

DR 29 13

Hola, buenas noches. Aquí comienza Revista de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la UNED. 55 minutos dedicados al análisis, el comentario y la actualidad del mundo jurídico.

Un tiempo de radio dirigido a los estudiantes de Derecho y a todas aquellas personas interesadas en estos temas. Derecho Administrativo, Derecho Internacional Privado y Derecho Civil serán las materias que tratemos hoy en Revista de Derecho. En primer lugar hablaremos de la Ley de Reforma de la Función Pública.

Estará con nosotros el profesor de Derecho Administrativo Javier Pérez Ardá, criado. Después los profesores de Derecho Internacional Paloma Abarca y Julio González Campo nos hablarán del Sistema Español de Derecho Internacional Privado. Y por último hablaremos de las Fuentes del Derecho.

Lo hará María Dolores Díaz Zambrona, profesora de Derecho Civil. La reforma de la Administración Pública es un tema que está de actualidad en los medios de comunicación y que interesa de manera especial a los funcionarios públicos. Para hablarnos de esta Ley de Reforma de la Función Pública está con nosotros el profesor de Derecho Administrativo en la UNED, Javier Pérez Ardá, criado.

Una de las preocupaciones del ciudadano medio y uno de los principales retos políticos actuales es la construcción del Estado de las Autonomías. Profesor Javier Pérez Ardá, criado, ¿en qué medida la Ley de 2 de agosto de 1984 de medidas para la Reforma de la Función Pública se sitúa en ese proceso de desarrollo autonómico? La ley trata de colaborar a la constitución del Estado de las Autonomías a través de tres tipos diferentes de medidas. En primer lugar, aquellas que tienden a facilitar el proceso de transferencias de los funcionarios de la Administración Central a las comunidades autónomas.

En segundo lugar, creando unos órganos para conseguir una política coordinada y a ser posible común entre las diversas Administraciones Públicas. Y en tercer lugar, señalando cuáles son aquellas normas jurídicas aplicables a todos los funcionarios, cualquiera que sea la Administración a la que sirven. Sí, has citado una serie de medidas tendentes a facilitar el proceso de transferencia de los funcionarios de la Administración Central a las comunidades autónomas.

¿Cuáles serían estas medidas? Se encuentran en la disposición transitoria octava de la ley. En primer lugar, quedará prohibida la concesión de comisión de servicios del personal de la Administración Central de los servicios periféricos a los servicios centrales. En segundo lugar, no se podrán convocar vacantes en los servicios centrales para ser cubiertas con funcionarios que estén en los servicios periféricos.

Se concede una preferencia para optar a las comunidades autónomas a aquellos funcionarios

que están destinados en los servicios centrales. De otra parte, para solucionar también simultáneamente el problema de los contratados administrativos, se señala la obligatoriedad de las Administraciones Públicas de convocar pruebas restringidas de selección para aquellos contratados administrativos que, de superarlas, se convertirán en funcionarios y pasarán a ser funcionarios destinados en las comunidades autónomas. Además, se establece la posibilidad de la jubilación anticipada para aquellos funcionarios que, afectados por la transferencia, no tuvieran intención de acudir a las comunidades autónomas.

Y, simultáneamente, también se les concede a otros funcionarios, en idéntica pretensión, un régimen singular de excedencia voluntaria durante un período mínimo de cinco años. Si estas medidas no hubieran llegado a finalizar el proceso de transferencia de medios de personal, los funcionarios acudirán, o estarán, perdón, estarán sujetos a un régimen de traslado forzoso, en el que tendrán ciertas ayudas, como la ayuda relativa al domicilio y al traslado y traspaso de los muebles, establecidas en un decreto del año 1978. De otra parte, se señala también como principio genérico que ayudaría a esta transferencia que los funcionarios se encontrarán y se garantizará la igualdad de todos los funcionarios propios de las comunidades autónomas, con independencia de su administración de procedencia.

Los funcionarios transferidos a las comunidades autónomas se integran plenamente en la organización de la función pública de las mismas. Las comunidades autónomas, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el grupo del cuerpo o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido. Los funcionarios transferidos son funcionarios en situación administrativa de servicio activo en la función pública de la comunidad autónoma en la que se integran.

En sus cuerpos o escalas de origen, permanecen en una situación administrativa especial de servicios en comunidades autónomas, que les permite mantener respecto de ellos todos sus derechos como si se hallaran en servicio activo, de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía. ¿Se crea algún tipo de órganos especiales para lograr una política común entre la Administración del Estado y las autonomías en relación con este tema de los funcionarios? Una de las principales preocupaciones de la Constitución y de la construcción del Estado de las autonomías es que exista una auténtica y real coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas. Esta coordinación y cooperación pretende lograrse en la materia concreta de la función pública a través de la creación de dos órganos especiales, el Consejo Superior de la Función Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública.

