

ESTADO DEL BIENESTAR, ADMINISTRACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA (*)

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES

El título que los organizadores de este Ciclo de debate sobre «Lo Público y lo Privado, hoy» han elegido para esta tercera y última sesión, a pesar de su relativa ambigüedad, apunta ya a las específicas circunstancias actuales, de gran y profunda crisis económica, a las que que la Administración y la Función Pública también han de enfrentarse. Posiblemente, de forma más explícita hubiera quedado descrita la cuestión sobre la que van a girar las reflexiones que ante Uds. me propongo exponer si, de manera más decidida, se hubiese optado por titularla algo así como «La Función Pública ante la crisis del Estado del Bienestar», porque, en efecto, según me parece, esa es la perspectiva que, aún cuando lo sea coyuntural y transitoriamente, más directamente enmarca y caracteriza en la actualidad la tradicional e irresuelta problemática de la estructuración y ordenación de la Función Pública española. Si los momentos de crisis y destacadamente, los de crisis económica, son los que de forma más aguda ponen al descubierto las deficiencias, los errores, en suma, la falta de previsión que en los momentos de estabilidad y bonanza se hayan podido cometer, los momentos de crisis son a la vez los más complicados y menos deseables para abordar la solución de problemas estructurales de envergadura que cuando hubo oportunidad de afrontarlos con calma, rigor y profundidad, fueron pospuestos, aplazados o simplemente arrinconados, cuando no agravados.

Pues bien, este es, desde luego, el marco, las coordenadas, en las que nos situamos en lo que específicamente atañe ahora a la organización y ordenación de nuestra Función Pública.

Próximo a cumplirse el decimoquinto aniversario de la Constitución vigente, la puesta a punto de una nueva y renovada Función Pública, sigue siendo, sencillamente, un tema pendiente. No sólo no se ha mejorado lo mucho que había que mejorar, no sólo no se ha logrado materializar ese cambio cualitativo que la historia misma señalaba y que el nuevo Estado constitucional reclamaba, sino que las rectificaciones que

(*) Texto de la Conferencia pronunciada el 18 de noviembre de 1993 en el Ciclo de Debate «Lo Público y lo Privado, hoy», organizado por la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y celebrado en el Palacio de Congresos y Comunicaciones de Madrid.

se han intentado no puede decirse que se hayan alineado en la dirección de un verdadero y efectivo avance y progreso en el perfeccionamiento del aparato administrativo y funcional. Tanto es así, que no me parece exagerado, ni menos infundado, decir que el enfermo no sólo no ha sanado, sino que el tratamiento al que ha sido sometido, por insuficiente y desacertado, ha logrado que su cuadro patológico aparezca si cabe más completo y surtido de complicaciones.

Deberá recordarse, a tal efecto, que el tan traído y llevado en su momento «modelo de Función Pública», apelando con esa expresión a la necesidad de configurar, de una vez por todas, un sistema ordenador de la Función Pública en su conjunto —y no sólo de la estatal— coherente y asentado en unos principios nítidos y firmes que garantizaran una estabilidad y continuidad, no ha existido, ni existe. Todo es o puede ser discutible, ciertamente, pero lo que importa es que lo sea con fundamento y razonabilidad y es claro que por poco que guste —y a mí no me gusta, he de confesarlo—, ese pretendido modelo, cualquiera que fuese su inspiración y sentido, no se ha logrado materializar.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de todos es sabido que anticipó una serie de medidas que, con independencia de los resultados y consecuencias que han deparado, se presentaron como una simple avanzadilla, parcial y provisional, del verdadero programa gubernamental. La propia Exposición de Motivos de la Ley lo confesaba paladinamente, por cierto con la insólita fórmula de ser el Gobierno —no las Cortes, no el legislador, por tanto— el que se manifiesta, como si él fuera el autor de la Ley. Dice así: «El Gobierno cree que el horizonte de todo cambio en la legislación funcional ha de venir establecido por las bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos, que, en desarrollo del artículo 149.1.18.º de la Constitución, es preciso dictar». Y más adelante no dejaba de aparecer la promesa: «El Gobierno se propone abordar sin tardanza su elaboración y envío a las Cámaras», lo que por sí mismo dejaba bien a las claras que la reforma del régimen funcional plasmada en dicha Ley no era sino parcial, presentando —y sigo con la cita literal de la Exposición de Motivos— «necesariamente carácter provisional, hasta que se desarrolle en su integridad el mandato constitucional».

