

LA INCIDENCIA DE LAS NUEVAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN LA REDEFINICION DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Por
ALBERTO PALOMAR OLMEDA
Profesor Asociado
de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III. Madrid

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LAS REFORMAS: LA INELUDIBLE NECESIDAD DE LA ELABORACIÓN DE UN TEXTO REFUNDIDO.—2. LA LEY DE MEDIDAS FISCALES Y DE REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO: 2.1. *Consideraciones generales sobre la opción legislativa.* 2.2. *Las incidencias derivadas de la tramitación parlamentaria.* 2.3. *Contenido concreto de la reforma.*—3. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LA FIGURA DE LOS PLANES DE EMPLEO: 3.1. *Finalidad y contenido.* 3.2. *Elaboración y ejecución.* 3.3. *Su compatibilidad con el marco constitucional en el que se inserta y en especial la garantía del cumplimiento del principio de reserva de ley en la determinación del Estatuto de los Funcionarios Públicos.*—4. LA INCIDENCIA DE LA REFORMA EN EL ORDENAMIENTO LABORAL.—5. INCIDENCIA DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN EN EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: 5.1. *Alcance de la incidencia.* 5.2. *Indeterminación del contenido de las medidas y su aplicación.*

1. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LAS REFORMAS: LA INELUDIBLE NECESIDAD DE LA ELABORACIÓN DE UN TEXTO REFUNDIDO

La publicación de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo (1), reabre el proceso, nunca acabado por lo que se ve, de definición del Estatuto de los Funcionarios Públicos.

En otra ocasión (2) hemos incidido en las dificultades de la opción legislativa utilizada al elaborar la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública. El carácter fragmentario de la misma, su incardinación en un marco general de reforma de la Administración Pública que nunca vio la luz o cuando se ha producido ha significado una auténtica convulsión doctrinal (3) que cuestiona seriamente la viabilidad del

(1) En adelante, LMFFPD.

(2) Vid. nuestro *Derecho de la Función Pública*, Madrid, 1992, págs. 129 y ss.

(3) Es suficiente a este respecto comprobar el juicio general que se deduce de los comentarios publicados sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Los más significados son, a nuestro juicio, los siguientes:

proyecto, la ausencia de un modelo definido, la subsistencia de una parte de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, la inconsistencia de los propios planteamientos (4) y la necesidad continua de la reforma de la reforma configuran un panorama francamente complicado no sólo en la propia gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas sino, incluso, en el simple «usuario» de las normas al que el conocimiento del derecho aplicable le acaba resultando una labor poco menos que imposible.

En este caldo de cultivo y después de las reformas mencionadas la publicación de un nuevo texto de reforma no puede considerarse algo novedoso en el seno de la función pública; por tanto, las novedades hay necesariamente que buscarlas y encontrarlas en su contenido y en los aspectos sustantivos de la reforma.

En todo caso, parece necesario advertir que la influencia que en nuestros días tiene la Administración Pública en general y la importancia que para los presupuestos del Estado tienen las retribuciones y el gasto público necesario para atender a las mismas justifica que los exámenes que se realicen sobre la reforma no tengan por objeto mantener una postura inmovilista que en momentos como los actuales puede ser incluso insolidaria, sino que aceptando que la estructura y dimensión de lo público deben constituir un objeto de análisis permanente en las sociedades de nuestro tiempo, la labor debe ser exclusivamente la de examinar las fórmulas utili-

— J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993.

— SANTAMARÍA PASTOR y otros, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, 1993.

— R. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, 1993.

— F. GARRIDO FALLA y otro, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, Madrid, 1993.

— J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993.

— B. PENDÁS GARCÍA y otros, *Administraciones Públicas y ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, Barcelona, 1993.

— DIVERSOS AUTORES, Servicio Jurídico del Estado, *Estudios y Comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993.

— DIVERSOS AUTORES, *Comentarios ante la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993.

(4) Parece conveniente recordar que el Estatuto de los Funcionarios Públicos es en la actualidad la adición de preceptos diversos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964; la Ley 30/1984, de 2 de agosto; la Ley 23/1988, que reforma parcialmente esta última; más leyes sectoriales como la 53/1984, de Incompatibilidades, o la Ley 9/1987, de Participación en la determinación de las condiciones de trabajo, modificada parcialmente tres años después. A todo esto deben añadirse las sucesivas reformas introducidas por las Leyes de Presupuestos, incluida la Ley de Presupuestos para 1994, que también introduce pequeñas reformas.

zadas y si las mismas son válidas para la consecución de los fines que se proponen. El análisis se hace desde una perspectiva jurídica, aunque seamos conocedores de que esta perspectiva representa un valor en desuso y que la apelación al mismo se considere por algunos sectores como una especie de regresión incompatible con los hábitos gestores.

Desde esta consideración es claro que el proceso de reflexión sobre los funcionarios públicos no puede disociarse de otros dos fenómenos a los que está indisolublemente unido. Así, por un lado, es necesario recalcar que en los momentos actuales existe una gran asignatura pendiente en la Administración Pública cual es la de la organización administrativa. La proliferación de entes instrumentales y fórmulas societarias sin esquemas claros de definición de cuándo los procesos productivos o los servicios públicos se articulan por medio de unos o de otros, condiciona claramente el planteamiento global sobre la reforma de la función pública. A nuestro juicio, mientras no se ponga orden en el proceso de organización y prestación de servicios en la Administración Pública, la redefinición del marco global de los funcionarios públicos será un fenómeno incompleto y bastante irreal.

En segundo término, la construcción definitiva del Estado autonómico, la finalización del proceso de transferencia de bienes y servicios o, incluso, de la definición del marco competencial futuro si se opta por la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la denominada vía lenta, unido a la plasmación efectiva del principio de cooperación y de lealtad recíproca en la construcción del estado de las autonomías que se reclama desde todos los sectores (5), resultan, a nuestro juicio, cuestiones que deben conocerse y ponderarse antes de arbitrar una solución definitiva, o parcial, del calado de la que aquí se propone, sobre el modelo de función pública de las Administraciones Públicas.

Quede, por tanto, claro que las reflexiones que siguen tienen un alcance y una perspectiva general referidas al conjunto de la Administración y al modelo de gestión de recursos humanos que la misma necesita y que no se ubican en una fácil crítica de unas medidas legislativas que por su impopularidad y su configuración se presentan como muy fácilmente criticables. La necesidad de las reformas, la propia legitimación frente a la socie-

(5) A este respecto es necesario indicar que el Tribunal Constitucional venía llamando la atención sobre la mutua deslealtad que el Estado y las Comunidades Autónomas estaban utilizando para la construcción del Estado Autonómico. La articulación jurídica de esta deficiencia intenta superarse en la polémica Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A este propósito responden, por ejemplo, las formulaciones del artículo 4 cuando señala que «las Administraciones Públicas en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas deberán : A) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; B) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones; C) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias; D) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias».

dad de la Administración Pública, en su conjunto, justifican que aquélla adopte medidas realistas y jurídicamente válidas respecto de su dimensión y su gestión. Ahora bien, nada de lo anterior tiene por qué ser incompatible ni con la corrección formal de los instrumentos jurídicos utilizados —tan despreciados *a priori* en la vida pública actual— ni con abordar la reforma desde un planteamiento general y no parcial que hiciese la misma más válida.

En la línea propuesta, y antes de realizar el examen de las novedades, parece oportuno insistir en que, desde una perspectiva de pura técnica legislativa, la opción continuada por reformas parciales plantea un claro problema de seguridad jurídica ya que la determinación final de la norma aplicable se convierte en un problema de gran calado en la interpretación jurídica. Desde esta consideración parece necesario recordar la necesidad de que esta reforma hubiese ido acompañada de la autorización al Gobierno para que, con amparo en el artículo 82.5 de la Constitución, se hubiese elaborado un texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de función pública que hubiese reconducido a la unidad la determinación constitucional a la que se refiere el artículo 103.3 de la Constitución cuando reserva a la ley la determinación del Estatuto de los Funcionarios Públicos (6).

Desde otro punto de vista, y con independencia de lo que debería considerarse como más correcto, es necesario plantearnos lo que parece ser la causa justificativa de la reforma contenida en la LMFRFPD, es decir, el excedente o la mala distribución del personal al servicio de la función pública.

Es evidente que las dos causas apuntadas se mencionan de forma alternativa porque plantean problemas de calado netamente diferencial. Así, en primer término, es necesario indicar que ni la exposición de motivos de la Ley ni la Memoria que el Gobierno envió a las Cámaras justificando el proyecto contienen dato concreto alguno que permita sustentar esta reforma en un juicio político fundado de que el número de funcionarios públicos o, en general, de servidores al servicio de la función pública es manifiestamente desproporcionado, en su conjunto, con el de servicios públicos de los que el Estado se responsabiliza (7). En todo caso y mientras la eficacia

(6) A esta cuestión se refieren J. L. VILLAR PALASÍ y J. L. VILLAR EZCURRA en el trabajo «El derecho a la certidumbre jurídica y a la incertidumbre en nuestro Derecho», en la obra colectiva *La Protección Jurídica del Ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en Homenaje al profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*, Madrid, 1993, tomo I, págs. 79 y ss. Dichos autores configuran el Ordenamiento Jurídico español actual sobre la base de cinco grandes problemas: «— La inflación creciente de nuestro sistema normativo cada vez más cargado de disposiciones de la más diversa índole y procedencia...; — La producción de normas en forma de "aluvión", sin tener en cuenta las regulaciones preexistentes de forma tal que en el enorme conjunto de nuestro Ordenamiento coexisten zonas normativamente superpobladas junto con otras desérticas; — La utilización creciente de la discrecionalidad técnica haciendo que aparezcan zonas cada vez más amplias de incertidumbre jurídica...; — La lentitud de "los operadores jurídicos" institucionales (Tribunales y Administración Pública) en la aplicación de las normas al caso concreto debido a la falta de medios y de pura desorganización...»

(7) Este juicio podría, desde esta visión de conjunto, considerarse como claramente contradictorio con otras medidas de prolongación de la vida activa de determinados colec-

de los servicios públicos no pueda responder a otras reformas fruto de la mecanización, la automatización de servicios y, en suma, de una nueva organización de aquéllos, no sería correcto formular un juicio como aquel cuando la demanda social no puede satisfacerse íntegramente.

Es claro, por tanto, que, si aquel juicio es el que funda la reforma, no es la satisfacción social con los servicios públicos la que provoca la medida sino otros componentes colaterales y fundamentalmente una profunda crisis económica que va a impedir la cobertura natural de nuevos puestos de trabajo en la función pública y que genera inmediatamente un debate, a nuestro juicio real y correcto, sobre la distribución de los recursos humanos con los que se cuenta.

En otro orden de cosas, es lo cierto que tampoco puede desconocerse que en los momentos actuales se vive un proceso de reconstrucción de los límites del Estado y del volumen de responsabilidades que éste está dispuesto a asumir en la vida social. Dicho proceso, desde el punto de vista de lo que aquí se analiza, se caracteriza por la pérdida del marco de derecho público como regulador de las relaciones con el personal que presta sus servicios en los órganos, entes o sociedades de nueva creación. Es claro que un juicio como el que proponemos, desde una perspectiva de conjunto, no puede ignorar el volumen de este nuevo fenómeno, que, lejos de estar finalizado, parece que comienza a instaurarse como definitivo en la vida social de nuestros días.

Las anteriores consideraciones generales nos llevan a formular un juicio propio: la finalidad esencial de la reforma es la de hacer posible un proceso de mayor movilidad funcional —y en escasa medida geográfico— de los recursos humanos existentes en el seno de la Administración Pública.

2. LA LEY DE MEDIDAS FISCALES Y DE REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

2.1. *Consideraciones generales sobre la opción legislativa*

La Ley 22/1993, de 29 de diciembre, responde a las características propias de la técnica de ley «miscelánea», técnica sin duda llamada a perpetuarse en el tiempo, y que es consecuencia del giro en los posicionamientos del Tribunal Constitucional en orden a la admisión o el rechazo de la introducción de reformas sustantivas del Ordenamiento Jurídico en el marco de las leyes de presupuestos. La opción por una ley de perfiles normales va a eliminar los reproches formales que se venían haciendo respecto de este tipo de reformas, pero no va a evitar los de carácter material y

tivos funcionariales como los docentes y los jueces; así, téngase en cuenta la Ley Orgánica 7/1992, de 20 de noviembre, que modifica el artículo 386 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (jubilación de los Jueces y Magistrados a los 70 años), y el Real Decreto-Ley 15/1993, de 17 de septiembre, por el que se permite a los funcionarios públicos de los Cuerpos docentes universitarios que deban jubilarse al finalizar el curso académico 1992-1993 la posibilidad de optar por jubilarse a la finalización del curso académico 1993-1994.

los que se refieren a la deslegitimación social de las técnicas de reforma puntuales que acaban convirtiendo las normas jurídicas en un patrimonio exclusivo de los iniciados en el mundo del derecho y, en consecuencia, alejando al ciudadano de base de la regulación jurídica de las instituciones.

En efecto, superada la polémica sobre el carácter formal o material de las Leyes de Presupuestos (8), la cuestión a dilucidar no era otra que la de los límites materiales y formales de las Leyes de Presupuestos, a la que el Tribunal Constitucional ha venido a dar respuesta. Como consecuencia de este posicionamiento se decide la elaboración de una «ley de acompañamiento» en la que se incluyen todas las regulaciones que desde la nueva posición del Tribunal Constitucional ya no «caben» en la ley de presupuestos.