¿Cuáles son las funciones y la composición del Consejo Superior de la Función Pública? Este Consejo es un órgano de carácter consultivo, colegiado, que tratará de la coordinación de la política de la función pública así como también de la participación del personal al servicio de las administraciones públicas. Se integran en el Consejo Superior de la Función Pública como representantes de la Administración del Estado, el Ministro de la Presidencia, que será el

Presidente, el Secretario de Estado para la Administración Pública, el Secretario de Estado de Hacienda, los subsecretarios de todos los ministerios y el Secretario General del Consejo, que tendrá categoría de Director General. Por parte de las comunidades autónomas, un representante de cada una de ellas, recayendo dicha representación en el miembro del Consejo de Gobierno que tenga a su cargo la dirección superior del personal.

Por parte de las corporaciones locales, 17 representantes de las mismas designados por las federaciones de entidades locales existentes. Y por parte del personal, 17 representantes designados por las organizaciones sindicales en proporción a su representatividad respectiva. Son funciones del Consejo el informar en el plazo de dos meses los anteproyectos de ley referentes al personal al servicio de las administraciones públicas, informar todas aquellas disposiciones o decisiones relevantes en materia de personal ya le sean consultado por el gobierno, los consejos de gobierno de las comunidades autónomas o las corporaciones locales.

Además tomará conocimiento y debatirá y recomendará en su caso a las administraciones la adopción de medidas dirigidas a mejorar la organización, las condiciones de trabajo, el rendimiento y la consideración social del personal de las administraciones públicas. Y debatirá y propondrá las medidas necesarias para la coordinación de las políticas de personal de las distintas administraciones públicas y en especial lo referente a registros de personal, sistemas de acceso, relación de puestos de trabajo, retribuciones, homologación de funcionarios y oferta de empleo. Te has referido al Consejo Superior de la Función Pública.

Hablemos ahora del otro órgano, la Comisión de Coordinación de la Función Pública. ¿Cuáles son las funciones de este órgano? La principal misión de la Comisión de Coordinación de la Función Pública es coordinar la política de personal específicamente. Así, la principal misión ha de ser la determinación de la oferta nacional de empleo.

Se integra la comisión como un empeldañ inferior al Consejo Superior. Así estará presidida por el Secretario de Estado para la Administración Pública y el Secretario de Estado de Hacienda actuará como vicepresidente, interviniendo no ya los subsecretarios sino el Director General de la Función Pública, el Director General de Gastos de Personal, el Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública, el Interventor General de la Administración del Estado, el Director General de Presupuestos y por parte de las comunidades autónomas los titulares de los órganos directivos encargados de la Administración del Personal. Formará el Plan de Oferta de Empleo Público y propondrá las medidas que sean precisas para ejecutar lo establecido en las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

¿Qué normas de la ley constituyen el régimen común de los funcionarios públicos independientemente de la administración a la que sirvan? Bien, esta pregunta la hemos de contestar a medida que discurremos sobre el articulado de la ley. Como principio hemos de señalar que aun cuando la ley es aplicable solamente de una manera directa al personal de la Administración Civil del Estado y de sus organismos autónomos y al personal civil al servicio de la Administración Militar y al personal de la Seguridad Social, contiene la ley una serie de

preceptos que constituyen el principio de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. La Constitución en el artículo 149.1.18 señala como competencia del Estado el determinar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y de las administraciones públicas que garanticen la igualdad de trato de los administrados frente a la administración.

Como normas principales podríamos señalar la clasificación de los funcionarios en grupos según la titulación exigida para las mismas, la movilidad entre las diversas administraciones públicas siendo esta una de las disposiciones más novedosas de la ley y es en la que el artículo 17 señala que con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas administraciones públicas de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo. Asimismo los funcionarios de la Administración local podrán desempeñar puestos de trabajo en otras corporaciones locales distintas de las de procedencia y en la administración de su comunidad autónoma. Las normas sobre empleo, sobre provisión de puestos de trabajo y sobre retribución de los funcionarios, situaciones administrativas y régimen disciplinario son también comunes a todos los funcionarios sirvan ya a la Administración del Estado, a las comunidades autónomas o a la Administración local.