Reforma parcial, por tanto, que, sin embargo, en parcial y sucesivamente parcheada se ha quedado, camino ya de cumplir los diez años de vigencia.

El suave correctivo —para lo que podía haber sido— que la STC 99/1987 supuso para esa reforma parcial y provisional, poniendo límite a uno de los principales mecanismos en los que se apoyaba la Ley —en concreto, la amplia deslegalización que, en relación a no pocos aspectos de la materia, con desenfadada ignorancia de las más elementales exi-

gencias constitucionales, se había dispuesto—, agotó ya —según parece— la prometida reforma.

De este modo, la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, se limitó en lo sustancial a «reajustar» esa normativa a la referida sentencia constitucional, aunque lo cierto es que tampoco se perdió la oportunidad para hacer algunos retoques tan significativos para el «perfeccionamiento» de la regulación de la promoción profesional, como, por ejemplo, el consistente en desvincular el «grado personal» de los funcionarios de los niveles asignados a los puestos de trabajo que en atención a aquel podían serles adjudicados, pasando dicho grado con ello a ser, en realidad, un concepto retributivo más.

Si el arrumbamiento de las categorías personales no había sido suficiente, o si la conformación de una verdadera carrera administrativa asentada en los principios de mérito y capacidad, pero también en la continuidad y en la perspectiva temporal de la prestación de los servicios, había quedado desde el primer momento de la reforma descartado, la filosofía de «manos libres» para promocionar, pero también para postergar, aún debió considerarse que tenía que apuntalarse más y el Gobierno con su mayoría absoluta en el Parlamento aprovechó la ocasión para abrir la posibilidad de que la adjudicación de los puestos de trabajo no tuviese ya, ni tan siquiera, el límite del grado personal del aspirante. Unase a esto la ficción de los concursos para la provisión de puestos y el tan notable potenciamiento de las libres designaciones y podrá hallarse la explicación a la existencia de no pocas «carreras administrativas» tan espectaculares, como meteóricas, que en estos últimos años se han culminado.

Pero con ello, es inevitable que la sombra de duda haya surgido con fuerza, de manera que, más allá del sarcasmo de que siga proclamándose que el derecho que consagra el artículo 23.2 de la Constitución también es aplicable a todo lo largo de la relación funcional, la propia objetividad e imparcialidad de la Función Pública, o para ser más preciso, de quienes ocupan los niveles de mayor responsabilidad, ineludiblemente ha quedado en entredicho.

El fenómeno al que aludo, por lo demás, se ha extendido y propagado, incluso con mayor amplitud e intensidad, a las Administraciones Autonómicas y Locales, en las que, en líneas generales, gobiernen quienes gobiernen, no se ha dudado en crear aparatos burocráticos tan singulares y extensos que, con razón, algunos observadores atentos de esta realidad han podido denunciar la pervivencia, si bien en versión específica de nuestro sistema, del clásico «spoils system».

La sensata llamada de atención que al referirse a los problemas de

la Función Pública hiciera ya en 1981 la Comisión de Expertos sobre Autonomías («no existirá más personal libremente designado en las Comunidades Autónomas que el estrictamente necesario para el apoyo inmediato de los órganos políticos», se decía en una de sus conclusiones), de poco ha servido. Como de poco han servido las previsiones de los artículos 24 y ss. de la Ley del Proceso Autonómico de 1983, tratando de encauzar en términos de racionalidad y eficiencia el proceso de creación de las nuevas Funciones Públicas Autonómicas o, incluso, como de poco han servido las cautelas, mínimas pero bien significativas, que la propia Ley 30/1984 dispuso en su Disposición Transitoria Sexta.

