade e de méritos.

E así seguiu ata que a Lei de funcionarios de 1964 veu suprimi-lo sistema de carreira administrativa e estableceu o sistema de postos de traballo coa mobilidade corporativa correspon-

dente. Esta lei estableceu un sistema de corpos de tal forma que, dentro do corpo existía unha mobilidade segundo quedase vacante, pero, non aceptou sen reparos o sistema de carreira administrativa, aínda que pola súa vez tamén clasificou en niveis de 1 ó 30, provocou certa mobilidade no funcionario guiado máis polo criterio retributivo que polo da función do posto que desempeñaba.

E así chegamos á vixente Lei 30/84 da función pública, que eliminou a mobilidade corporativa e substituíuna polo establecemento da carreira administrativa, cun sistema verdadeiramente confuso posto que, non se pode considerar unha carreira administrativa cando ó funcionario que ingresa dentro dun grupo e pode acceder a un posto superior ó de ingreso, se lle permite incluso pedir un posto de nivel inferior ou dous niveis. Podemos afirmar que, non se considera carreira administrativa cando non se empeza polo nivel inferior, cando se está nun nivel superior e se pode descender de nivel é este, máis ben, un sistema híbrido e sobre todo, confuso.

O que non se pode é dicir que se establece unha carreira administrativa baseada, precisamente, na relación de posto de traballo e logo resulta que non existe unha relación de posto de traballo, que hai que improvisala para clasificarlos trinta niveis. Co que nos encontramos é con que existen postos con distinto nivel pero, con idéntico contido, que xeran importantes conflitos e recursos por parte dos funcionarios, que teñen moi asumido o principio de igualdade.

Para concluí-la súa intervención Reigosa referiuse á terceira fase á que anteriormente fixera alusión, a da extinción da relación funcional.

Neste punto coincide, basicamente, o Estatuto da función pública coa Lei 1964 de funcionarios públicos, así a extinción da relación funcional prodúcese por: renuncia, perda da nacionalidade española, sanción disciplinaria, separación do servizo, inhabilitación absoluta, xubilación e excedencia voluntaria.

De todos estes motivos de extinción da relación funcional, no que máis problemas se está xerando no ámbito da xurisdicción contenciosa é no da separación do servizo por consecuencia dunha sanción disciplinaria, imposta a través dun expediente disciplinario. Expediente disciplinario que se recorre perante a xurisdicción contenciosa, na maioría das ocasións, por cuestións de forma.

O primeiro relatorio da tarde desenvolveuno D. **Dositeo Rodríguez Rodríguez**, conselleiro da Presidencia e Administra-

ción Pública, baixo o título "A reforma da Administración pública".

Destacou na súa intervención que o concepto de reforma debe entenderse como a adecuación da Administración pública ás necesidades que ten que servir que é, en definitiva, cumprir unha función social que, pola súa vez, está enraizada en dous grandes eixes: por un lado, o da materialización da función de *imperium* que ten o Estado respecto dos cidadáns para facer prevalecer o interese xeral e por outro, atende-la área de prestación de servizos públicos que as administracións modernas están desempeñando cada vez cunha maior intensidade, respecto de épocas anteriores.

A Administración actual preséntase como unha administración complexa na que se poden distinguir tres grandes áreas de actividade:

a) A tradicional e histórica do exercicio das funcións que levan aparelado *imperium*, é dicir, aquelas funcións nas que o Estado se relaciona cos cidadáns nun nivel de desigualdade.

O Estado actúa xuridicamente con potestades que se imponen ó cidadán con base na que o Estado defende o interese xeral da colectividade, fronte ó interese particular do cidadán. Desta forma, o Estado está nunha situación que o lexitima para impoñe-la súa vontade que é a do interese xeral.

b) A segunda área de actividade é a prestación de servizos sociais que se fai cada vez máis xeneralizada.

Se ben, nunha primeira fase, a Administración pública actuaba creando servizos que non existían, a medida que estes servizos se van estendendo á poboación xorden iniciativas privadas que presentan niveis de prestación concorrentes co interese do Estado.

c) O terceiro nivel é o da actividade económica.

O Estado intervéñ na actividade económica non só dende unha perspectiva de *imperium*, senón que actúa directamente como axente económico, e enténdese que a súa actuación está xustificada porque só o Estado poderá mobilizar determinados tipos de recursos económicos que a iniciativa privada é incapaz de mobilizar ou faino dunha forma insuficiente.

Neste esquema advírtese por parte dos estados europeos, especialmente, e, dunha maneira singular para os integrados na Unión Europea, que é imposible continuar co déficit crecente que xera a débeda pública, por iso é o momento de que comece unha nova fase na que o Estado reflúa, é dicir, na que o Estado empece a diminuí-lo seu papel no sistema, para que se vaia facendo soportable o peso da débeda pública.

Respecto do novo papel da Administración nesta sociedade actual, o primeiro que debemos de ter en conta é que a Administración é un ente instrumental, non presta por si mesma ningunha función, senón que é un elemento básico e necesario para a prestación das distintas funcións públicas, polo tanto, como non é un elemento creador de riqueza senón un elemento de exercicio de potestades ou equilibrador social debe actuar de tal maneira que coadxuve ó proceso xeral e non vaia en contra deste.

Dito doutra maneira, a Administración debe de se-lo menos custosa posible porque o maior custo que se invista no exercicio das funcións administrativas, necesariamente, vai impedi-la realización doutras funcións ou vai impedir levar a cabo o obxectivo xeral de redución do déficit público e de equilibrio das finanzas públicas.