Hablemos de la Administración del Estado. Se ha criticado desde diversos medios la diversidad de competencias sobre la función pública repartidas entre los distintos departamentos ministeriales. ¿Cómo trata la ley de solventar este problema? La ley continúa en este aspecto el criterio de la reforma de los años 64 a 66 y así y con carácter genérico novedoso en nuestro ordenamiento jurídico se señala que todo el personal al servicio de la Administración del Estado, sus cuerpos, escalas, categorías y clases tendrá dependencia orgánica del Ministerio de la Presidencia sin perjuicio de la que funcionalmente tengan con cada departamento.

Se acaba así con la dependencia orgánica de los cuerpos especiales que pertenecía a cada uno de los departamentos ministeriales de origen. Se trata de lograr una horizontalidad y verticalidad en la Administración Pública. El Ministro de la Presidencia tendrá así las principales funciones en materia de personal.

Cualquier medida relativa al mismo habrá de contar con la aprobación del Ministro de la Presidencia. Propondrá al Gobierno el anteproyecto de ley de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Impulsará, coordinará, establecerá y ejecutará los planes, medidas y actividades tendentes a mejorar el rendimiento, la formación y la formación personal al servicio de la Administración del Estado.

Cuidará del cumplimiento por los órganos de la Administración del Estado de las normas de generada aplicación. Como principal medida de la ley podemos señalar el complemento de la que ya fue creada inspección del personal de la Administración Pública. Así se señala que la inspección de servicios tendrá la categoría de dirección general y se le darán las funciones y

competencias que determine el decreto.

Esta inspección del personal y de los servicios centralizada en la Presidencia del Gobierno unida a la dependencia orgánica de todos los funcionarios de la misma constituyen en mi entender la principal medida de carácter centralizador y unitario de la ley. Continúa en parte la competencia del Ministro de Economía y Hacienda cuyo concurso y aprobación será necesario para todas aquellas medidas que supongan una modificación de gastos de personal. Y por fin como es lógico corresponde al Gobierno como órgano colegiado la dirección de la política de personal y ejercer la potestad reglamentaria correspondiendo al establecer las directrices conforme a las cuales ejercerán su competencia en materia de personal los distintos órganos de la Administración del Estado determinar las instrucciones a que deben atenerse los representantes de la Administración del Estado en cualesquiera negociaciones y señalar las normas directrices para la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios públicos y del personal al servicio de la Administración del Estado.

Ha sido también muy criticada la falta de transparencia en la situación real de los funcionarios incluso en algunos medios de comunicación se ha hecho mención a que se desconoce el número real de funcionarios existentes ¿qué dice la ley a este respecto? Dos son las medidas que a mi juicio han de colaborar a solucionar esta cuestión. En primer lugar la creación de los registros administrativos de personal que se llevarán en cada una de las administraciones públicas es decir en la Administración del Estado con carácter centralizado en cada comunidad autónoma y en cada corporación local. Registros administrativos que estarán coordinados entre sí de tal forma que puedan de uno a otro traspasarse y obtenerse los datos necesarios.

En este registro administrativo de personal se señalarán las incidencias de la situación de cada uno de los funcionarios y en su hoja de servicios constará el puesto de trabajo y la retribución y los complementos señalados al mismo. Al tiempo otra de las medidas que tienden a lograr la claridad son las previsiones sobre dotaciones presupuestarias del personal. Así se exigirá que en la ley de presupuestos vengan determinados en cada uno de los programas de gasto el coste de todos los puestos de trabajo asignados a cada uno de ellos y para cada uno de los centros gestores.

Las pantillas de los diferentes cuerpos y escalas y así como las del personal laboral serán las que resulten de los créditos establecidos en la ley de presupuestos. Se ha llegado con esta ley al principio de especialidad y de definición presupuestaria que ya era común para el otro tipo de gastos de la administración. El paro es uno de los principales problemas con los que se enfrenta la sociedad actual.

¿Aporta esta ley algún tipo de soluciones para ayudar a resolver el problema del paro? Bien, la principal medida que la ley establece a este respecto es la definición de la Oferta Nacional de Empleo Público. La Oferta de Empleo Público exige que las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes constituyan esta Oferta de Empleo Público que, aprobada la ley de presupuestos, se determinará por la presidencia del Gobierno y

contendrá necesariamente todas las plazas presupuestarias que se hayan en aquel momento vacantes. Indicará asimismo las que de ellas deban de ser objeto de provisión en el correspondiente ejercicio presupuestario y las previsiones temporales para la provisión de las restantes.