La picaresca para burlar los fines y objetivos de esas previsiones, cuando no las actitudes frontalmente desconocedoras de las mismas, sin que los mecanismos de control jurisdiccional hayan sido siempre suficientes para atajar tales excesos, han desembocado finalmente en la constitución de unos entramados burocráticos sobredimensionados para las necesidades reales de las correspondientes Administraciones y en los que no siempre el acceso a los mismos ha estado al alcance de los más capaces y preparados.

Proceso, por tanto, de fuerte crecimiento del número de personas al servicio de las Administraciones Públicas, ya sean funcionarios o laborales, sin olvidar la constelación de «asesores» en el ámbito de la Administración institucional, en rápido y creciente desarrollo según se han ido potenciando fórmulas *iusprivatistas* en la configuración y gestión de amplias zonas de la actividad administrativa. Y proceso, igualmente, de progresiva carencia y pérdida de objetividad tanto en el acceso como en la promoción profesional, a pesar de los esfuerzos de la Jurisprudencia constitucional y de la del Tribunal Supremo para que el principio de igualdad, de acuerdo con el mérito y la capacidad, sea efectivo. Esfuerzos éstos ciertamente notables, pero de todo punto insuficientes por sí solos para poner freno a esa dinámica tan extendida y generalizada, que necesita no sólo de reglas jurídicas, sino también de un clima político y social que valore en su justa medida la importancia y trascendencia de contar con una Función Pública ajustada a las necesidades reales de nuestras Administraciones Públicas y al cumplimiento objetivo por éstas de los fines que constitucionalmente les son encomendados.

La situación ha llegado a tal punto que incluso el T.C. se ha visto y se ve forzado a una interpretación amplia y extensiva del principio de igualdad a fin de descalificar prácticas administrativas verdaderamente sorprendentes en cuanto la configuración de los concursos para provisiones de plazas, incluso en el caso de plazas correspondientes a plantillas de personal laboral, a las que, en principio, no es de aplicación el artículo 23.2 de la Constitución. La reciente sentencia 281/1993, de 27 de septiembre, declarando la nulidad de las bases aprobadas por el

Ayuntamiento de Leganés referidas a un concurso de méritos convocado para la provisión de plazas de administrativos de la plantilla de personal laboral de ese Ayuntamiento, es prueba inequívoca de lo que se señala, habiéndolo tenido que llegar el T.C., aunque un tanto forzadamente, a deducir del artículo 14 de la Constitución —y no ya del artículo 23.2, formalmente inaplicable— una limitación infranqueable para el Ayuntamiento implicado en el asunto, que pretendía —y cito textualmente— «...no propiamente favorecer genéricamente a quienes hubieran desempeñado puestos idénticos o similares a los ofertados, sino sólo de privilegiar a las concretas personas que los hubieran ocupado en el propio Ayuntamiento autor de la convocatoria». Y es que —añade el Tribunal— «la imposibilidad de que los veinte puntos concedidos por ese concepto pudieran ser obtenidos por quienes hubiesen ocupado puestos idénticos en otras Corporaciones pone de manifiesto que no se trataba tanto de favorecer la experiencia en la categoría ofertada, cuanto de primar, exclusivamente, a quienes venían ocupando interinamente las plazas en disputa», de manera que «diferenciar a los concursantes en función del Ayuntamiento en el que han adquirido determinada experiencia y no partir de la experiencia misma, con independencia de la Corporación en la que se hubiera adquirido, no es criterio razonable, compatible con el principio constitucional de igualdad».