Actualmente, a ciencia da Administración pública é unha esixencia ineludible e pode ser definida, nestes momentos, como a recepción por parte da Administración pública de todas aquelas técnicas de xestión que utilizan as organizacións privadas que contribúan á mellora da eficiencia e da eficacia da organización da Administración e que non sexan incompatibles cos principios constitucionais que gobernan a Administración.

Unha recepción xeneralizada implica a asunción dos criterios e sistemas organizativos que utilizan as organizacións privadas para conseguir un maior nivel de eficacia e de eficiencia e, como primeiro requisito fundamental, o considerar que a Administración pública non está exenta do principio de coñecemento dos fluxos de actividade que se producen dentro da Administración de forma reflexible, organizada e consciente.

A Administración pública na súa organización guíouse, ata agora, por criterios puramente xurídicos e administrativistas e, case nunca por criterios xerenciais.

Na Administración pública galega tratamos de abordar este problema de fronte, a través do que se denomina "dirección por obxectivos" que implica, asumi-lo compromiso de defini-los obxectivos de traballo de cada unidade organizativa, comproba-lo cumprimento destes obxectivos, contrastalo co número de persoas que compoñen a organización e facer unha valoración global da organización.

Supón este modo de actuar, un cambio substancial na óptica de funcionamento da Administración, en prol de conseguir unha Administración eficaz e eficiente.

Cando a Administración actúa para prestar servicios públi-



cos, nesta prestación, inicialmente, formúlase unha dialéctica, un servizo público prestado por funcionarios é mellor, máis ético e máis social ca un servizo público prestado por entidades privadas, isto está en discusión hoxe en día.

O que si está admitido é que a Administración está obrigada a ser garante da prestación de servizos, para que se presten en réxime de equidade, xeneralidade para tódolos cidadáns e de acordo cuns principios de liberdade de acceso, igualdade e xustiza social pero, en canto ás técnicas de prestación non son mellores nin peores porque se utilicen funcionarios ou persoas privadas na dita prestación.

A posición da Administración neste esquema é o de readaptarse para asumir os retos que presenta unha nova sociedade do contrario, a Administración vai sufrir choques innecesarios e prexudiciais para tódolos que traballan dentro dela. Isto é inevitable, ou nos adaptamos ó futuro ou o futuro nos arrastra.

Dosíteo Rodríguez concluíu a súa intervención poñendo de relevo os retos que a Administración pública do futuro ten que conseguir para ser unha organización máis eficaz e ó mesmo tempo eficiente.

O primeiro que ten que facer é asumir os principios organizativos de actuación para conseguir niveis de eficacia e de eficiencia.

Debe dispoñer de capacidades autoorganizativas, que impliquen unha revisión permanente e constante das estruturas administrativas para adecualas ás necesidades do servizo que ten que prestar, ás cargas de traballo reais e ir readaptando todo o sistema de tal maneira, que a substitución de horas/ home por horas/ máquina se efectúe dun xeito non traumático.

Isto vai implicar, necesariamente, que a Administración deixe de ser unha área de xeración de emprego en menor importe e no seu funcionamento, que asuma conscientemente, as técnicas de organización privadas, e que así mesmo toda a organización estea estimulada para actuar cun maior nivel de eficacia e de eficiencia.

Este incremento de eficacia e de eficiencia é á vez, unha garantía para a pervivencia do posto de traballo na Administración por parte do funcionario.

Para remata-la xornada realizouse unha mesa redonda na que participaron entre outros D. Xosé Carlos Crespo Santiago, secretario da Federación de Administración Pública da CIG.

El subliñou que o proxecto que é un proxecto desregulador posto que, se permite unha flexibilización da normativa sobre a mobilidade tanto xeográfica como funcional, e priman os in-

tereses da Administración como empresa sobre os intereses e dereitos dos traballadores que neste caso son os empregados públicos.

Consagra o carácter residual das ofertas de emprego público. Non aborda unha simplificación esencial do sistema retributivo xa que mantén tódolos conceptos existentes ata agora. Reduce os dereitos de participación sindical e de negociación colectiva.

Suprime o Consello Superior da Función Pública que é o único organismo institucional no que hai representación sindical xunto coa presentación das tres administracións: central, autonómica e local.

E por último, prosegue coa situación actual en materia de Seguridade Social dos empregados públicos, e mantén a dobre modalidade de seguridade social normal e por outro lado o réxime dos funcionarios públicos.

A continuación D. **Carlos Pardo Pardo**, secretario xeral da Federación de Administración Pública de CCOO definiu o proxecto como rancio, pois non contén ningunha novidade seria, inmovilista ó non modificar, substancialmente, a situación actual da función pública e por último, flexibilizador, pois desregulariza algunhas cuestións que están agora xa normadas.

Concluíu e destacou que cunha supremacía absoluta da Administración, non hai propiamente unha negociación colectiva. Pola súa parte D. **Luis Suárez Poza**, secretario de Acción Sindical da Federación de Servicios Públicos da UGT, coincidiu cos dous anteriores relatores á hora de resaltar unha serie de deficiencias das que adocece o proxecto de Estatuto da función pública, e instou o necesario consenso que debe alcanzarse entre a Administración e os sindicatos ou asociacións sindicais para a aprobación do texto definitivo do Estatuto da función pública.

D. **Dositeo Rodríguez Rodríguez** clausurou a xornada cunha breve intervención na que lles manifestou o seu agradecemento tanto ós participantes como ós organizadores. 