

DR 13 28

La aprobación de la Constitución La aprobación de la Constitución hace convertirse a ésta en la piedra etópica fundamental de todos los análisis jurídicos que a partir de ahora se realizan, especialmente en el ámbito del Derecho Público. Por ello, a continuación les voy a comentar algunos de los aspectos que de una forma más o menos directa se proyectan desde el texto fundamental sobre la función pública de cara a una próxima reforma legislativa de este importante sector. La Administración Pública y los demás entes públicos, en cuanto a organizaciones que son, carecen de existencia y no pueden exteriorizar su actuación si no es a través de la actividad de las personas físicas que se insertan en el ente por una especial relación y cuya misión es realizar mediante su actividad los fines de esos entes públicos.

El estudio de estas personas físicas que dan vida al aparato burocrático del Estado, el régimen jurídico por el que se rigen, el sistema de acceso a la función pública y los criterios que se siguen en la selección de los mismos, sus derechos y sus deberes, constituyen, entre otros, los diferentes aspectos que se estudian dentro de la teoría de la organización administrativa y que unitariamente se resumen bajo el concepto de la función pública. La vigente Constitución regula este tema mediante algunas alusiones que realiza a lo largo de diversos artículos, pero el núcleo fundamental de esta regulación se encuentra en el artículo 103, apartado 3º, que dice así. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Como ustedes pueden observar, de la lectura de este artículo no se deducen técnicas claramente diferentes de las que tradicionalmente se recogían en el derecho positivo en nuestro país, ni incluso en el pasado inmediato, aunque el hecho mismo de que esas técnicas estén escritas en el texto constitucional suponga un suceso importante, pues se constituirán en punto obligado de referencia de la legislación que a partir de ahora se produzca en este tema, legislación que tendrá que acometer la solución de los profundos e inveterados problemas de que adolece la función pública en nuestro país, problemas especialmente agravados durante el régimen político anterior. El nuevo Parlamento tendrá que dar pronto satisfacción, según vienen anunciando reiteradamente los distintos partidos políticos en sus programas electorales, a la necesidad de una nueva función pública democratizada, más institucional y planificada y profesional que la actual, que ofrezca a los ciudadanos una imagen más eficaz de la administración del nuevo sistema político que ha estrenado la sociedad española. Si es cierto que las obras son amores, habrá que esperar una decidida voluntad de nuestra burocracia en su actuación a partir de ahora, capaz de romper con la coraza escéptica del ciudadano sobre la capacidad del aparato del Estado de llevar a cabo un funcionamiento eficaz.

Previamente será obligada una reforma funcionarial que deberá insertarse en un proceso más amplio de reforma administrativa. Sobre los límites de esta reforma que pronto se emprenderá

hay un primer aspecto sobre el que nos invita a reflexionar en primer lugar el texto constitucional, aspecto que se evidencia precisamente más a partir de lo que silencia la Constitución que de lo que dice, y es el hecho de que dicho texto, al parecer, ha optado por constitucionalizar solo uno de los sistemas posibles de régimen jurídico de los empleados del Estado, pues a lo largo del texto se les denomina únicamente como funcionarios públicos, y se habla de régimen estatutario, tal como hacen además del artículo 103, citado los artículos 26, 28 y 149, y en ningún lugar se les llama simplemente como empleados o trabajadores, con lo cual el texto parece rechazar la posibilidad de la laboralización de los empleados de la Administración, que es una tendencia que desde hace unos años viene adquiriendo cada vez más importancia en otros países y que la legislación ya va asumiendo, aunque lentamente, en algún ordenamiento jurídico, como es en el caso de Italia. Es decir, frente a la tradicional relación estatutaria derivada directamente de la ley que definía el régimen jurídico de los trabajadores de la Administración, relación que tiene su origen en causas que hoy se han modificado o extinguido, como era el carácter autoritario del Estado de entonces y el escaso grado de desarrollo que presentaba el derecho laboral en aquellos tiempos lejanos en los que surgió la relación estatutaria, hoy se marcha hacia una homologación progresiva de los personales del sector público y del sector privado, y el funcionario, más que como un agente o representante del Estado, aparece cada vez más como un empleado suyo, que en vez de plegarse a las condiciones de trabajo estatutariamente fijadas, tiende a convertir su situación en contractual, todo lo cual conlleva una sensibilización creciente de este funcionario hacia los aspectos sociales de su actividad, supone el reconocimiento de sus derechos de sindicación y de huelga, la negociación colectiva con el Estado de sus condiciones de trabajo y el salto de la jurisdicción contencioso-administrativa a la laboral en los casos en los que se presenten conflictos.