En esta ocasión, por tanto, fue el Ayuntamiento de Leganés quien actuó incorrectamente, como en el caso de la conocida *STC 67/1989* la declaración de inconstitucionalidad recayó en la actuación de la Junta de Extremadura. Pero a nadie se le oculta que ni la actuación del Ayuntamiento de Leganés, ni la de la Junta de Extremadura, han sido supuestos excepcionales, siendo más fruto de la aleatoriedad de las impugnaciones el que a tales Administraciones, que actuaron tan ilegítimamente como en no pocos casos lo han venido haciendo las demás Administraciones, les haya tocado pechar con la enérgica descalificación constitucional de las prácticas seguidas para la selección del personal a su servicio.

La retrospectiva podría continuar, pero me ocuparía un tiempo del que ahora no dispongo. No obstante, si quiero aludir, dejando en el cajón otros muchos aspectos y cuestiones, a una de las medidas que mayor conflictividad ha generado en estos años pasados y que, sorprendentemente, al cabo de menos de diez años desde que fue implantada, parece que se encuentra —al menos, claros síntomas de ello hubo en los prolegómenos de las pasadas elecciones—, parece que se encuentra, digo, en fase de reconsideración. Menos de diez años, en efecto, y la polémica reducción de la edad de jubilación a los sesenta y cinco años que en 1984 se fijara parece batirse en retirada. ¿Será la crisis del Estado del Bienestar, incapaz de seguir soportando el creciente peso de las

clases pasivas? O ¿acaso se reconoce el error, el profundo error, en términos objetivos de aquella anticipación de la edad de jubilación? Y en los momentos presentes, ¿cómo justificar seriamente que los jueces y magistrados, o los universitarios, con más de sesenta y cinco años puedan seguir desarrollando con absoluta normalidad y, a la vez, plena eficacia su actividad al servicio del Estado, y que, por el contrario, de los servicios de un Abogado del Estado o de un Administrador Superior del Estado o de un Inspector de Finanzas, la Administración tenga que prescindir inexorablemente —a no ser que se busquen «soluciones» espurias— alcanzada esa edad?

Así pues, no puede ocultarse que la contrarreforma a la que se ha procedido en este extremo para Jueces y Magistrados y Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad, siendo de todo punto plausible, ha dejado al descubierto, una vez más, la sinrazón de la medida adoptada en 1984. Medida, además, que ha provocado un coste añadido para el Estado de no poca magnitud, dada la conflictividad jurídica que a raíz de la misma se generó.

No es menos cierto, sin embargo, que la crisis económica que nos envuelve, en la que el debate sobre el reparto del mercado de trabajo es uno de los aspectos más destacados, parece descartar que la medida ya adoptada para los dos colectivos señalados pueda generalizarse. Y en todo caso, de persistir la idea de rectificar la situación, ¿cómo se va a hacer?. ¿No existirá la tentación de abrir puertas para que «razones de servicio y de eficacia» permitan un alargamiento de la edad de jubilación en unos casos, pero no en otros?; es decir, para que la discrecionalidad, llamando las cosas por su nombre, encuentre un nuevo flanco de penetración, en un sector tan delicado como el de la Función Pública, en el que la pretendida eficacia no puede arrinconar las necesarias garantías de objetividad e imparcialidad que la Constitución proclama.

Mucho me temo que la situación de crisis por la que atravesamos tiene al Gobierno a ensayar fórmulas que ahonden en esa dirección. De manera que la cuestión, como al principio advertía, no está planteada ya en estos momentos en acometer esa aplazada reforma global de la Función Pública, y en cómo hacerlo, sino en si los «parches» que se nos anuncian van a suponer alguna mejoría, por parcial que sea, o si, por el contrario, van a ahondar en la progresiva merma de esas garantías de objetividad e imparcialidad, que, insisto una vez más, no son derechos de los funcionarios, sino exigencias constitucionales de su actuación y de la de las Administraciones Públicas a las que sirven.

Pues bien, el panorama que se dibuja es preocupante.

El reciente *Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y de Reforma del*

Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, actualmente en trámite de discusión parlamentaria, así lo prueba. Por ello, necesariamente tengo que adentrarme en su análisis, siquiera sea sucintamente, en esta segunda parte de la intervención.