2.2. *Las incidencias derivadas de la tramitación parlamentaria*

La urgencia y rapidez con la que se ha concebido la reforma que se analiza hace que el debate parlamentario sobre la misma haya adquirido una importancia relevante para la comprensión del texto final.

A este respecto es necesario indicar que el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo fue aprobado en la sesión del Consejo de Ministros de 8 de octubre de 1993 y remitido inmediatamente a la Cámara, que acordó inicialmente su tramitación en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso con competencia legislativa plena. No obstante, el Pleno del Congreso en la sesión celebrada el 29 de octubre de 1993 acordó la avocación del Proyecto para el debate y votación por el propio Pleno.

El texto inicial sufre una amplia corrección de errores que es aceptada por la Mesa del Congreso en la sesión del 5 de octubre de 1993 y que se publica en el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados» de 13 de octubre de 1993. En concreto y por lo que se refiere al régimen de la función pública se aprecian tres errores que se refieren, respectivamente, al artículo 15, apartado c), segundo párrafo, tercera línea (9); al artículo 15, apartado c), tercer párrafo, tercera línea (10), y al artículo 18, apartado 7, quinto párrafo, primera línea (11).

(8) Vid. R. FALCÓN Y TELLA, *La habilitación a las leyes de Presupuestos para modificar tributos*, «Revista Española de Derecho Financiero», núm. 33; C. ALBIÑANA QUINTANA, *La Constitución española y el presupuesto del Estado*, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», núm. 1, año 1980; A. MARTÍNEZ LAFUENTE, *Ley de Presupuestos e Inconstitucionalidad...*; F. ESCRIBANO LÓPEZ, *Presupuestos del Estado y Constitución*, IEF, Madrid, 1981, y D. PALAO TABOADA, *Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, 1987, pág. 67.

(9) Literalmente, el error salvado se refiere a que donde dice «desde que accedió al Cuerpo o Escala o desde el reingreso», debe decir «en el ámbito de la Administración Pública correspondiente o desde su reingreso».

(10) El error salvado se refiere a que donde dice «... particular comporta la pérdida...», debe decir «comportará la pérdida».

(11) Donde dice «de la Administración del Estado», debe decir «de la Administración General del Estado».

A) Resumen de las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados por los diferentes Grupos Parlamentarios agrupadas por temas (12).

Inoportunidad del proyecto.

Se refiere a este tema la enmienda número 1, firmada por el Grupo Popular del Congreso, que efectúa, más allá de las consecuencias procedimentales que propone al hacerse las consideraciones en el trámite de enmienda a la totalidad con propuesta de devolución del proyecto al Gobierno, algunas consideraciones llenas de lógica cuando indica que «para debatir con rigor una reforma de la función pública de esta naturaleza se hace necesario contar con un informe detallado de las consecuencias producidas por el traspaso de competencias a las CC.AA. que describa con precisión el crecimiento de los funcionarios en las propias Comunidades Autónomas, distinguiendo los que han sido transferidos y los que son de creación propia, así como la evolución del número de empleados públicos en la Administración Central y Periférica desde 1983».

Esta misma enmienda califica el Proyecto como una reforma «vaga, fragmentaria e inoportuna, además de técnicamente deplorable...».

Se refiere a esta cuestión la enmienda 26 (IU-IC), que propone la supresión del Título II del Proyecto de Ley en razón a los siguientes motivos:

— No haberse realizado la preceptiva negociación con los sindicatos de la función Pública, ni haber sido informada por el Consejo Superior de la Función Pública.

— No es adecuado su tratamiento en esta ley, sino en el marco de la reforma global de la Ley 30/1984.

— Las medidas acercan la Función Pública a la legislación laboral sin que exista control sindical ni jurisdiccional efectivo.

— Las medidas constituyen uno de los mayores ataques a los empleados públicos al posibilitar su indefensión ante las arbitrariedades y potenciarán el clientelismo.

Ineficacia del Proyecto y ataque a los principios constitucionales a los que debe responder la función pública.

Se refiere a esta cuestión la enmienda número 2, presentada por el Grupo IU-IC, que en el mismo trámite que la anterior afirma que el Pro-

(12) En el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados» de 5 de noviembre de 1993 puede encontrarse el índice de enmiendas al articulado que a modo estadístico nos permite hacer el siguiente resumen de enmiendas presentadas en materia de función pública:

— Artículo 10: 3; artículo 11: 30; artículo 12: 28; artículo 13: 1; artículo 14: 5; artículo 15: 2; artículo 15 bis nuevo: 1; artículo 16: 6; artículo 17: 10; artículo 18: 6; artículo 19: 2; artículo 20: 3; artículo 20 bis: 1; artículo 21: 4; artículo 22: 2, y artículo 22 bis nuevo: 3.

yecto va a «desmontar una función pública basada en los principios de igualdad, objetividad, mérito y capacidad».

La parte más importante de la enmienda de este Grupo Parlamentario se refiere a la figura de los planes de empleo, que a su juicio constituyen «un instrumento... para decidir omnímodamente los puestos que deben suprimirse y los empleados públicos que deben ser objeto de movilidad funcional y geográfica y los que finalmente son separados del servicio activo. Se trata de introducir en la función pública los expedientes de regulación de empleo y los despidos colectivos, regulados en la legislación laboral, pero sin que contrariamente a lo que ocurre en el sector privado, exista ningún tipo de control sindical ni jurisdiccional efectivo que garantice los derechos de los trabajadores y la objetividad de los procesos. Es una apuesta decidida por una Administración donde primaría la arbitrariedad y el clientelismo y donde se mantendría la absoluta indefensión al empleado público...».

Referidas a la condición de norma básica.

La enmienda número 3, firmada por el PNV, propuso que no tuviesen la condición de normas básicas, dictadas al amparo del artículo 149.1.18, los cuatro primeros párrafos del artículo 20.1 (provisión de puestos de trabajo) y el apartado 3.b) del artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (Conceptos retributivos). Igualmente, la enmienda número 12, del PNV, tiende a indicar que el carácter básico de la Disposición Transitoria Primera debe alcanzar al párrafo primero y no a la totalidad de Disposición, ya que las reglas de cálculo deben ser las que establezca la respectiva ley de función pública autonómica.

Respecto de la figura de los planes de empleo.

Es, sin lugar a dudas, el conjunto de artículos que genera una mayor polémica y como consecuencia un mayor número de enmiendas, cosa que, por otro lado, no puede extrañar demasiado ya que se configura como la regulación «estrella» de la reforma parcial que se debatía (13).

a) Alcance de los planes de empleo.

Se refieren a esta cuestión las enmiendas 4 (PNV), la 27 del Grupo IU-IC, que propone la conexión de los planes de empleo con lo dispuesto en la normativa laboral general.

En este sentido la enmienda 119, del Grupo Parlamentario Socialista, propone una nueva redacción del artículo 11 del Proyecto según la cual «las Administraciones Públicas podrán elaborar Planes de empleo, referi-

(13) En el «Boletín Oficial de la Cortes Generales» correspondiente al 10 de noviembre de 1993 puede encontrarse la corrección de errores al texto de las enmiendas analizadas.

dos tanto a personal funcionario como laboral que contendrán de forma conjunta...» (14). Esta misma redacción se propone en la enmienda 154, del Grupo Parlamentario Catalán (CiU).

b) Contenido de los planes.

A esta cuestión se refieren las enmiendas 28 y 29, de IU-IC. La primera de ellas trata de establecer un contenido obligatorio y no potestativo de los planes de empleo y la segunda de eliminar, por oposición al artículo 23.2 de la Constitución, de los apartados *e)* (autorización de concursos de provisión limitados a ámbitos que se señalen), *g)* (prestación de servicios a tiempo parcial), y *j)* (otras medidas que procedan en relación con los objetivos del Plan de Empleo).

Asimismo, la enmienda número 32, del mismo grupo parlamentario, propone que el Plan fije su temporalidad, estableciendo los plazos de ejecución de cada una de las medidas adoptadas. Esta enmienda se relacionaba con la 33, que pretendía que fuese preceptivo la inclusión de una memoria justificativa de las necesidades de personal, así como un informe económico financiero. De este mismo tenor instrumental son las enmiendas 35, 36, 37 y 38, que trataban de establecer la obligatoriedad de la existencia de un período de consultas e informaciones previas, de conectar los planes de empleo con la oferta de empleo público, y de limitar la existencia de esta figura a aquellos Departamentos en los que se considere que existe la disfuncionalidad entre los efectivos existentes y las necesidades de personal. El círculo se cierra con la enmienda 34, que trata de añadir un nuevo párrafo al artículo 11.2 a fin de que «los Planes de Empleo deberán negociarse con los sindicatos representativos en su ámbito respectivo». Esta medida se reitera en la enmienda 137, del Grupo Socialista, que propone la introducción de una nueva Disposición adicional según la cual «los Planes de Empleo serán objeto de negociación o consulta con los organismos sindicales más representativos, en los términos que establece la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas» (15).

c) Figuras alternativas o complementarias.

Se refiere a esta cuestión la enmienda 14, suscrita por el PNV, que tiene a indicar que «las Comunidades Autónomas de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de planes de empleo,

(14) Es curioso comprobar cómo la motivación de la enmienda dice textualmente que este texto tiene por objeto «establecer el carácter potestativo de los planes de empleo». Sin embargo, la redacción propuesta puede interpretarse que va más allá en cuanto si bien es cierto que alude inicialmente a un podrán, también es cierto que admite que los planes de empleo se refieran sólo a uno de los dos colectivos y no necesariamente a los dos.

(15) Desde un punto de vista técnico la referencia a la Ley 9/1987 parece extremadamente correcta. No obstante, su viabilidad práctica queda en entredicho desde el mismo momento en que el propio anteproyecto de ley que lo ampara también debía haberse sometido a esa negociación y sin embargo no consta que se haya efectuado, al menos, en los órganos representativos creados al efecto.

otros sistemas de racionalización de los recursos humanos mediante programas a sus especificidades, que podrán incluir todas o alguna de las medidas mencionadas en el apartado 2 del artículo 18 de la presente Ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada». Esta medida, con una formulación idéntica, se reitera en la enmienda número 136, del Grupo Parlamentario Socialista.

Con fecha 4 de noviembre de 1993 se emite, por la ponencia (16) encargada del análisis del proyecto de ley, el correspondiente informe, que a los efectos de lo que aquí se analiza supuso la proposición de aceptación de las enmiendas 120, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136 y 137, del Grupo Parlamentario Socialista, y las 155, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, del Grupo Catalán Convergència i Unió. La Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados en la sesión celebrada el 11 de noviembre de 1993 dictaminó favorablemente el informe emitido por la Ponencia. El Pleno del Congreso de los Diputados debatió el texto en la sesión celebrada el 16 de noviembre de 1993.

B) Resumen de la enmiendas presentadas en el Senado, agrupadas por temas (17).

El «Boletín Oficial del Senado» de 4 de diciembre de 1993 publica el Texto remitido por el Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo. La Presidencia del Senado declaró urgente la tramitación del mismo, por lo que se ordenó la remisión a la Comisión de Economía y Hacienda y se abrió el plazo de enmiendas, que terminó cinco días más tarde, es decir, el 9 de diciembre.

Inoportunidad de la iniciativa legislativa.

Se refiere a esta cuestión la enmienda 66, del Grupo Parlamentario Mixto del Senado, que propone la supresión total del Título II de la Ley en

(16) La citada Ponencia estaba formada por los diputados socialistas D. Juan Pedro Hernández Moltó, D. Joaquín Almunia Amann, D. Franciso Arnau Navarro; los diputados del Grupo Popular D. Manuel Núñez Pérez, D. José Manuel García-Margallo y Marfil, D.ª Celia Villalobos Talero; el diputado del Grupo Catalán de Convergència y Unió D. Francesc Homs y Ferret; el diputado del Grupo Izquierda Unida, Iniciativa por Cataluña, D. Pedro Antonio Ríos Martínez; el diputado del grupo del Partido Nacionalista Vasco D. Jon Zabaldía Lezámiz; el diputado del Grupo de Coalición Canaria D. José Carlos Maurticia Rodríguez, y el del Grupo Mixto D. Xabier Albistur Marín.

(17) El resumen numérico de las enmiendas presentadas puede sintetizarse en torno a los siguientes cifras:

Al Título Segundo, en su totalidad: 2; al artículo 10: 6; al artículo 11: 30; al artículo 12: 20; al artículo 13: 2; al artículo 14: 2; al artículo 15: 5; al artículo 15 bis nuevo: 2; al artículo 16: 6; al artículo 17: 5; al artículo 18: 10; al artículo 19: 4; al artículo 19 bis nuevo: 1; al artículo 20: 2; al artículo 20 bis nuevo: 1; al artículo 21: 2; al artículo 21 bis nuevo: 2; al artículo 22: 3; al artículo 23: 1; al artículo 24 bis nuevo: 1, y tres propuestas de nuevos artículos.

base a cuatro fundamentos: no haberse realizado la preceptiva negociación con los sindicatos, ni haberse oído al Consejo Superior de la Función Pública; no ser adecuado su tratamiento en esta Ley, sino en el marco de la reforma global de la Ley 30/1984; no establecer ningún tipo de control sindical de medidas que afectan a la movilidad funcional y geográfica; constituir «uno de los mayores ataques a los empleados públicos al posibilitar su indefensión ante las arbitrariedades y potenciarán el clientelismo».

Más significativamente la enmienda 210, del Grupo Parlamentario Popular del Senado, propuso el veto del Título II del Proyecto, en base a que sus medidas se consideraban «insuficientes, confusas y de dudosa eficacia».