La publicación de la Oferta de Empleo Público, que se hará coordinadamente entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, obligará a los órganos competentes a proceder, dentro del primer trimestre de cada año natural, a la convocatoria de las pruebas selectivas de acceso para las plazas vacantes y hasta un 10% adicional. De otra parte, la ley, en tanto que rebaja la edad de jubilación de los funcionarios a los 65 años, supone también la creación de una gran cantidad de puestos libres que habrán de ser cubiertos a través de los sistemas de concurso o de concurso-oposición o de oposición. Respecto a los derechos y deberes de los funcionarios, ¿cuáles son las medidas más importantes de esta ley? Bien, la primera medida de la ley a este respecto es la clasificación de los funcionarios en cinco grupos, según el título exigido para el ingreso en la Administración Pública.

Serían los grupos de la A a la E y los grados de aquel que se exige ser doctor, licenciado, ingeniero o arquitecto, hasta la existencia de certificado de escolaridad. Esta clasificación será la que va a determinar esencialmente el sueldo de los funcionarios, que en el anterior sistema dependía del incentivo de cuerpo y hoy, y esta sería también otra de las novedades de la ley, se establece en dos principales bases. Las retribuciones básicas que estará constituida por el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias y las retribuciones complementarias que están todas y cada una de ellas ligadas al puesto de trabajo que se sirve, no al cuerpo de procedencia del funcionario, sino al destino que efectivamente éste desarrolla.

También son medidas que afectan a los derechos de los funcionarios, la oferta pública de empleo que habrá de hacerse a través de los sistemas de oposición-concurso o concurso-oposición, respetando en todo caso los principios de mérito y capacidad y la provisión de puestos de trabajo, que sólo podrá hacerse a través del concurso, siendo este el sistema normal, y el de libre designación con convocatoria pública, habiéndose excluido ya la libre designación, sin más. El personal eventual en ningún caso podrá por esta pertenencia a una situación gabinete técnico, estar mejor cualificado que otros o tener algún tipo de méritos para acceder a la función pública. En cuanto a la promoción profesional, que es una de las principales novedades de la ley, se señala que además ya del grado correspondiente al puesto de trabajo, el funcionario podrá llegar a obtener el grado personal, y de la obtención del grado personal se deriva que él no podrá ser destinado en dos niveles inferiores, clasificándose los niveles de los puestos de trabajo del 1 al 30, estableciéndose pues una garantía del nivel del puesto de trabajo.

Señala también la ley un fomento de la promoción interna dentro de la administración, cuya principal medida consistirá en que en las respectivas convocatorias de plazas de la administración del Estado, podrá reservarse para los funcionarios que pertenezcan a un grupo inferior, hasta un 50% de las vacantes. En cuanto al régimen disciplinario, la nueva ley lo que

hace es adecuar el antiguo régimen de la ley de 1964 a la Constitución, y así se establece, como falta muy grave, el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución, el adoptar medidas que supongan discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua u opinión, el abandono del servicio, la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales, la participación en huelgas que tengan expresamente prohibición legal, la obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y todas aquellas otras medidas, perdón, todas aquellas otras actuaciones de los funcionarios contrarias a los principios constitucionales. En cuanto a las situaciones de los funcionarios, quedan simplemente determinadas en la de servicio activo, excedencia voluntaria y servicios especiales.

Los servicios especiales vienen a ser una asimilación de las anteriores situaciones de excedencia especial y supernumerarios. La excedencia voluntaria que se restringe en tanto que los funcionarios, cuando la hagan sin ningún motivo, han de haber completado tres años de servicios efectivos para poderla solicitar, no podrán permanecer más de diez años en la que respecta a la seguridad social, a partir de la entrada en vigor de la ley, se señala tajantemente que no podrá haber discriminación alguna por razón de sexo. La mujer funcionario causará los mismos derechos pasivos que el varón, reconociéndose no obstante efectos económicos únicamente desde el primero de enero de 1984.

Y por último, la medida que ya comentábamos respecto a la seguridad social, la jubilación forzosa de los funcionarios, que se declarará de oficio al cumplir el funcionario los 65 años de edad, estableciéndose en las disposiciones transitorias de la ley un sistema para hacer progresiva esta medida. Bien, hemos agotado totalmente el tiempo, nada más dar las gracias al profesor Javier Pérez Arda, criado por estar esta noche en Revista de Derecho. Muchas gracias a vosotros y buenas noches.

Seguimos adelante en Revista de Derecho. Antes de pasar a nuestro segundo tema de hoy, vamos a dar paso al Boletín Informativo.