El referido Proyecto se enmarca globalmente en el contexto de la situación económica que vive el país y, en lo que específicamente se refiere a la reforma del régimen jurídico de la Función Pública, tiene por finalidad confesada la de «...lograr una mejora en la utilización racional de los recursos humanos de las Administraciones Públicas...», instrumentando para ello «...procesos más ágiles y eficaces en orden a optimizar la utilización de los recursos y a reducir sus costes». Loable y deseable objetivo éste que, sin embargo, sólo la crisis económica parece haber propiciado y puesto en circulación. Si durante casi diez años la Administración ha sido pródiga en facilitar la ocupación y el empleo en los términos tan objetivos en que lo han hecho, ahora parece llegada la hora de la reconversión y para ello, como de inmediato se verá, nada mejor que dotar, una vez más, de amplias facultades decisorias al Gobierno e, incluso, a órganos inferiores, para llevarla, en su caso, a la práctica.

El sistema proyectado, recordaré, gira alrededor de los *Planes de empleo* que se configuran —según se dice en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley— «... como instrumentos esenciales para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas y que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficacia de la misma».

En esos Planes de Empleo podrán preverse, para los ámbitos organizativos a los que afecten, una serie de medidas entre las que conviene destacar las cuatro siguientes, relativas a:

- la modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo;
- la suspensión de nuevas incorporaciones de personal;
- la prestación de servicios a tiempo parcial; y
- la llamada reasignación de efectivos de personal.

Contenido ciertamente importante el de estos Planes de Empleo, sobre todo por lo que se refiere a la reasignación de efectivos de personal. Y, sin embargo, corresponderá aprobarlos, sin más, al Ministro para las Administraciones Públicas, cuando el reverso de estos Planes de Empleo, la Oferta de Empleo Público, es aprobada por el Gobierno.

Los redactores del Proyecto, desde luego, no parecen caracterizarse

por ser buenos alumnos del Tribunal Constitucional y, a pesar de lo que ya éste estableciera en su STC 99/1987, para unas medidas del porte de las que ahora se prevé incorporen los referidos Planes de Empleo ni siquiera se considera que sea necesaria la aprobación del Gobierno.

Deberá por eso recordarse que en la señalada STC 99/1987, ya se afirmó que en el «régimen estatutario» reservado por la Constitución a la Ley, aún cuando se trata de un ámbito «...cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y *a priori*...», ha de entenderse comprendida, en principio, «...la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servicios públicos (art. 103.3 y 149.1.18.ª), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías de acceso al servicio de la Administración Pública».

Y delimitado así, siquiera aproximativamente, el ámbito material del Estatuto de la Función Pública, no dejó de precisarse que la normación de ese Estatuto, «...en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que (...) sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda».

Pues bien, dado el contenido de los Planes de Empleo que ahora se proyectan, así como las consecuencias a ellos anudadas, ¿puede mantenerse que la Ley se adecúa a la reserva constitucional de Ley?; o dicho en otros términos, ¿no estamos aquí, una vez más, ante una «deslegalización encubierta» radicalmente incompatible con la reserva constitucional de Ley en esta materia?

La Ley —el Proyecto de Ley—, en efecto, remite a los Planes de Empleo la fijación de las previsiones sobre modificación de las estructuras organizativas y de puestos de trabajo sin especificar criterio, condición o requisito alguno con arreglo a los cuales puedan establecerse esas modificaciones en la estructura de los puestos de trabajo. El alcance de la habilitación es, en definitiva, impreciso e indeterminado y las modificaciones pueden, en principio, englobar medidas muy diversas

que, además, al poder incidir en aspectos nucleares del Estatuto de la Función Pública, necesariamente deberían quedar enmarcadas, con carácter previo, por el legislador. Recuérdese sobre este particular que, a propósito del art. 15.1, último inciso, de la Ley 30/1984, que encomendaba al Ministerio de la Presidencia la determinación de los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, el T.C., en el f.j. 3 d) de la misma sentencia 99/1987, concluyó que dicha previsión incurría en inconstitucionalidad, por cuanto «...este apoderamiento indeterminado que la ley confiere al Ministro de la Presidencia (...), entraña una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración...»