Referidos a su condición de norma básica.

Trata esta cuestión la enmienda número 30, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, que propone que pierdan la condición de normas básicas los artículos 18.1 (reestructuración de plantillas), 19.1 y 3; artículo 20; artículos 21 y 24, relativos a los procedimientos de selección, provisión y promoción profesional; el artículo 29, regulación de las situaciones administrativas, así como la regulación de las jubilaciones. Asimismo, la enmienda 31, del mismo Grupo Parlamentario, propone la supresión del carácter básico del artículo 20.1.g), en sus párrafos primero a cuarto, y el artículo 23, con excepción del apartado 3.b). Por su parte, la enmienda 48, del mismo Grupo Parlamentario, cuestiona el carácter básico de la disposición transitoria primera, relativa al cómputo del período máximo de permanencia en excedencia por interés particular.

Respecto de la figura de los planes de empleo.

Al igual que ocurría en el Congreso, los planes de empleo centran el debate de la reforma propuesta y, por tanto, son cuantitativamente los que tienen un mayor número de enmiendas.

a) Alcance del Plan de Empleo.

La enmienda 32, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, que buscaba una nueva redacción del artículo 18 para configurar los Planes de Empleo como una medida de gestión compatible con el resto y no obligatoria.

Por su parte, la enmienda 67, del Grupo Mixto, incide en uno de los temas capitales en la configuración de los planes de empleo cual es su acoplamiento con los límites generales del derecho laboral. En concreto, la enmienda proponía expresamente el respeto al Estatuto de los Trabajadores, los convenios colectivos y en general el Ordenamiento jurídico; de una forma más elíptica este planteamiento se plasma en la enmienda 303, del

Grupo Parlamentario Socialista, que vincula los planes a «la normativa específica del ordenamiento jurídico laboral» (18).

Una medida indirecta pero muy vinculada era la propuesta en la enmienda 276, del Grupo Popular, que trataba de establecer un derecho de preferencia absoluta de los funcionarios y personal laboral fijo en las plantillas de los entes públicos previsto en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria.

Con este mismo carácter relacional, la enmienda 281, del Grupo Popular del Senado, proponía que «con efectos de uno de enero de 1994 quedan en suspenso los expedientes de modificación de las relaciones de puestos de trabajo que supongan la asignación de niveles y complementos de destino al alza».

b) Contenido de los planes de empleo.

Con carácter general, es necesario referirse a la enmienda 68, del Grupo Mixto, que trataba de asegurar un contenido obligatorio de los planes de empleo, eliminando las referencias al «podrán contener». Asimismo, este Grupo Parlamentario, en las enmiendas 72 y 73, trataba, respectivamente, de asegurar la temporalidad de los planes y la justificación de los mismos con la obligación de incluir una memoria justificativa. A esta cuestión se refiere también la enmienda 304, del Grupo Parlamentario Socialista, que proponía adicionar un nuevo apartado al artículo 18 de la Ley 30/1984 en el sentido de indicar que «las memorias justificativas de los Planes de Empleo contendrán las referencias temporales que procedan, respecto de las previsiones y medidas establecidas en los mismos».

Por su parte, la enmienda 77, del Grupo Mixto, proponía la adición de un nuevo apartado al artículo 18 de la Ley 30/1984, que vincule los planes de empleo con las ofertas públicas de empleo que se realicen en el período de ejecución del Plan.

Las enmiendas 226 y 227, del Grupo Popular, trataban de reordenar el proceso de reasignación de efectivos, ampliando, la primera, el plazo de seis meses para las dos fases (en igual sentido la enmienda 306, del Grupo Parlamentario Socialista) y, la segunda, modificar los criterios para la reasignación modificando los de aptitud, formación y experiencia, por los términos de mérito y capacidad.

Especialmente significativa es la enmienda 244, que abordaba la inclusión en el artículo 18 de un apartado según el cual el incumplimiento de las obligaciones existentes en la excedencia forzosa sólo conduce a la situación de excedencia voluntaria tras la incoación y tramitación de un expediente disciplinario.

La enmienda 257, del Grupo Popular, trataba de adicionar un nuevo

(18) A nuestro juicio, es sumamente importante la justificación de esta enmienda, que puede resultar altamente esclarecedora en la interpretación final, cuando señala que «se trata de aclarar que el personal laboral se rige por el ordenamiento jurídico laboral, incluso con ocasión de la aplicación de los planes de empleo».

artículo 25 en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, para que las Cortes Generales y el Defensor del Pueblo sean informados de los planes aprobados, de las medidas de aplicación, del coste efectivo y de los recursos interpuestos contra los mismos.

c) Figuras alternativas.

Aun cuando no se trata técnicamente hablando de una figura alternativa, sí supone claramente una nueva vía. Nos estamos refiriendo a la enmienda 305, del Grupo Parlamentario Socialista, que proponía la adición de un nuevo apartado en el artículo 18 de forma que «el personal afectado por un Plan de empleo podrá ser reasignado en otras Administraciones Públicas en los términos que establezcan los convenios que, a tal efecto, puedan suscribirse entre ellas». Esta misma prescripción puede encontrarse en la enmienda 350, del Grupo parlamentario Catalán de Convergencia i Unió.

Se refiere a esta cuestión la enmienda 357, del Grupo Parlamentario Catalán de Convergencia i Unió, que proponía que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales pudieran adoptar, además de planes de empleo, otros sistemas de racionalización de sus recursos humanos.

d) Procedimiento de aprobación.

Se refiere a esta cuestión la enmienda 74, del Grupo Mixto, que trataba de establecer una aprobación inicial y el sometimiento a un período de información pública. En esta misma línea, la enmienda 76 trataba de establecer el fundamento de los planes de empleo, indicando que los mismos sólo proceden en los organismos en los que «exista una disfunción entre los efectivos existentes y las necesidades de personal», otorgando la aprobación al Gobierno, postura en la que coincide con las enmiendas 218 y 219, del Grupo Popular, que pretendía lo mismo.

La enmienda 319, del Grupo Parlamentario Socialista, establecía la obligación de negociación de los Planes de empleo, en la forma que establece la Ley 9/1987, de 12 de junio.

En este sentido la enmienda 34, del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, trataba de indicar que las entidades locales podrían realizar planes de empleo, adaptándolos a sus necesidades y peculiaridades propias.

La ponencia designada (19) emitió su informe con fecha 13 de diciembre de 1993. Dicho informe proponía la incorporación de las siguientes enmiendas: del Grupo Parlamentario Socialista, las numeradas como 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309; del Grupo Parlamentario Catalán Convergencia i Unió, las numeradas como 348, 349, 350, 351. El resto de la enmiendas se pospusieron hasta el debate en Comisión, que se celebró el día 16 de diciembre de 1993 y acordó rechazar la propuesta de veto planteada por el Grupo Popular y confirmó el dictamen emitido por la Ponencia. El día 23 de diciembre el Pleno del Senado aprobó, a su vez, el dic-

(19) Dicha Ponencia estaba compuesta por D. Joaquín Galán Pérez (GPS), D. Julián Lanzarote Sastre (GPP), D. David Marca i Cañellss (GPCiU), D. José Segura Clavell (GAS) y D. Francisco Utrera Mora (GPP).

tamen emitido por la Comisión, cuyas enmiendas fueron ratificadas por el Congreso de los Diputados en la sesión del día 28 de diciembre.

Este breve análisis de la tramitación parlamentaria y de la posición de los diferentes Grupos Parlamentarios sobre el texto de la Ley, en lo que a función pública se refiere, pone de manifiesto que la reforma no cuenta de antemano con un consenso generalizado, fundando dicha apreciación en dos tipos de razones: por un lado, la insuficiencia de su fundamentación y de la justificación de la necesidad de la misma; y, en segundo término, el carácter unilateral de sus prescripciones no negociadas con los interlocutores sociales ni siquiera en el marco de la participación que en los momentos de elaborarse la norma estaban establecidos. En todo caso, y junto a esto, es necesario señalar que la tramitación parlamentaria ha mejorado el texto remitido por el Gobierno en dos cuestiones fundamentales, la referida a su alcance como norma básica y la que se refiere al alcance de la misma sobre el personal laboral al servicio de la función pública.

2.3. *Contenido concreto de la reforma*

Una vez efectuado el análisis del marco global en el que debe ubicarse la reforma de la función pública y sus vicisitudes en la tramitación parlamentaria es necesario centrarnos ahora en el contenido de dicha reforma.

* *Artículo 15 de la LMFFPD. Reforma del artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública.*

En su redacción anterior el artículo 18 de la LMRFP se limitaba a regular la denominada oferta de empleo público (20). La nueva regulación del artículo 18 (21) afecta, fundamentalmente, a dos cuestiones: la creación de

(20) Primero, la Ley de Presupuestos para 1991 y más tarde la Ley de Presupuestos para 1993, modifican y luego suspenden la obligación de convocar las vacantes existentes.

(21) La LMFFPD, textualmente, establece:

«1. Las Administraciones Públicas podrán elaborar Planes de Empleo, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal.

Las actuaciones previstas para el personal laboral en los Planes de Empleo se desarrollarán conforme a la normativa específica del ordenamiento jurídico laboral.

2. Los Planes de Empleo podrán contener las siguientes previsiones y medidas:

- a) Previsiones sobre modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo.
- b) Suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito

los planes de empleo y una nueva regulación de la oferta de empleo público. La importancia de la figura denominada plan de empleo justifica su análisis pormenorizado, que efectuamos en el apartado siguiente.

Centrándonos en la regulación de la oferta de empleo público podemos indicar que la redacción del párrafo cuarto del artículo 18 se aproxima a la redacción inicial de la Ley 30/1984, si bien se efectúa una regulación más parca en plazos y compromisos por parte del Ministerio para las Administraciones Públicas, no en vano elimina el compromiso legal de proceder a la convocatoria dentro del primer trimestre de cada año natural a la convocatoria de las pruebas selectivas, así como la obligación (bastante incumplida por cierto) de concluir todos los procesos selectivos antes del 1 de octubre de cada año.

afectado, tanto las derivadas de oferta de empleo como de procesos de movilidad.

- c) Reasignación de efectivos de personal.
- d) Establecimiento de cursos de formación y capacitación.
- e) Autorización de concursos de provisión limitados al personal de los ámbitos que se determinen.
- f) Medidas específicas de promoción interna.
- g) Prestación de servicios a tiempo parcial.
- h) Necesidades adicionales de recursos humanos que habrán de integrarse, en su caso, en la Oferta de Empleo Público.
- i) Otras medidas que procedan en relación con los objetivos del Plan de Empleo.

Las Memorias justificativas de los Planes de Empleo contendrán las referencias temporales que procedan, respecto de las previsiones y medidas establecidas en los mismos.

3. El personal afectado por un Plan de Empleo podrá ser reasignado en otras Administraciones Públicas en los términos que establezcan los convenios que, a tal efecto, puedan suscribirse entre ellas.

4. Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público.

5. Los Tribunales o las Comisiones de Selección no podrán declarar que han superado los procesos selectivos un número superior de aspirantes que el de plazas convocadas. Cualquier propuesta que contraveniga lo anteriormente establecido será nula de pleno derecho.

6. En el ámbito de la Administración General del Estado los Planes de Empleo podrán afectar a uno o varios Ministerios, Organismos o áreas administrativas concretas y serán aprobados por el Ministerio para las Administraciones Públicas previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda.

La iniciativa para su elaboración corresponderá al Ministerio u Organismo afectado, conjuntamente, a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

La Oferta de Empleo Público será aprobada por el Gobierno a propuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas.»

* *Artículo 16 de la LMFRPD. Modificación del artículo 20.1 Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública.*

La LMFRPD añade un nuevo apartado, el g), al artículo 20.1 de la 30/84 para regular la reasignación de efectivos como consecuencia de la supresión de puestos de trabajo como consecuencia, a su vez, de un plan de empleo.

Como criterio general y antes de efectuar el análisis de su regulación concreta en las diferentes fases es necesario indicar que el nuevo apartado g) intenta objetivar el proceso con una declaración de alcance general según la cual «la reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de empleo se efectuará aplicando criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad que se concretarán en el mismo».

El capítulo referido a las cuestiones generales se completa estableciendo el derecho a las indemnizaciones de los funcionarios que con motivo de un Plan de Empleo vean modificado el lugar de su residencia. Este derecho se extiende a los funcionarios en situación de excedencia forzosa que obtengan un puesto de trabajo como consecuencia del Plan de Empleo (22).

La reasignación de efectivos se articula en la forma siguiente:

— *Primera fase o fase departamental.* La nueva Ley prevé que la reasignación de efectivos se realice, en primer término, en el ámbito del propio Departamento o de los Organismos adscritos al mismo. Esta fase tiene como titular de la competencia para la reasignación al Ministro y una duración máxima de seis meses, tiempo en el que se perciben las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo que se desempeñaba hasta, claro está, que se produzca la adjudicación del nuevo puesto de trabajo, en cuyo caso se percibirán las correspondientes a éste.

Esta primera fase «tendrá carácter obligatorio para puestos de trabajo en el mismo municipio y voluntario para los puestos de trabajo que radiquen en distinto municipio». Los puestos de trabajo objeto de la reasignación serán de similares características, funciones y retribuciones.