Por otra parte, uno de los problemas mayores que tendrá que afrontar una nueva legislación de funcionarios es, como decía antes, el de lograr la institucionalización y generalización de la normativa de la función pública que permita afrontar una política más coordinada y coherente sobre todo el personal de todos los entes públicos. Este es un tema que nunca han logrado afrontar con éxito ninguna de las cuatro grandes iniciativas legislativas que sobre la función pública han tenido lugar en nuestro país desde el siglo pasado y que han sido, básicamente, el Estatuto de López Ballesteros de 1827, el de Braga Murillo de 1852, el de Maura de 1918 y la Ley de Bases de 20 de julio de 1963 desarrollada por el texto articulado actualmente vigente aprobado por decreto de 7 de febrero de 1964. Hoy el problema de lograr una generalización de unos órganos rectores que extiendan sus competencias a la mayor parte del colectivo de los funcionarios de los cuerpos generales y especiales es fundamentalmente grave, sobre todo si tenemos en cuenta que actualmente la cifra global de ese colectivo de funcionarios se aproxima en nuestro país a la astronómica cifra del millón de personas y que estos funcionarios solamente en una de las administraciones, en la del Estado, se insertan en una infinita cantidad de cuerpos diferentes que alcanza la increíble cifra de 200.

Piensen que a esta cifra habría que sumar todos los cuerpos de la administración local y de la

administración institucional e incluso los que puedan surgir de la nueva instancia administrativa regional que nacerá con el desarrollo de las comunidades autónomas reguladas en el título VIII de la Constitución. Según el sistema por el que se adopte, ya sea el de la transferencia de funcionarios de otras administraciones a las regiones o el de la creación por parte de las regiones de funcionarios es nuevo, puede suponer en este segundo caso un gran incremento de dichas cifras. Por consiguiente, se hace insostenible por más tiempo una situación como la actual en la que el texto articulado del 7 de febrero de 1964 de funcionarios civiles del Estado solamente alcanza un número reducido de todo el colectivo funcional estatal ya que, por ejemplo, frente a la misma tienen sus regímenes especiales los funcionarios de los servicios sanitarios locales que a pesar de su denominación son funcionarios estatales los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia los funcionarios al servicio de la Jurisdicción de Trabajo los funcionarios civiles al servicio de la Administración Militar y otros funcionarios como son los notarios los registradores de la propiedad los agentes de Cambio y Bolsa los corredores de comercio los corredores e intérpretes marítimos y los recaudadores de hacienda.

Además de otros funcionarios del Estado pero no al servicio de la Administración como es el caso de los funcionarios al servicio de las Cortes. Un aspecto que será a sí mismo conveniente cuidar especialmente es también que la expresión del citado artículo 103 de la Constitución que dice que el acceso a la función pública se realizará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad impregne realmente el próximo sistema funcional ya que estos principios se constituyen en una consecuencia necesaria de una función pública democrática. Precisamente estos principios proyectan una serie de consecuencias como son que los sistemas de acceso que se regulen no podrán establecer métodos de selección que disminuyan la igualdad de oportunidades de todos los candidatos como serían las tan reiteradas oposiciones restringidas que constantemente se convocan en nuestro país lo cual queda claramente prohibido a partir de ahora por el texto constitucional ya que además del contenido del artículo 103 el apartado segundo del artículo 23 hace una alusión aún mucho más concreta cuando dice que a sí mismo los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargas públicas con los requisitos que señalan las leyes.

En fin, también estos dos principios se deberán cristalizar en la regulación de un sistema de pruebas objetivas que haga transparente la valoración que lleven a cabo sobre los candidatos a los órganos encargados de juzgarlos. Y desde otro punto de vista en la proyección que estos principios tienen hacia el interior de la propia organización administrativa será necesaria la asistencia en primer lugar de una auténtica carrera administrativa que ofrezca expectativas de acceso a funciones superiores y de mayor responsabilidad de los funcionarios más capaces lo cual necesariamente dinamizará la función pública y así mismo en segundo lugar será imprescindible que en los órganos colegiados de gestión del personal participen los funcionarios mediante sus representantes. Finalmente, hemos de considerar que una función pública o profesional como dije al principio exige que se queden las condiciones para que los funcionarios lleven a cabo un ejercicio neutral imparcial, dice el último párrafo del transitado

artículo 103 de la Constitución de su actividad lo cual se traduce en un claro sistema de incompatibilidades y en la existencia de un régimen justo de retribuciones.