En consecuencia, no me parece excesivamente aventurado afirmar que la viabilidad constitucional de la previsión que ahora se examina sólo podrá admitirse en la medida en que se entienda que cualesquiera de las modificaciones en la estructura de los puestos de trabajo deberá ajustarse, en todo caso, a los márgenes resultantes de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 30/1984, tras la modificación de la Ley 23/1988, ya que, de reconocerse efectos deslegalizadores al precepto del Proyecto de Ley que examinamos, habría que estimarlo inconstitucional.

Pero con ser discutible este primer aspecto, mucho más problemática resulta la cuestión si se analiza desde la consideración de las medidas de «reasignación de efectivos de personal» que los Planes de Empleo pueden incorporar y que constituyen su nervio central.

Esa reasignación de efectivos queda vinculada al hecho de la supresión de puestos de trabajo por el correspondiente Plan de Empleo, estableciéndose que los funcionarios afectados —y habría que añadir que también los contratados laborales, dado que los Planes de Empleo quedan referidos tanto a unos como a otros—, podrán ser destinados a otro puesto de trabajo, observando para ello —según se dice— «criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad que se concretarán en cada Plan de Empleo».

La reasignación queda, por tanto, a expensas de lo que el correspondiente Plan de Empleo prevea, sin que la Ley venga a fijar criterios mínimamente concretos que sirvan de cauce de aquellos. Pero es que además, puede suceder que la reasignación no llegue a producirse, lo que resulta absolutamente insólito.

En efecto, dentro de los cuatro meses siguientes a la supresión de

los puestos de trabajo, el Ministerio correspondiente efectuará la reasignación de efectivos en puestos de «similares características, funciones y retribuciones», siendo obligatoria si el nuevo puesto radica en el mismo municipio y voluntaria si radicara en municipio distinto.

Sin embargo, y con independencia de que la Ley se limita a señalar que los nuevos puestos serán de «similares características», incluidas las retributivas, bien pudiera suceder que el Ministerio no «reasigne» al funcionario afectado, con lo que todo pasa a depender de que ahora el Ministerio para las Administraciones Públicas, en un nuevo plazo de tres meses, los reasigne a otros Ministerios y organismos adscritos en las condiciones anteriormente señaladas.

Nada impide, de todas formas, teóricamente al menos, que el Ministerio para las Administraciones Públicas tampoco «reasigne» y que el funcionario o funcionarios afectados no logren obtener puesto de trabajo —sencillamente porque no se les imponga uno obligatorio en la misma localidad o el que se les ofrezca «voluntariamente» en otra localidad, precisamente por esa circunstancia tengan que rechazarlo—, con lo que, a partir de ese momento, pasarán a la situación de expectativa de destino.

Colocado ya en la situación de expectativa de destino, y reducida la retribución al cincuenta por ciento del complemento específico del puesto suprimido que el funcionario desempeñaba, la consumación de la remoción del funcionario, hasta ahora «inamovible», ni siquiera dependerá ya de él, pues tendrá que contar con el ofrecimiento de un puesto o, en todo caso, tratar de lograrlo participando en los concursos para la provisión de puestos situados en la provincia en la que se encuentre destinado.