En consecuencia, y como primera aproximación, podemos indicar que la configuración de la reasignación de efectivos en esta primera fase presenta los perfiles tradicionales de la reasignación, esto es, el respeto a las condiciones de empleo preexistentes. Esta configuración la aproxima a los mecanismos jurídicos que para la reubicación de efectivos preveían la Ley

(22) De conformidad con el párrafo quinto de este nuevo apartado g) del artículo 20.1: «En el ámbito de la Administración General la indemnización consistirá en el abono de los gastos de viaje, incluidos los de su familia, una indemnización de tres dietas por el titular y cada miembro de su familia que efectivamente se traslade y el pago de los gastos de transporte del mobiliario y enseres, así como una indemnización de tres mensualidades de la totalidad de sus retribuciones, excepto el complemento de productividad, cuando se produzca el cambio de provincia o isla. Ello sin perjuicio de otras ayudas que en el propio Plan de Empleo puedan establecerse.»

de Funcionarios Civiles del Estado y más modernamente el propio Reglamento para la Provisión de Puestos de Trabajo de 1990.

Junto a esto parece necesario incidir en su escasa virtualidad práctica, como lo demuestra que existiendo ya en nuestro Ordenamiento Jurídico deba acudir ahora a fórmulas de mayor calado. A esto debe añadirse que si el instrumento no tiene la utilidad práctica que se pretendía es de suponer que su virtualidad actual será aún menor, ya que debe preverse que la aprobación de los planes de empleo suponga, en la mayor parte de los casos, la amortización de las vacantes existentes antes de afectar situaciones personales y profesionales consolidadas, por lo cual la posibilidad de encontrar puestos de trabajo vacantes se reducirá drásticamente y con ello la viabilidad de la aplicación de esta medida.

— *Segunda fase o fase interdepartamental.* Se le atribuye al Ministerio para las Administraciones Públicas en cuanto «gerente» de la política de personal de todo el sector público.

Se produce, claro está, en el supuesto de que no se hubiese obtenido puesto de trabajo en la fase anterior. Durante ella el Ministerio para las Administraciones Públicas puede reasignar al funcionario a puestos de trabajo en otros Ministerios u Organismos adscritos. El plazo máximo en el que el Ministerio para las Administraciones Públicas puede efectuar la reasignación es de tres meses, período durante el cual sigue percibiendo las retribuciones del puesto suprimido por el Plan de Empleo.

El artículo 16 de la LMFFPD se limita a señalar que la reasignación se realizará «en las condiciones anteriores», expresión que nos lleva a indicar que la reasignación debe efectuarse, también, con respeto de las condiciones retributivas y funcionales.

— *Tercera fase o fase residual.* Corresponde, también, al Ministerio para las Administraciones Públicas y se articula sobre la base de unas denominadas «relaciones de puestos de trabajo en reasignación». Dicha reasignación se realiza en situación administrativa de expectativa de destino y se configura como obligatoria para puestos de trabajo de similares características (aunque ahora ya no se precisa si también de igual nivel retributivo y funcional) de otros Ministerios y sus Organismos adscritos, si están en la misma provincia, y con carácter voluntario cuando radiquen en otra provincia.

Aunque expresamente no se dice nada respecto de la duración máxima de esta fase, debe entenderse que el máximo es el indicado para la situación administrativa de expectativa de destino, esto es, un año. En dicha situación se perciben las retribuciones básicas, el complemento de destino correspondiente al grado personal, que tenga reconocido, y el cincuenta por ciento del complemento específico del puesto que desempeñaba al pasar a esta situación.

Esta última prescripción no se compagina de forma correcta con la indicación de que el Ministerio para las Administraciones Públicas efectuará la reasignación entre los puestos de trabajo que estén en la relación de

puestos de trabajo en reasignación, ya que tal relación de puestos de trabajo se aparta totalmente de la filosofía que para la propia relación establece el artículo 15 de la LMRFP y convierte a ésta en un cajón de sastre que resume, a precios más baratos, los puestos de trabajo suprimidos o excedentarios. Se trata, por tanto, de una prescripción más económica que racional y enmarcable en la gestión de los recursos humanos.

** Artículo 17 de la LMFRFPD. Modificación del artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública.*

La modificación tiene por objeto añadir dos nuevos párrafos al artículo 22.1 de la Ley 30/1984, regulador de la promoción interna. Básicamente el contenido esencial de la reforma puede resumirse en torno a la idea de permitir que «a propuesta del Ministerio u Organismo en el que estén destinados, los aspirantes aprobados en el turno de promoción interna podrán solicitar que se les adjudique destino, dentro del mismo, en el puesto que vinieran desempeñando o en otros puestos vacantes dotados presupuestariamente existentes en el municipio, siempre que sean de necesaria cobertura y se cumplan los requisitos generales establecidos en la relación de puestos de trabajo. En este caso, quedarán excluidos del sistema de adjudicación de destino por el orden de puntuación obtenidos en el proceso selectivo».

Esta nueva regulación viene a dar un contenido real a una figura como la promoción interna, de la que en muchos casos se ha podido dudar ya que la similitud del esfuerzo que se solicitaba a quienes participaban por este turno respecto de quienes lo hacían por el denominado turno libre cuestionaba su aplicación real. Ahora y con independencia de la aplicación que pudiera realizarse en el marco de los procesos selectivos se ha encontrado una utilidad real para el funcionario.

** Artículo 18 de la LMFRFPD. Modificación del artículo 29.1 Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública.*

La novedad más importante de la nueva regulación es la de crear la situación de *expectativa de destino*. Su regulación concreta no se realiza en este apartado, sino que se difiere al párrafo 5 del artículo 29 (artículo 22 LMFRFD), también de nueva creación. Sin embargo, su lectura concordada con el artículo 22.1 deja claro que es la situación en la que se va a colocar al funcionario desde que se suprime su puesto de trabajo, como consecuencia de la aprobación de un Plan de Empleo hasta que, por el procedimiento de reasignación de efectivos, obtenga un nuevo puesto de trabajo o pase a la situación administrativa de excedencia forzosa, como consecuencia de no lograr la reasignación.

Su análisis real debe efectuarse a la vista del artículo 29.5, que establece la regulación efectiva de esta figura cuando indica que «el funcionario en expectativa de destino, percibe las retribuciones básicas, el complemento de destino del grado personal que le corresponda y el 50 por 100 del complemento específico del puesto de trabajo que desempeñaba al pasar a esta situación».

Esta situación administrativa contiene una serie de obligaciones, entre las que resultan más significativas las siguientes:

a) Aceptar los destinos en puestos de trabajo de características similares a los que desempeñaba, siempre que estén en la misma provincia. La expresión «características similares» es bastante ambigua ya que, al no precisarse, puede entenderse que son puestos similares los que perteneciendo a un mismo nivel tienen, sin embargo, un complemento específico menor o incluso no tienen dicho complemento. Esto sería el paso a la figura de la recolocación, frente a la más matizada reasignación prevista en el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo, en la que sí se procuraba el respeto a las situaciones como las señaladas.

b) Participar en los concursos para puestos de trabajo adecuados a su cuerpo o escala, siempre que sean en su misma provincia.

c) Participar en los cursos de capacitación a que se les convoque.

Esta situación tiene una duración máxima de un año, transcurrido el cual el funcionario pasa de forma automática a la situación de excedencia forzosa.

Esta nueva regulación, en general, va a condicionar seriamente la movilidad de los funcionarios. Es claro que esta regulación tanto en el plazo máximo como en lo que el funcionario pierde de sus retribuciones (50 por 100 del sueldo y el complemento de productividad) se presenta como extremadamente dura, teniendo en cuenta que su único fundamento nace del plan de empleo, que, en último término, no es sino el autojuicio de necesidad que una organización hace de sí misma y que se convierte en ejecutivo. Adelantemos, desde ahora, que la insuficiencia de la regulación propuesta en la confección y aprobación de los planes de empleo presenta la regulación de esta situación administrativa como complicada, sobre todo por lo que hace referencia a la falta de confianza futura de los funcionarios en la provisión de puestos mediante concurso y en el fundamento de este sistema de provisión como base de una, siquiera sea mínima, carrera administrativa consolidable.

* *Artículo 19 de la LMFRFPD. Modificación del artículo 29.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública.*

En su redacción anterior se establecía que la excedencia voluntaria no podría durar más de diez años, pasados los cuales se perdía la condición de funcionario público.

La redacción actual, dada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, es, después de sus vicisitudes parlamentarias y de la redacción del propio proyecto de ley que apuntaba más a una ampliación lineal e incondicionada, más dura, ya que, por otro lado, amplía el «período de carencia» de forma que solamente puede solicitarse cuando se hayan prestado cinco años de servicio en la función pública (frente a los tres exigidos hasta ahora). El plazo máximo, que inicialmente estaba previsto ampliarlo, probablemente para impedir un hipotético reingreso masivo al cumplirse los diez años de la regulación anterior, se matiza ahora indicando que «y en ella no se podrá permanecer menos de dos años, ni más del número de años equivalente a los que acredite haber prestado en cualquiera de las Administraciones Públicas, con un máximo de quince. La falta de petición de reingreso al servicio activo dentro del período de duración de la excedencia voluntaria por interés particular comportará la pérdida de la condición de funcionario» (23).

Esta nueva regulación no puede ser considerada sino como un punto más en la redefinición del modelo de estatuto. Su justificación real, más allá de evitar la petición de reingreso masivo, no aparece demasiado clara ya que parece responder a un deseo de preservar la función pública de las huidas de sus funcionarios, propósito que no se corresponde con el del propio Proyecto de Ley que buscaba, inicialmente, los postulados contrarios ya que trataba de impedir su vuelta obligada. En todo caso, y como ya hemos señalado en otra ocasión (24), no acaba de entenderse muy bien cuál es el fundamento general del endurecimiento de la situación, que ya se dio en la limitación máxima que impuso la Ley 30/1984, y que se ratifica ahora ya que si los reingresos se producen únicamente con ocasión de vacante dotada presupuestariamente el riesgo de no poder calcular en períodos anuales el volumen de recursos humanos de la función pública se desvanece y, por tanto, puede ser asumible.

(23) Las prescripciones contempladas en este artículo deben completarse con lo previsto en la Disposición Transitoria primera, según la cual «los funcionarios que se encuentren en la situación de excedencia voluntaria por interés particular podrán permanecer en la misma hasta que transcurran, como máximo, quince años contados desde el pase a dicha situación». A esta Disposición Transitoria se le da la condición de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Una interpretación sistemática de la nueva regulación y del contenido de la presente Disposición Transitoria nos indica la contradicción que supone reconocer un mayor período de tiempo en excedencia a quienes, casualmente, se les pidieron muchos menos requisitos para pasar a dicha situación, que, dicho sea de paso, se regulariza por segunda vez, cuando en el párrafo segundo de la misma establece que «para los funcionarios en excedencia voluntaria por interés particular, como consecuencia de la regulación prevista en la Disposición Transitoria segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, el plazo de quince años a que se refiere el párrafo anterior se computará a partir del 23 de agosto de 1984», es decir, ampliando en cinco años el período máximo establecido. Esta falta de sistemática tan beneficiosa para los funcionarios en dicha situación no creemos que se corresponda con un intento de preservar o garantizar mayores derechos a éstos, sino que, como anteriormente se ha dicho, es justificable únicamente por la inoportunidad de provocar en momentos como los actuales, de fuerte recesión económica y prácticamente nulas ofertas de empleo público, una petición masiva de reingresos al servicio activo de todos aquellos que se encuentren en la misma.

(24) Vid nuestro *Derecho de la función Pública*, 2.ª ed., Madrid, 1992.

* *Artículo 20 de la LMFRFPD. Intercala entre los dos últimos párrafos de la nueva letra c) del artículo 29.3 de la Ley 30/1984, de 2 agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con la que se trata de regular la excedencia voluntaria por agrupación familiar.*

Esta nueva modalidad o presupuesto para la obtención de la excedencia voluntaria tiene por objeto permitir que pueda concederse el pase a esta situación cuando el cónyuge resida en otro municipio por haber obtenido y estar desempeñando un puesto de trabajo de carácter definitivo como funcionario de carrera o como laboral en cualquier Administración Pública, Organismos Autónomos, Entidad Gestora de la Seguridad Social, así como en órganos constitucionales o del poder judicial. En esta situación debe mantenerse un mínimo de dos años y un máximo de quince.

Esta cuestión ha sido analizada con carácter general por GAMIR MEADE (25), quien a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entiende que los derechos de carácter preferencial derivados de la situación de matrimonio no vulneran el principio de igualdad, «en virtud a tres tipos de razones: la diferente intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del momento del acceso a la función pública o de un momento posterior al mismo; la necesidad de dar efectividad al principio de protección a la familia; y, por último, la exigencia de materializar el principio constitucional de eficacia».

Las medidas contempladas en este artículo deben ubicarse, por tanto, en el terreno concreto al que se refiere el derecho de consorte en general y como una más de las prescripciones que tratan de fomentar la protección a la familia en el marco del estatuto de los funcionarios públicos. Su constitucionalidad, a la luz del estudio efectuado por GAMIR MEADE, no ofrece, por tanto, dudas.

El problema que pudiera quí plantearse es el de la extensión de este derecho a las situaciones de convivencia de hecho. Como es sabido, se trata de un problema de difícil solución que está recibiendo especial atención en los últimos tiempos y que ha dado ya lugar a respuestas parciales de la jurisprudencia constitucional, en unos casos a favor del reconocimiento de derechos a los convivientes (v. gr., subrogación *mortis causa* en materia de arrendamientos urbanos) y en otros casos en contra (v. gr., pensiones de viudedad). Tal y como está redactado el precepto que nos ocupa, su interpretación literal excluye su aplicación a los supuestos de convivencia. No obstante, habrá que esperar a las soluciones que la jurisprudencia (ordinaria o constitucional) pueda dar en los conflictos que, en este punto, con seguridad se plantearán.