Es previsible, ciertamente, que llegados a este punto, la situación se resuelva y algún puesto en la provincia se le llegue a ofrecer —ya que de ser así resulta obligatoria la aceptación del mismo— o, en última instancia, que alguno se le venga a adjudicar en virtud de concurso. Con todo, si transcurriese un año en expectativa de destino y la adjudicación de un nuevo puesto no se hubiese logrado —la hipótesis no puede descartarse, como acabamos de ver—, el funcionario quedará en la situación de excedente forzoso, con una retribución reducida ya a las retribuciones básicas y a las prestaciones familiares por hijo a cargo, con la imposibilidad de desempeñar puestos de trabajo en el sector público y con la obligación, entre otras, de «aceptar los destinos que se les señalen en puestos de características similares...». Previsión ésta, por cierto, que culmina el proceso, dado que el incumplimiento de la referida obligación fijada en los términos señalados, determinará que el funcionario excedente forzoso pase ya sin más a la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

La Ley, en fin, no para mientes en estimular ese pase a la situación de excedencia voluntaria, incentivando para ello al funcionario que se encuentre afectado por un Plan de Empleo a que así lo solicite, lo cual le podrá ser concedido si aún no ha alcanzado el estadio de la expectativa de destino, momento a partir del cual, su solicitud deviene en efectivo derecho a pasar a dicha situación. Y el tope máximo de doce mensualidades, excluidas las pagas extraordinarias y el complemento de productividad, devengados en el puesto de trabajo suprimido, es el incentivo, en fin, que la Ley dispone.

Hasta aquí, a grandes rasgos, el sistema que se arbitra. Sistema en el que el principio de inamovilidad, no sólo ya funcional sino relacional, logro histórico de la Función Pública como derecho funcional, pero también como garantía de la objetividad e imparcialidad en el desempeño del cargo, queda sencillamente hecho trizas. Y todo ello, a través de simples decisiones administrativas que no encuentran en la Ley la más mínima restricción, dotando antes bien, al Ministerio para las Administraciones Públicas de unas facultades que podrán o no ser utilizadas, pero que su sola previsión difícilmente puede aceptarse desde la consideración del derecho al cargo como elemento central del régimen estatutario funcional que consagra el art. 103.3 de la Constitución.

Se podrá, o mejor, se tratará de decir por los patrocinadores de esta reforma, que sólo a través de medidas de este género puede lograrse la eficacia y operatividad de las Administraciones Públicas, para lo cual la inamovilidad funcional, geográfica, y hasta relacional debe flexibilizarse. La eficiencia y operatividad de la Administración, por tanto, aparece de nuevo, en esencia, como aparente gran argumento para romper amarras por el punto, quizá, más delicado del sistema. Pero una vez más las preguntas surgen con fuerza: ¿cuál ha sido la planificación de la estructura administrativa en orden a esa eficiencia y operatividad de las Administraciones a la que ahora se apela?; ¿qué responsabilidad ha existido en la configuración organizativa y burocrática de las Administraciones Públicas en estos últimos años? O situando la reflexión más directamente en el plano de lo estrictamente jurídico, ¿es que al cobijo de esa apelación a la eficiencia de la Administración, apelación que por interesada trata de encubrir el desatino con que en esta materia se ha actuado, puede prescindirse de las garantías básicas puestas al servicio del correcto ejercicio de las funciones y tareas que a los funcionarios —y, por tanto, a la Función Pública en su conjunto— les son encomendadas?

Es cierto que no cabe negar que entre las causas determinantes de la remoción funcional no pueden excluirse las de carácter organizativo, es decir, aquellas que, por razones organizativas, determinan la ruptura del vínculo existente entre el funcionario y el puesto de trabajo.

Pero no lo es menos que esa ruptura no puede tener otra finalidad que la mejor eficacia del servicio, debiéndose interpretar en estos casos la discrecionalidad administrativa muy restrictivamente y enmarcándola, en todo caso, con límites efectivos. Límites efectivos que al legislador cumple establecer y que, sin embargo, en el Proyecto de Ley que nos ocupa brillan por su ausencia, lo cual resulta sumamente grave si se repara en que a los supuestos de modificación de los requisitos esenciales del puesto de trabajo, de redistribución de efectivos y de modificación y supresión de Cuerpos, ya existentes, se añade ahora el de supresión de puestos de trabajo que, a pesar de hallarse ya previsto [art. 15.1.d) de la Ley 30/1984], en la forma en que ahora se regula adquiere una dimensión cualitativa bien diferente.

Piénsese, en fin, por añadir un dato más, que en la medida en que la supresión de puestos afecta directamente a un efectivo y verdadero derecho subjetivo —el derecho al cargo del funcionario—, parece de todo punto razonable que los afectados sean oídos previamente a la resolución que vaya a dictarse y que dicha resolución les sea notificada incluyendo la debida motivación. Regla ésta elemental que, sin embargo, en el Proyecto de Ley ni siquiera se ha previsto, lo que no deja de ser síntoma evidente del talante con que se afronta la reforma; talante, es verdad, mucho más decidido a hacer tabla rasa de cualquier exigencia jurídica que el que inspirara la reforma de 1984, en la que, como se recordará, en el extremo señalado, esa audiencia sí fue prevista para los supuestos de remoción por incapacidad o rendimiento insuficiente y, sobre todo, por alteración de los requisitos esenciales del puesto [art. 20.1.e) Ley 30/84].

Llegados a este punto es el momento de ir concluyendo. Añadiré, no obstante, que no me parece de recibo el intento de presentar algún reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional como un espaldarazo decisivo para el Proyecto, que zanja, de este modo, cualesquiera dudas de inconstitucionalidad que respecto de las medidas proyectadas se puedan suscitar. Con independencia de que, en todo caso, la constitucionalidad de una medida normativa es un aspecto importante, decisivo, pero que no agota, evidentemente, el juicio y la valoración que la misma objetivamente deba merecer, con independencia de ello, digo, no es admisible que una reciente sentencia constitucional, la STC 293/1993, de 18 de octubre, se traiga a colación para afirmar sin más que la reforma proyectada resulta plenamente ajustada al texto constitucional. Y ello porque, si bien el T.C. ha reconocido —lo que, por cierto, ya lo había hecho con anterioridad, en diversos Autos e, incluso, providencias de inadmisión de recursos de amparo— que «...la multiplicidad de procedimientos para la provisión de puestos de trabajo y regímenes de permanencia (y estabilidad correspondientes a los diversos puestos) no re-

sulta irrazonable, sino incluso fácilmente comprensible, dada la variedad de Administraciones Públicas, de las tareas a desarrollar y de las diferentes circunstancias de puestos de trabajo en ellas existentes», no cuestionando, por tanto, para nada las previsiones de los arts. 21.2.b) de la Ley 30/1984 y 27 del Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, eso no quiere decir, obviamente, que unas medidas cualitativamente distintas, como lo son, sin duda, las que acabamos de examinar, puedan ya merecerle idéntico juicio.

No se olvide, en fin, que el art. 23.2 de la Constitución no es el único límite constitucional y no se oculte tampoco que, incluso, en esa misma sentencia constitucional no ha dejado de reiterarse que «...para la provisión de los puestos de trabajo las Administraciones disponen (...) de un cierto margen de actuación, aunque no es de carácter absoluto y no puede convertirse en arbitrariedad, pues los límites jurídicos generales y los concretos que en cada supuesto se establezcan encuadran la acción administrativa».

En suma, a la vista del contenido y alcance de esta nueva iniciativa legislativa, no puedo por menos que concluir expresando un deseo; el deseo, por ingenuo que sea, de que por ahora, ojalá, nuestra Función Pública tenga la fortuna, a pesar de sus deficiencias, carencias e inconvenientes, y de la crisis del Estado del bienestar, de quedarse como ésta (*).

(*) Al corregir pruebas, en abril de 1994, tal como era previsible, el Proyecto de Ley comentado ha quedado ya convertido en Ley, concretamente en la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo (BOE del 31 de diciembre), sin que ninguna alteración significativa en el inicial texto presentado a las Cortes Generales se haya producido tras la correspondiente tramitación parlamentaria.