(25) R. GAMIR MEADE, *El derecho de consorte de los funcionarios públicos. Una aproximación al tema desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional*, núm. 128 de esta REVISTA, mayo-agosto 1992, págs. 239 y ss.

- * *Artículo 21 de la LMFRFPD. Da una nueva regulación al artículo 29.2.e) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, regulador de las situaciones de los funcionarios.*

Fundamentalmente se trata con esta regulación de homologar al personal al servicio del Tribunal de Cuentas con el resto de personal al servicio de los demás órganos constitucionales. La reforma se referencia en «los términos previstos en el artículo 93.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas», a lo que debería haberse añadido una prescripción más concreta indicando que esos términos son los previstos, a su vez, en el artículo 29 de la propia Ley 22/1993, que reforma la redacción inicial de aquella Ley (26).

En síntesis, la reforma trata de reconocer la situación administrativa de servicios especiales a quienes no perteneciendo a los propios Cuerpos de funcionarios del Tribunal de Cuentas accedan por el procedimiento de libre designación a un puesto de trabajo del Tribunal de Cuentas. Por su parte, si se accede a un puesto de trabajo por el sistema de concurso la situación administrativa es la de servicio activo. La medida, más allá de cualquier pretensión homologadora, debe tener por objeto permitir una mayor capacidad de decisión de los responsables de la provisión de puestos de trabajo en el Tribunal de Cuentas, ya que la situación de servicio activo en la que se encontraban hasta ahora implicaba que si eran cesados en el puesto de libre designación que desempeñaban debían ser «recolocados» en el ámbito del propio Tribunal de Cuentas, en las condiciones generales previstas en el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo. Ahora, sin embargo, la decisión de cese implica que el funcionario cesado vuelva a su Administración de procedencia, en la que se le habrá reservado un puesto de trabajo correspondiente al grado personal consolidado o del nivel desempeñado al ser designado para el puesto en el Tribunal de Cuentas.

- * *Artículo 23 LMFRPD. Adición de un nuevo apartado, el 6, al artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública.*

La adición tiene por objeto efectuar una nueva regulación de la excedencia forzosa. Como derecho esencial, en esta situación administrativa, podemos referirnos al de percibir las retribuciones básicas y las prestaciones familiares por hijo a cargo. La regulación se completa estableciendo como obligación esencial la de participar en los concursos convocados a

(26) La nueva redacción tiene por objeto, asimismo, establecer el reconocimiento del derecho a la movilidad funcional de los Cuerpos de Letrados, Auditores del Tribunal de Cuentas y el de Contadores Diplomados del mismo, en las mismas condiciones que con carácter general establece el artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 1.1 de la Ley.

puestos de trabajo de su cuerpo o escala, participar en los cursos de reciclaje que se le convoque y observar el régimen general de incompatibilidades previsto en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

El incumplimiento de las obligaciones se «castiga» con el pase a la situación de excedencia voluntaria, lo cual es correcto en los dos primeros supuestos pero manifiestamente incorrecto en el supuesto de las incompatibilidades, ya que la infracción de aquéllas se configura como un «ilícito administrativo» que no puede enervarse con un cambio de situación administrativa.

* *Artículo 24 LMFRFD. Adición de un nuevo apartado 7 al artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública.*

Con carácter general podemos indicar que dicho apartado tiene por objeto crear la situación de excedencia voluntaria incentivada. A ella pueden aspirar únicamente los funcionarios que se encuentren en cualquiera de las dos primeras fases del proceso de reasignación de efectivos, al que anteriormente nos hemos referido, o quienes se encuentren en expectativa de destino o excedencia forzosa por aplicación de un plan de empleo.

Su regulación podemos resumirla en torno a los siguientes parámetros:

— El incentivo es una mensualidad de las retribuciones de carácter periódico —excluidas las pagas extraordinarias y el complemento de productividad, devengadas en el último puesto de trabajo desempeñado— por cada año de servicio efectivo y con un máximo de doce mensualidades.

— Sin embargo, la baja parece que es temporal, ya que se indica que en esta situación se permanece durante cinco años, en los que no se puede trabajar en ningún puesto público.

La consecuencia inmediata que se deduce en pura lógica de un planteamiento como el expuesto es que la Administración tiene excedente de personal y trata de eliminarlo temporalmente. Si esto es así no se entiende por qué la medida alcanza únicamente a quienes están en la situación administrativa de expectativa de destino o de excedencia forzosa. Deberían hacerse los cálculos necesarios para evaluar si el coste del incentivo no es igual o menor que seguir pagando, en la forma que ya se ha analizado, a los funcionarios en expectativa de destino o en excedencia forzosa.

Igualmente y con carácter general debe indicarse que si no se generalizan estas opciones para quienes no estén sometidos a planes de empleo, ¿de dónde van a sacarse realmente los puestos de trabajo para efectuar las reasignaciones de personal? La cuestión no es en absoluto intrascendente pues de la virtualidad de la reasignación interdepartamental va a depender la credibilidad del sistema, ya que si ésta no se produce realmente todo este proceso quedará convertido en una reconversión laboral encubierta y

desconocemos si fundada en razones de gestión o simplemente impuesta por razones puramente económicas.

** Artículo 25 de la LMFRFPD. Se da una nueva redacción al artículo 29 bis, apartado 2, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, para regular el reingreso al servicio activo.*

La nueva regulación tiene por objeto señalar «que el reingreso podrá efectuarse por adscripción a un puesto con carácter provisional, condicionado a las necesidades del servicio y siempre que se reúnan los requisitos para el desempeño del puesto». Se trata, por tanto, de aceptar, en la misma línea que ya lo estableció la Ley de Presupuestos Generales para 1990, que en su artículo 34 adiciona un nuevo artículo a la Ley 30/1984, en concreto el 29 bis, la posibilidad de reincorporación al servicio activo de quienes tengan reserva de plaza y destino por una vía diferente a la de participar en una convocatoria pública.

** Artículo 26 de la LMFRFPD. Tiene por objeto añadir un nuevo apartado al artículo 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la función Pública, a fin de establecer la cesación progresiva de actividades.*

Tiene por objeto establecer la posibilidad de solicitar la reducción de jornada, con la paralela reducción de retribuciones, para adaptarse a la jubilación. Se trata de una medida específica de lo que en su momento supuso un plan general elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas y referido a las condiciones de salida de los funcionarios públicos, consideradas en su conjunto.

Esta medida no parece muy real, puesto que en un momento en el que en diversos sectores de la población, incluso en el ámbito público, tratan de prolongar la vida activa hasta los setenta años, que aquí se propugne la anticipación, si quiera sea parcial, de la edad de jubilación no parece muy acorde con las demandas de los colectivos funcionariales.

La consiguiente reducción de retribuciones y la incidencia de esta circunstancia en el cálculo de las pensiones de seguridad social, hace que la medida sea, a nuestro juicio, ilusoria.

Desde otras consideraciones no estrictamente jurídicas es necesario incidir en que en momentos de crisis económica lo que se suele pretender es no engrosar más las partidas del gasto social, motivo por el cual se busca la prolongación de la vida activa. Propugnar aquí su reducción sin ningún tipo de incentivo es una medida probablemente muy progresista en un momento en el que todo el mundo alude a la necesidad del reparto del trabajo, pero problemática desde una consideración estricta de la gestión de los servicios públicos, que, insistimos, no parece que estén tan sobrados de efectivos como aquí se pretende.

* *Artículo 27 LMFFPD. Trata de adicionar un nuevo artículo 34 a la Ley 30/1984, de 2 de agosto.*

La medida propuesta puede resumirse fundamentalmente en la idea de que con la misma trata de establecerse un modelo de la jubilación anticipada incentivada.

Al igual que anteriormente vimos para la excedencia voluntaria, se configura como una medida aplicable únicamente a quienes estén afectados por un Plan de Empleo, estén en expectativa de destino o en excedencia forzosa y tengan, al menos, sesenta años de edad.

— El incentivo es una indemnización, por una sola vez, de una cantidad que fijará el Gobierno según su edad y retribuciones íntegras correspondientes a la última mensualidad completa devengada, con exclusión, en su caso, del complemento específico y de la productividad, referida a doce mensualidades.

— Las condiciones de la jubilación anticipada son las que, respectivamente, se establezcan en el correspondiente régimen de seguridad social, lo cual significa que resultan aplicables los porcentajes de reducción por edad en el régimen general de la seguridad social, además del referir el cálculo a la base reguladora calculada a los sesenta años, etc.

* *Artículo 28 de la LMFRFPD. Adiciona un nuevo párrafo al apartado 1 de la Disposición Final decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la función Pública.*

El objeto fundamental de este artículo es el de delimitar el régimen jurídico aplicable al personal docente. La técnica utilizada es la de ir indicando qué partes de la Ley 30/1984, en su nueva redacción, no resultan aplicables a este personal. Así podemos indicar que las especialidades ahora previstas alcanzan a los siguientes apartados:

— Apartados 1, 2, 3 y 6 del artículo 18 de la Ley 30/1984. Se refieren todos ellos a los planes de empleo, su elaboración, contenido y régimen de aprobación. En esta misma línea se establece la inaplicación del apartado 1.g) del artículo 20 de la Ley 30/1984, que, como hemos visto, se refiere al régimen de reasignación como consecuencia de la aplicación del plan de empleo.

En este mismo sentido tampoco resultan aplicables otras prescripciones similares y colaterales respecto de las señaladas en el apartado anterior, tales como el apartado 1.º y los apartados 5, 6 y 7 del artículo 29, referidos a la situación administrativa de expectativa de destino y su regulación.

— Promoción interna. Tampoco resultan aplicable los dos últimos párrafos del artículo 22.1 de la Ley 30/1984, es decir, la posibilidad de solicitar destino en la misma localidad en la que venía prestando sus servicios en el Cuerpo de inferior categoría. Esta prescripción resulta clara, dadas las especiales características de la provisión de puestos en el régimen docente, que resultarían quebradas de admitirse la regulación general.

En todos estos casos resultarán de aplicación las normas específicas dictadas en aplicación de lo previsto en el artículo 1.2 de la Ley 30/1984, para la confección de las cuales «*se tendrán en cuenta los criterios establecidos con carácter general en la presente ley*».

* *Disposición Adicional quinta de la LMFRFPD.*

Establece un derecho de opción para los funcionarios en los supuestos de traslado de sede administrativa.

Esta Disposición Adicional tiene por objeto permitir que los funcionarios a los que se les traslade su sede administrativa, manteniendo su actividad y la identidad de sus funciones y las características del puesto de trabajo, puedan elegir entre aceptar el traslado o el pase a la situación de excedencia voluntaria incentivada.

Si aceptan el traslado perciben las indemnizaciones correspondientes que deberán estar previstas en el plan de empleo correspondiente y que en ningún caso serán inferiores a las establecidas para la excedencia voluntaria incentivada, cuando el traslado suponga cambio de provincia.

Esta Disposición Adicional, que supone la introducción de la movilidad geográfica, tiene una condición previa para su aplicación y es que debe tratarse de funcionarios destinados en organismos, centros o unidades dependientes de los departamentos ministeriales que el Gobierno determine. Por tanto, es necesaria una declaración previa de aplicación en la que, aunque nada se dice, sería necesario justificar las razones de organización que justifican la aplicación de esta medida, que, como antes señalábamos, supone la posibilidad de tener que aceptar un traslado geográfico forzoso o de pasar a la situación de excedencia voluntaria incentivada.

* *Disposición Adicional sexta. Otros sistemas de racionalización.*

Básicamente esta Disposición Adicional, que recordemos no tiene el carácter de norma básica, tiene por objeto admitir que las «Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir todas o alguna de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la presente Ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada».

Aun admitiendo que el precepto puede ser necesario en tanto intenta contemplar y regular realidades jurídicas diferentes que pueden necesitar instrumentos jurídicos también diferenciados, es necesario llamar la atención sobre su regulación concreta. Así, en cuanto a su contenido parece necesario comenzar por señalar que la regulación no aporta ninguna novedad ya que, como anteriormente se ha señalado, las medidas contempladas en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la Ley suponen un contenido facultativo cuya concreción corresponde al instrumento de racionalización que es el plan de empleo. En segundo término, su condición de norma no básica, condiciona claramente su verdadero papel en el campo normativo ya que prácticamente se convierte así en un instrumento indicativo u orientador y no en una norma jurídica con efectos en las relaciones interadministraciones.

En el puro plano de la gestión la aplicación de la figura de los planes de empleo a las entidades que integran la Administración Local va a resultar bastante complicada, ya que la posibilidad de reasignación es notablemente más difícil y suele estar más utilizada sobre todo en entidades locales de menor calado, por lo que los elementos racionalizadores pasan por auténticas reconversiones laborales de supresión de los excedentes. Estas medidas, que sin duda forman parte de la capacidad de organización y del juicio que debe realizar todo buen gestor, necesitan, sin embargo, utilizarse con precaución para evitar que se conviertan en instrumentos politizados que nos lleven a un sistema de *spolys systems* reducido o centrado en eliminar los excedentes menos condescendientes.

* *Disposición Adicional séptima. Negociación de los Planes de Empleo.*

Esta Disposición, fruto de las modificaciones introducidas con motivo de la tramitación parlamentaria, tiende a eliminar uno de los grandes reproches que se hicieron desde los sectores sindicales y representativos de los intereses generales a la Ley, cual es el de no haber previsto el control sindical de las medidas de racionalización al estilo de lo que se previene en las normas laborales.

La nueva Disposición Adicional séptima de la Ley 23/1993 supone *de facto* la modificación de la Ley 9/1987, de 12 de junio, para incorporar entre las materias objeto de negociación (27) los planes de empleo. La medida, con ser técnicamente correcta, invita a la reflexión si se tiene en cuenta que se inscribe en el contexto de una Ley que, conforme a la Ley 9/1987, también debía haber sido objeto de negociación (art. 32 de la Ley 9/1987, modificado por la Ley 7/1990, de 19 de julio).

(27) En otro lugar, vid. nuestro *Derecho de la Función Pública*, Madrid, 1992, págs. 393 y ss., hemos mantenido que, a nuestro juicio, la expresión negociación es engañosa y no se corresponde con el concepto jurídico que procede de su extrapolación en el ámbito del derecho laboral se tiene en nuestro Ordenamiento. Su configuración, en última instancia, como un instrumento de consulta prejuzga su validez como vía de control.

* *Disposición Transitoria segunda de la LMFRFPD.
Funcionarios en proceso de reasignación.*

Esta disposición tiene por objeto declarar la aplicación de la regulación de las situaciones administrativas en la forma en que se han señalado anteriormente, sin que sea preciso la previa elaboración de un plan de empleo a todos aquellos funcionarios que se encuentren en proceso de reasignación como consecuencia de la supresión de su puesto de trabajo. Esta misma exención alcanza al proceso cadencial general que ahora se regula en la Ley y, en consecuencia, declara la innecesariedad de que para la aplicación de las situaciones administrativas siguientes previamente mediara la declaración de expectativa de destino o de excedencia forzosa.

3. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LA FIGURA DE LOS PLANES DE EMPLEO

3.1. *Finalidad y contenido*

El Plan de Empleo se configura como instrumento conjunto e integrado de los recursos humanos (funcionarios y trabajadores) en ámbitos sectoriales reducidos, bien sea en uno o varios Ministerios, organismos autónomos o áreas administrativas concretas.

La aprobación de los planes se atribuye al Ministerio para las Administraciones Públicas y pueden contener determinadas medidas consignadas en el apartado 2 del artículo 18 propuesto. De las medidas indicadas plantean problemas las siguientes:

— Previsión de modificación de las estructuras organizativas y de puestos de trabajo. Esta determinación debería haberse precisado, ya que la organización de los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos se hace, básicamente, por real decreto, que no podrá afectarse por un plan de empleo aprobado por el MAP. Si, por otro lado, se trata tan sólo de una indicación sobre cómo se piensa que debería ser la estructura orgánica de un Departamento ministerial o unidad administrativa, en general, la figura del plan de empleo puede resultar innecesaria ya que lo que realmente debería hacerse es reestructurar dichas unidades a la vez que se reforma su régimen de recursos humanos.

En todo caso, no se sabe cómo se articula la conexión de los planes de empleo con las relaciones de puestos de trabajo y con las plantillas laborales incorporadas a los convenios colectivos, teniendo en cuenta que la referencia general que en la tramitación parlamentaria se ha hecho a la conexión entre el plan de empleo y la normativa laboral general tampoco soluciona los problemas teóricos planteados.

— Suspensión de la incorporación de personal externo, tanto el procedente de la Oferta de Empleo como el de los procesos de movilidad gene-

ral. La aplicación de esta medida limita uno de los derechos esenciales de los funcionarios cual es el de concursar. Las restricciones a la movilidad unida a la reserva de puestos de trabajo a los componentes de los cuerpos especiales pueden acabar quebrando la propia filosofía de la Ley 30/1984, que partía de un concepto global y de gestión general de los recursos humanos que puede conducir a una visión absolutamente departamentalizada de la gestión de recursos humanos, que es precisamente lo que trató de evitarse con la Ley 30/1984.

En este mismo sentido la reserva de concursos a determinado personal parece una medida dudosamente compatible con el principio de mérito y capacidad, ya que a los puestos no llegaron los mejores sino los que estén en un determinado ámbito.

— Medidas específicas de promoción interna. Estas medidas deben estar señaladas en la Ley con carácter general, ya que no parece que un Plan de Empleo pueda innovar medidas de promoción interna.

— Prestación de servicios a tiempo parcial. Esta medida, aprobada en una orden del MAP, se presenta cuando menos dudosa ya que: el MAP no es parte en los convenios colectivos sectoriales; el tiempo parcial de los funcionarios no podría implantarse sin otras medidas adicionales como la modificación de la Ley de Incompatibilidades.

- Reasignación de efectivos de personal.
- Establecimiento de cursos de formación y capacitación.
- Autorización de concursos de provisión de puestos limitados al personal de los ámbitos que se determinen.

3.2. *Elaboración y ejecución*

Iniciativa. Corresponde, en el ámbito de la Administración General, al Ministerio u Organismo afectado o, conjuntamente, a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Es claro, por tanto, que la iniciativa es concurrente ya que, por un lado, se atribuye al propio órgano afectado y, por otro, y sin ninguna limitación, a los dos Departamentos Ministeriales de carácter y funciones «horizontales».

Contenido del Plan. El Plan de Empleo va acompañado de una Memoria justificativa cuyo contenido no se precisa más que con referencia a que contenga las temporacionales necesarias y las previsiones y medidas establecidas en los mismos.

Con independencia de las justificaciones que aparezcan en la Memoria y tal como se configura esta medida, parece que va a convertirse en el instrumento necesario e imprescindible para el control de las prescripciones contenidas en esta nueva figura. La eliminación y el control de la discrecionalidad y la ausencia de arbitrariedad en la confección y ejecución de los planes hace necesario que se conozca el proceso de formación de la voluntad de los órganos administrativos, y más en concreto su juicio de nece-

sariedad o de oportunidad sobre la existencia de un excedente en los recursos humanos de dicha organización.

Ejecución. Realmente poco o nada se dice sobre esta cuestión en la LMFRFPD, sin perjuicio de que al examinar su formulación pueda aludirse a la existencia, al menos, de dos momentos posteriores a la aprobación del plan. Nos estamos refiriendo a lo que podríamos denominar fase departamental y fase interdepartamental.

Englobamos en la primera el conjunto de actuaciones que debe realizar el propio órgano que elabora el plan de empleo y lo somete a la aprobación del Ministerio para las Administraciones Públicas o que, como consecuencia de la actuación conjunta de éste y el Ministerio de Economía y Hacienda, se ve obligado a ejecutar una serie de medidas para redimensionar sus recursos humanos.

Esta fase, desde un punto de vista objetivo, tendrá como misión poner en marcha y ejecutar realmente las medidas contenidas en el propio plan de entre las previstas en el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Desde una dimensión temporal la ejecución debe consistir en cumplir las previsiones temporales que se contengan en la Memoria a la que alude el último inciso del artículo 18 de la Ley 30/1984. De nuevo, es necesario insistir en el papel relevante, especialmente desde una consideración de las facultades de revisión jurisdiccional, de la Memoria, que se configura, como anteriormente indicábamos, como el único elemento de conocimiento del proceso de formación de la voluntad del órgano administrativo.

De una forma más difusa incide la Memoria en la segunda de las fases indicadas ya que aunque, evidentemente, sus objetivos deben ser temporalizados en conjunto— incluyendo, por tanto, ambas fases—, es lo cierto que en esta segunda todo el protagonismo de la ejecución pasa al Ministerio para las Administraciones Públicas, a quien se le atribuye el papel final en la recolocación de los excedentes. Desde una consideración objetiva, esta segunda fase debe ser más reducida ya que gran parte de los apartados consagrados en el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley 30/1984 sólo pueden realizarse en sede departamental, por lo cual la ejecución en esta segunda fase podemos identificarla con la administración del personal excedente.

Así las cosas, podríamos indicar, sin perjuicio de lo que al respecto pueda establecerse con motivo del desarrollo reglamentario (bastante necesario, a la vista de la inconcreción técnica del propio texto legal), que medidas como las previstas en los apartados *a)*, *d)*, *e)*, *f)* y *g)* solamente podrán tener lugar en sede departamental y que, por tanto, la proyección temporal del plan de empleo deberá ajustarse a esta caracterización. Por el contrario, las previstas en los apartados *b)* (28) y *c)* del mismo artículo de-

(28) La alusión dentro de esta fase al apartado *b)* —suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, tanto las derivadas de la oferta de empleo como de los procesos de movilidad— parece especialmente importante ya que si no los planes de empleo pueden convertirse en un instrumento de saneamiento de los recursos humanos

ben tener una proyección general hasta cumplirse la totalidad de los objetivos y medidas previstas en el Plan de Empleo.

A nuestro juicio, los aspectos que acaban de examinarse son dos de los que más concreción necesitan en el ámbito del desarrollo reglamentario. Es más, de la concreción y la justificación de la utilización de las medidas depende no sólo su credibilidad final sino incluso su idoneidad jurídica y su propia inserción en el contexto constitucional, cuestión ésta a la que nos referimos en el apartado siguiente.

3.3. *Su compatibilidad con el marco constitucional en el que se inserta y en especial la garantía del cumplimiento del principio de reserva de ley en la determinación del estatuto de los funcionarios públicos*

Como es sabido, el artículo 103.3 de la Constitución establece que «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 del derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». Es claro, por tanto, que la opción del constituyente ha sido la de establecer una reserva de ley en la determinación del estatuto de los funcionarios públicos. La doctrina del Tribunal Constitucional en la interpretación de este artículo ha concretado el alcance de dicha reserva en la forma que se analiza más adelante.

Sin perjuicio de lo anterior, es conveniente recordar que el principio de reserva de ley es una construcción del siglo XIX como mecanismo de coexistencia de las dos fuentes de producción normativa que representan, por un lado, las asambleas y, por otro, las potestades normativas del monarca y en virtud del cual las primeras declaraban ámbitos de la vida social como de regulación exclusiva de ellas. Dichos ámbitos son inicialmente, al menos, los que se refieren o afectan a la libertad y propiedad de los ciudadanos. Estos planteamientos iniciales pasan, más tarde, a convertirse en prescripciones constitucionales que delimitan las relaciones jurídicas entre

no queridos, subjetivamente hablando, y su sustitución por otros que por su preparación o demás condiciones puedan parecer más idóneos en un plazo relativamente breve de tiempo. La simple posibilidad de que esto ocurra obliga a extremar las medidas gestoras de forma que las dificultades teóricas que en estos momentos plantea la introducción de la figura se salve con una gestión objetiva y razonable, que es lo único que justifica su introducción. Además de esto es necesario señalar que, desde una perspectiva global, la falta de objetividad en el sistema convertiría la labor de recolocación sectorial que se atribuye al MAP en una misión prácticamente imposible, ya que las propias características de las personas incluidas en las «listas de recolocables» dificultarían notablemente dicho proceso, convirtiéndolo no ya en un juicio de razonabilidad colectiva en la administración de los recursos humanos del sector público —que es como se quiere presentar y que desde esa perspectiva es necesario aceptar—, sino simplemente en un proceso de depuración del lastre acumulado en una gestión que con procesos de integración dudosos, procesos selectivos minusvalorados, funcionarizaciones a veces inquietantes por su falta de exigencia, y demás figuras similares que se han producido en nuestra función pública, al menos desde mediados de la década de los setenta, no siempre puede calificarse de brillante.

la ley y el reglamento. Adelantemos, desde ahora, que la existencia de la reserva de ley no supone la exclusión absoluta del reglamento, sino su mitigación práctica de forma que las cuestiones esenciales de la regulación se contengan en la ley y que el reglamento sea tan sólo un instrumento de colaboración en la cumplitud de la norma (29).

A este respecto debe recordarse, como señala GARCÍA MACHO, que la doctrina del Tribunal Constitucional permite deducir algunos aspectos esenciales del principio de reserva de ley. Entre éstos cita los que se deducen de la Sentencia de 13 de febrero de 1981, que declara la inconstitucionalidad que efectuaba la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, al remitir al reglamento de régimen interior cuestiones que forman parte del contenido esencial del derecho desarrollado (30). En esta misma línea la Sentencia 42/1986, de 10 de abril, configura la reserva de ley como «la garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos consistente en que esa materia sea regulada por el legislador». Las Sentencias posteriores han ido tamizando el contenido constitucional del concepto, por ejemplo, al diferenciar la reserva absoluta y la reserva relativa (Sta. TC 60/1986, de 20 de mayo), el propio ámbito de la potestad de desarrollo reglamentario (Sta. TC 108/1986, de 26 de julio), la interdicción de la delegación que convierta a la ley en un mero «mediador formal» (Sta. TC 19/1987, de 17 de febrero), al establecer que la reserva de ley constitucionalmente consagrada no puede tener efectos retroactivos sobre ámbitos sectoriales a los que no les era exigible antes de la publicación de aquélla (Stas. TC 8 de abril y 7 de mayo de 1981).

En el supuesto concreto de la reserva de ley prevista en el artículo 103.3 de la Constitución es necesario indicar que el Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre su alcance y delimitación. Así, con carácter general, la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, delimita el alcance material de dicha reserva de ley indicando que la misma debe alcanzar necesariamente a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las condiciones de promoción en la carrera administrativa y las situaciones administrativas que pueden darse en aquélla, los derechos y deberes de los funcionarios, su régimen disciplinario, la creación de cuerpos o escalas de funcionarios o la integración en éstos en nuevos cuerpos, así como el modo de provisión de puestos de trabajo.

Esta misma doctrina es reiterada más tarde por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 178/1989, de 2 de noviembre, cuando referido a una parte del Estatuto de los Funcionarios Públicos determina que «el sistema de incompatibilidades esté reservado a la Ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 103.3 de la Constitución, y en consecuencia queda sustraído de la normación reglamentaria». Con carácter específico la Sentencia

(29) Sobre este tema puede verse el excelente libro de R. GARCÍA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Barcelona, 1988.

(30) Vid. R. GARCÍA MACHO, *ob. cit.*, págs. 131 y 132.

108/1986, de 26 de julio, referida al estatuto de un colectivo especial de funcionarios, los jueces y magistrados, reafirma este criterio cuando señala que «el *status* de los jueces y magistrados, es decir, el conjunto de derechos y deberes de los que son titulares como tales jueces y magistrados, ha de venir determinado por la ley y más precisamente por ley orgánica (art. 122.1 de la Constitución). Ello no supone necesariamente que no quepa en términos absolutos ningún tipo de regulación infralegal que afecte a ese *status*. Exigencias de carácter práctico pueden imponer que regulaciones de carácter secundario y auxiliar puedan ser dispuestas por vía reglamentaria. Pero en el bien entendido que tal tipo de disposiciones no pueden incidir en el conjunto de derechos y deberes que configuran el estatuto de los jueces y sí sólo regular, como se ha dicho, condiciones accesorias para su ejercicio».

Esta misma posición la mantiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia 139/1988, de 8 de julio, que analiza la naturaleza jurídica del estatuto de personal de las Cortes Generales y le niega su carácter de norma reglamentaria, condición que invalidaría su regulación ya que «la Constitución, en su artículo 72.1, establece una reserva formal y material a favor del estatuto de personal de las Cortes Generales, de manera que este Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria —o acto normativo primario— que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así pues, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de ley».

La cuestión que surge al hilo de esta construcción teórica es la de si la figura de los planes de empleo es o no respetuosa con la reserva de ley establecida por el artículo 103.3 de la Constitución. La duda surge, a nuestro juicio, en razón a las posibilidades que la Ley 22/93 concede a dicho instrumento de gestión y que afectan a la aplicación a los colectivos afectados por ellos del Estatuto General de los Funcionarios Públicos. A este respecto es necesario recordar que los planes de empleo afectan —o pueden hacerlo—, según hemos analizado, a la provisión de puestos de trabajo, a la promoción profesional, a las situaciones administrativas o incluso al régimen de retribuciones.

Este conjunto de competencias puede considerarse una delegación inadmisibles o una llamada a la colaboración normativa necesaria. Los perfiles de la polémica y la decantación por una posición final pasan por determinar si la aplicación de dicha figura es o no respetuosa con el contenido esencial de la reserva de ley que establece el artículo 103.3 y que expresamente ha sido concretada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 11 de junio de 1987.

El concepto constitucional de deslegalización podemos deducirlo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero, en la que se señala que «toda operación deslegalizadora supone la reducción del rango normativo de una materia regulada por norma legal en el momento en el que se dicta la Ley deslegalizadora de tal manera que a partir de ésta

y en su virtud pueda ser regulada por normas reglamentarias» (Sta. TC 83/1984).

La posición concreta del Tribunal Constitucional sobre el papel del reglamento en el ámbito del estatuto de los funcionarios públicos está expresamente señalado en la Sentencia 99/1987 y reiterado en la Sentencia 178/1989, cuando ambas se refieren al ámbito del reglamento e indican que éstos pueden existir «cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para completar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión lo sea, estrictamente, para desarrollar y completar una previa determinación legislativa». La Sentencia 99/1987 cita expresamente la doctrina establecida en otra Sentencia anterior, la 57/1982, cuyos razonamientos son aún más claros cuando señala que «esta normación (la reglamentaria), en virtud de reserva constitucional, 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 constitucionalmente encomendada».

Sobre esta base parece necesario incidir aún más en el contenido de la Sentencia 99/1987, que resuelve muchos de los problemas que plantea la nueva figura.

Así y referido a la promoción profesional, recuérdese que el Tribunal Constitucional ya señaló que «en cuanto... que se refiere a los criterios generales de promoción profesional de los funcionarios, es claro que, según el contenido dado anteriormente al estatuto funcional, no puede entenderse como una remisión incondicionada al Gobierno para establecer esos criterios, al margen del marco legal establecido, sino como la facultad de fijar criterios que sean de mero desarrollo y se ajusten a lo previsto en la presente Ley...». Como anteriormente hemos visto, los planes de empleo son habilitados por la Ley para establecer medidas específicas de promoción profesional.

Esta habilitación admite varias interpretaciones. En primer término, podemos pensar que el legislador es conocedor de la doctrina del Tribunal Constitucional que acabamos de transcribir, en cuyo caso lo que ha querido con esta habilitación es señalar simplemente que el plan de empleo recogerá las determinaciones legales y reglamentarias que sobre la promoción profesional se contienen en la Ley y en el Reglamento vigentes, pero sin excluir ni modificar —ni, por supuesto, innovar— ninguna de las determinaciones sustantivas que en aquéllos se contienen. Si esto es lo querido por el legislador no hay tacha constitucional ninguna que realizar y si sólo cuestionarse la oportunidad y la eficacia de esta determinación.

Pero si la interpretación que se quiere dar a la norma es la de que los planes de empleo pueden fijar reglas específicas, entendiendo por tales las que no están en la Ley o en el Reglamento, o aplicar ésta de forma diferen-

te a como allí se establece o, incluso, excluir la aplicación de alguna de dichas medidas, nos encontramos, a nuestro juicio, ante una habilitación dudosamente compatible con los postulados constitucionales de reserva de ley en la interpretación que de los mismos ha hecho, como acabamos de ver, el propio Tribunal Constitucional.

En otro apartado la Sentencia se refiere al régimen retributivo de los funcionarios y señala que «es innegable que el régimen retributivo de los funcionarios interesa de modo directo a su estatuto propio —de necesario establecimiento por ley— ...». A este respecto es necesario indicar que los planes de empleo afectan indirectamente al régimen retributivo, dado que sin ninguna condición ni requisito jurídico prefijado, la norma habilita a los mismos a determinar qué puestos de trabajo son susceptibles de ser cubiertos a tiempo parcial y, por tanto, a retribución parcial. La remisión que en este aspecto se realiza resulta dudosamente compatible con el marco constitucional en el que se inserta, sobre todo si se tiene en cuenta que ni siquiera establece una determinación para que todos los planes de empleo conviertan en parciales puestos de trabajo de naturaleza similar.

4. LA INCIDENCIA DE LA REFORMA EN EL ORDENAMIENTO LABORAL

La incidencia de la reforma de la Ley 30/1984 en el ámbito laboral es, a nuestro juicio, una de las medidas que contiene la Ley 22/1993 que ofrece una mayor complejidad, ya que supone dotar a la Administración, en cuanto empresario, de un *status* que se niega al resto de los empresarios.

El planteamiento correcto una vez superada la concepción teórica que pretendía que el derecho laboral fuese la alternativa al régimen público sería la negación del fenómeno y probablemente haría inútil la continuación de la presente exposición, ya que el marco legal para el personal laboral en la Administración Pública es realmente estrecho y marcadamente restrictivo. Sin embargo, la evolución que en los últimos años está sufriendo el sector público, en su conjunto, nos lleva a indicar que el proceso laborizador lejos de estar arrumbado aparece ahora con mayor fuerza, aunque por una vía diferente (31), la del sometimiento al derecho privado de la actuación administrativa.

Fuera de este contexto general y descendiendo ya al plano concreto es necesario efectuar algunas consideraciones iniciales. Así, en primer término, es necesario indicar que las prescripciones relativas al personal laboral se hacen en el contexto de una Ley que regula el régimen jurídico de los

(31) En el momento de redactarse estas notas se estudia y ha sido sometida al Pleno del Consejo General del Poder Judicial una modificación de la Ley 9/1987, de órganos de representación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Una de las medidas que el anteproyecto presenta es el cambio de la jurisdicción en el enjuiciamiento de los contenciosos electorales en la Función Pública, que se pretende someter a la jurisdicción social. Esta medida si prospera no es tan sólo un avance de las posiciones laborizadoras sino, además, el principio de la ruptura del fuero jurisdiccional revisor del estatuto de los funcionarios públicos.

funcionarios públicos, tal y como indica el artículo 1.4 de la misma cuando señala que «*siempre que en esta Ley se hace referencia al personal al servicio de la Administración del Estado debe entenderse hecha al personal especificado en el apartado 1 de este artículo*» (32). Las sucesivas referencias al término «personal» hacen que no pueda determinarse con precisión si la regulación afecta exclusivamente a quienes tienen la condición de funcionarios públicos o también al personal laboral al servicio de aquélla. Posteriores prescripciones de la Ley, tales como las contenidas en el artículo 15 (relaciones de puestos de trabajo), artículo 19 (selección de personal laboral), artículo 28 —racionalización de las plantillas de personal laboral (33)— o la propia disposición transitoria decimoquinta, parece que permiten afirmar que la Ley 30/1984, lejos de regular en exclusiva el régimen jurídico de los funcionarios públicos como parece que se deduce de su ámbito de aplicación, trata de configurar una especie de *ius commune* de los servidores públicos. La inclusión, ahora, de los planes de empleo como instrumentos de racionalización de los recursos humanos debe también ubicarse en el marco de este derecho común aplicable a todos los que prestan sus servicios para la Administración Pública, con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo que les una con la Administración (34).

Centrada así la referencia al personal laboral que contiene una Ley que no trata de esta cuestión, debemos ahora referirnos a lo que, sin duda, es más importante desde una consideración jurídica, cual es la de conectar la figura de los planes de empleo con la normativa laboral en su conjunto. Desde esta consideración lo que debemos plantearnos es cómo se produce la compatibilidad de dicha figura con el derecho necesario y el derecho dispositivo de los trabajadores al servicio de la Administración.

En esa línea y desde un punto de vista laboral el plan de empleo es, como mucho (ya que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no precisa este extremo, limitándose a aludir a la aprobación del MAP), una orden ministerial en la que se van a establecer unilateralmente (ya que aunque exista un proceso de negociación en el marco de la Ley 9/1987, no es necesario el

(32) El citado 1.1 de la Ley 30/1984, textualmente, establece que «las medidas de esta Ley son de aplicación:

- a) Al personal de la Administración Civil del Estado y de sus Organismos Autónomos.
- b) Al personal civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos Autónomos.
- c) Al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social».

(33) El artículo 28 de la Ley 30/1984 establece que «el gobierno procederá también a racionalizar las plantillas de personal laboral, a través de los instrumentos establecidos en el artículo anterior, o de los que resulten precisos, de acuerdo con su naturaleza jurídica, y, coherentemente, con el proceso de racionalización de los Cuerpos y Escalas de funcionarios». La remisión al artículo anterior, el artículo 27, se refiere a la posibilidad de efectuar convocatorias unitarias de selección y la de unificar cuerpos y escalas.

(34) El papel unificador de esta Ley se refuerza con lo establecido en el apartado 5 del artículo 1.º, conforme al cual «la presente Ley tiene carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación».

acuerdo final, como anteriormente se ha indicado) cuestiones que afectan a la cobertura de vacantes, a la movilidad funcional y geográfica, a los concursos y a la promoción interna, al régimen de prestación de servicios y, en concreto, a la posibilidad de decretar la jornada a tiempo parcial. Estas cuestiones plantean dos grandes problemas: por un lado, su conexión con el marco definido en los convenios colectivos y en el propio Estatuto de los Trabajadores, y, por otro, su incardinación en el ámbito del concepto de empresa predicable, como es sabido, en el ámbito laboral no de la Administración en su conjunto sino de cada uno de los departamentos y entes con personalidad jurídica propia (35).

El primero de los temas planteados, esto es, su conexión con el marco convenial, puede resolverse de dos formas bien diferentes. La primera, más clara y a la vez más ineficaz, es la de considerar que el plan de empleo actúa como elemento condicionante de la postura de los representantes de la Administración frente a la negociación colectiva futura, de forma que aquéllos deben plasmar imperativamente las particularidades plasmadas en el Plan (36). La aceptación de los representantes de los trabajadores y su plasmación en el convenio colectivo elimina los problemas generales que pudieran plantearse. Sin embargo, reducir el plan de empleo a una norma indicativa en la futura negociación es, sin duda, condenar al fracaso la medida. Téngase en cuenta, además, la difícil situación en la que se colocaría a los negociadores por parte de la Administración que, si ya muy a menudo tienen la sensación de estar negociando auténticos convenios de adhesión efectuados por los órganos con competencias en materia de recursos humanos de carácter horizontal, mucho más aumentarían dicha situación si las cláusulas contractuales vienen ya prefijadas en un instrumento diferente al del propio convenio.

En segundo término, puede considerarse que el plan de empleo constituye una norma de derecho necesario, muy discutible en momentos como el presente en los que precisamente se trata de reducir el ámbito del derecho necesario en pro de un mayor ámbito del derecho convencional y, sobre todo, porque el recurso al derecho necesario se justifica desde una perspectiva global de las relaciones entre los trabajadores y los empresarios y no desde una perspectiva singular en la que, aprovechando el papel de definidor del derecho necesario, se hace uso del mismo para autodotarse de un marco particular de empleo bastante más benévolo que el que se impone para los demás.

Planteadas así las cosas, no queda más remedio que intentar conectar

(35) A este respecto es necesario tener en cuenta lo establecido en el apartado 3 del nuevo artículo 18 de la Ley 30/1984, en la redacción dada por la Ley 22/1993, cuando indica que «el personal afectado por un Plan de Empleo podrá ser reasignado en otras Administraciones Públicas en los términos que establezcan los convenios que, a tal efecto, puedan suscribirse entre ellas».

(36) Sin embargo, la exégesis de la tramitación parlamentaria a la que anteriormente nos hemos referido nos pone sobre la pista de que ésta es la interpretación auténtica, o por lo menos la que mantuvo el Grupo Parlamentario Socialista en la motivación de la enmienda que dio origen a esta nueva redacción, diferente de la que proponía el Gobierno en su redacción inicial del proyecto de ley.

la nueva figura con los mecanismos propios del derecho laboral. Esta conexión debe comenzar por recordar que, conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 22/1993, «los planes de empleo serán objeto de negociación con las Organizaciones Sindicales más representativas, en los términos que establece la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 34 de la misma».

Como consecuencia de lo anterior, la única forma de conciliar ambas cuestiones respetando el marco tradicional de la determinación bilateral de las condiciones de trabajo, es que las medidas incluidas en el ámbito de los planes de empleo sean objeto de negociación en la misma forma que lo fueron las condiciones de trabajo plasmadas en el plan de empleo. Planteadas así las cosas, es necesario saber si la referencia a la Ley 9/1987 que se contiene, como anteriormente hemos visto, en la disposición adicional quinta de la Ley 22/1993 puede entenderse como el instrumento jurídico que concilie ambas posiciones.

La respuesta inicial es la de señalar que, conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Ley 9/1987, los legitimados para la negociación de los planes de empleo son las Organizaciones Sindicales más representativas, en los términos previstos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Esta legitimación no es totalmente coincidente con la que prevé el artículo 87 del Estatuto de los Trabajadores para la negociación de los convenios colectivos (37) y que, con carácter general, podemos indicar que se escinde entre los Comités de Empresa, los delegados de personal o las representaciones sindicales, si las hubiere. Desde esta consideración, sólo si los respectivos convenios colectivos hubiesen sido negociados por las Organizaciones Sindicales serían coincidentes las legitimaciones de quienes acordaron las condiciones de trabajo y quienes, en virtud de los planes de empleo, tratan de redefinirlas. Es claro, por tanto, que si tal coincidencia no se produce

(37) El artículo 87 del Estatuto de los Trabajadores, textualmente, establece:

«Estarán legitimados para negociar: 1. En los convenios de empresa o ámbito inferior: el Comité de Empresa, Delegados de Personal, en su caso, o las representaciones sindicales, si las hubiere. No obstante, en los convenios que afecten a la totalidad de los trabajadores de la Empresa será necesario que tales representaciones sindicales, en su conjunto, sumen la mayoría de los miembros del Comité. En todos los casos será necesario que ambas partes se reconozcan como interlocutores. 2. En los convenios de ámbito superior a los anteriores: a) Los sindicatos que tengan la consideración de más representativos a nivel estatal, así como en sus respectivos ámbitos, los entes sindicales afiliados, federados o confederados a los mismos. b) Los sindicatos que tengan la consideración de más representativos a nivel de Comunidad Autónoma respecto de los convenios que no trasciendan de dicho ámbito territorial, así como, y en sus respectivos ámbitos, los entes sindicales afiliados, federados o confederados a los mismos. c) Los sindicatos que cuenten con un mínimo del 10 por ciento de los miembros de los comités de empresa o Delegados de personal, en el ámbito geográfico funcional al que se refiera el convenio...»

—como es de esperar que ocurra en la mayor parte de los convenios que no tengan ámbito geográfico de alcance nacional— los mecanismos previstos en la Ley 9/1987 no son válidos.

A las dificultades que se derivan de la determinación de la legitimación es necesario añadir las que se añaden en función de la exclusión que la Disposición Adicional quinta de la Ley 22/1993 hace de las materias previstas en el artículo 34 de la Ley 9/1987. Dicho artículo afirma que: «1. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio del derecho de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativos. 2. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las Organizaciones Sindicales y Sindicatos a que hacen referencia los artículos 30 y 31.2 de la presente Ley.» Esta exclusión que afecta directamente a algunos de los contenidos posibles de los planes de empleo —por ejemplo, art. 18.2.a), g), h) e i)— debe completarse con la cláusula residual prevista en el artículo 37.2 de la propia Ley 9/1987, y que habilita al Gobierno, o al resto de los órganos ejecutivos de las Administraciones Territoriales, para fijar unilateralmente las condiciones de trabajo cuando no exista acuerdo en la negociación.

Las consideraciones expuestas nos revelan las indudables dificultades prácticas que se derivan del intento de hacer de la Ley 9/1987 el mecanismo para conciliar las prescripciones de la nueva Ley 22/1993 con el *status* laboral derivado de la aplicación de las normas laborales. Estas dificultades nos llevan a señalar que el plan de empleo, en cuanto instrumento común de racionalización de los recursos humanos en el seno de una organización, será negociado en el ámbito de la Ley 9/1987 con las organizaciones sindicales, si bien no tendrá efectividad concreta en el ámbito individual u organizativo, en tanto no se incorpore por los mecanismos generales al derecho convencional. Esta parece que es la perspectiva de la Ley cuando indica que «las actuaciones previstas para el personal laboral en los Planes de Empleo se desarrollarán conforme a la normativa específica del ordenamiento laboral». En consecuencia, el Plan de Empleo en lo que al ámbito laboral se refiere se configura como un marco de referencia, una determinación del empresario sobre su política y estructuración de la Empresa, que deberá llevarse a cabo mediante la negociación colectiva o los pactos extraestatutarios que fuesen necesarios para llevarlos a cabo. Precisamente por esto y por su posible colisión con el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores, aparecen como muy difíciles para aplicar las prescripciones relativas al ámbito interdepartamental de los planes de empleo o la posibilidad de que por medio de un convenio de colaboración puedan cederse los trabajadores a otra administración territorial.

En consecuencia y como resumen de lo señalado, es necesario indicar que la Ley 22/1993 tiene, en lo que se refiere al plan de empleo, una efectividad diversa ya que resultará directamente aplicable en lo que se refiere a los funcionarios públicos, mientras que resultará como una mera determinación indicativa de la organización y de su estructuración en lo que al personal laboral se refiere, de forma que su efectividad real sólo será posible cuando, por medio de los mecanismos generales de determinación de las condiciones de trabajo en el ordenamiento laboral, las prescripciones contenidas en el citado plan de empleo se incorporen al marco relacional respectivo.

5. INCIDENCIA DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN EN EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La naturaleza del presente trabajo no nos permite efectuar en estos momentos una larga exposición sobre el contexto general de la muy polémica Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuestión que, por otro lado, creo que ha sido sobradamente abordada por la doctrina, que con una rapidez y coincidencia inusual en el marco del Derecho público ha formulado tal cúmulo de objeciones que realmente han condicionado la viabilidad futura de la misma. Es claro, por tanto, que el propósito de este apartado debe ser más reducido y centrado en un aspecto puntual: la incidencia de la nueva ley en la determinación del estatuto de los funcionarios públicos.

La aproximación a este tema exige que, con carácter preliminar, indiquemos que la incidencia que aquí se señala se produce mediante las sucesivas indicaciones que la Ley 30/1992 hace sobre las consecuencias de determinadas conductas. Para centrar aún más la cuestión podemos indicar que las mismas se centran esencialmente en el capítulo de los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos y, lógicamente, en el régimen disciplinario de los mismos en tanto en cuanto permite asegurar el cumplimiento de aquéllos.

Con este mismo carácter preliminar es necesario precisar que la expresión estatuto de los funcionarios públicos a la que nos acabamos de referir está utilizada en un sentido vulgar no estrictamente coincidente con el que se deduciría de las definiciones legales, dado que la Ley 30/1984 no da cobertura a la totalidad de los fenómenos de Administración a los que se refiere la nueva Ley 30/1992. Desde esta consideración, por tanto, las peculiaridades que se señalan a continuación deben entenderse integradas en los respectivos «estatutos» de los diferentes colectivos al servicio de la Administración Pública a los que se hace referencia en el artículo 2 de la Ley. Esta interpretación es la única que, a nuestro juicio, permite conciliar las

prescripciones generales de la Ley con la disparidad de regímenes del personal al servicio de la Administración Pública, todos los cuales resultan obligados por las mismas prescripciones ahora establecidas (38).

5.1. Alcance de la incidencia

Desde algunos sectores se ha querido indicar que es ésta una ley cuya característica diferencial respecto de otras regulaciones anteriores es precisamente la de ser una ley garantista. Tal afirmación resultaría insostenible si con ello se hace referencia a su estructura, ya que la Ley de Procedimiento Administrativo anterior era precisamente una Ley orientada en favor de los ciudadanos —*in dubio pro actione*— tanto en su configuración como en la interpretación jurisprudencial.

Estas circunstancias son las que nos llevan a señalar que la nota diferencial de la nueva regulación se encuentra en haber intentado la tipificación de las conductas exigibles a los funcionarios públicos y prever las consecuencias de su incumplimiento, apartándose así del modelo anterior en el que la tipificación se englobaba en los tipos genéricos como la falta de probidad moral o material o el incumplimiento de los deberes inherentes al cargo desarrollado.

La formulación de la Ley 30/1992 comienza en el artículo 35 por establecer una auténtica lista de derechos de los ciudadanos que podríamos denominar como puramente procedimentales. A su lado y a modo de cláusula general, el apartado j) establece el derecho a «exigir responsabilidades a las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente».

Al lado de esta fórmula genérica podemos encontrar en la Ley las siguientes menciones específicas: Artículo 41. Responsabilidad de la tramitación; Artículo 42.3. Obligación de resolver; Artículo 44. Certificación de actos presuntos; Artículo 83. Evacuación de informes.

Desde esta consideración podemos indicar que la nueva Ley reguladora del procedimiento administrativo opta por fórmulas diversas de regulación que, en unos casos, pasan por remitir a los tipos genéricos que configuran los deberes de los funcionarios y, en otros, por especificar que determinadas conductas tienen la consideración de faltas muy graves a incluir, como anteriormente se ha señalado, a los respectivos regímenes disciplinarios del funcionario público en cuestión. En otros supuestos la ley opta por una medida específica, la remoción del puesto de trabajo, como «contrapartida» a la actuación prohibida.

(38) Nos referimos con la expresión «estatutos» a regulaciones jurídicas diferentes tales como las que resultan aplicables al personal estatutario de la Seguridad Social, al personal funcionario de carácter docente tanto universitario como en enseñanzas inferiores, al personal al servicio de la Administración de Justicia cuando realicen funciones no estrictamente jurisdiccionales y sí administrativas, incluso al personal militar aun cuando en la definición de su régimen jurídico se haya huido de utilizar la expresión de funcionario.

En esta línea y para concluir el análisis de la reforma, es necesario recordar que las prescripciones procedimentales en materia disciplinaria contenidas en la Ley 30/1992 y en especial en la Disposición Adicional octava (39) trataban de excluir el ejercicio de la potestad disciplinaria frente a los funcionarios y trabajadores públicos de la nueva regulación prevista en la Ley 30/1992. Estas determinaciones se modifican en la Disposición Adicional tercera de la Ley 22/1993, cuando indica que «los procedimientos para el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de la Administración del Estado se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por las normas contenidas en los Títulos Preliminar, I, II, III, IV, V, VII, VIII y X de la Ley 30/1992».

5.2. *Indeterminación del contenido de las medidas y su aplicación*

El planteamiento efectuado en el apartado anterior nos lleva a señalar que el efecto garantista de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no queda suficientemente establecido con las prescripciones que se contienen en los artículos que acaban de transcribirse.

Las dificultades prácticas de aplicación derivan de varias causas, todas ellas concomitantes. Así, en primer término, y aunque sea prácticamente un tópico, es necesario referirse a los inconvenientes que se derivan de la publicación de una Ley procedimental sin que se hubiesen clarificado, paralelamente, los marcos generales de organización y el deslinde entre las responsabilidades políticas y las de carácter administrativo. En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, es necesario recordar que la indeterminación de las competencias dentro de un mismo órgano administrativo dificulta notablemente la posibilidad de efectuar un reproche jurídicamente serio que sea individualizable frente a los funcionarios al margen de quienes tienen las responsabilidades políticas. En tercer lugar, es necesario indicar que la incardinación de las faltas disciplinarias en el contexto general de las sanciones y del régimen disciplinario de los funcionarios públicos se ha hecho en condiciones técnicas bastante rudimentarias, definiendo unas veces el tipo y otras efectuando una remisión a los deberes genéricos de los funcionarios.

Desde la anterior perspectiva puede indicarse que las medidas disciplinarias previstas en el texto de la LRJAP y PAC y que se integran en el estatuto de los funcionarios, básicamente en el marco de su régimen disciplinario, se configuran como una serie de medidas que no han tenido en cuenta la verdadera realidad de las Administraciones actuales y que no han diferenciado las responsabilidades de orden político y ligadas a la

(39) La Disposición Adicional novena de la Ley 30/1992 establecía que «los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ella por una relación contractual se regirán por su normativa específica, no siéndoles de aplicación la presente Ley».

oura gestión del interés público de las de los funcionarios públicos, de forma que las previsiones, bien disciplinarias, bien conectadas con la posibilidad del desempeño del propio puesto de trabajo, que parecen como el cierre de *garantía del cumplimiento de las obligaciones impuestas*, pueden resultar auténticamente ilusorias.

