

Arenilla, M. (2006): “Las cuestiones político-territoriales de la actual reforma de la función pública en España”, ponencia en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 noviembre de 2006.

Las cuestiones político-territoriales de la actual reforma de la función pública en España

Manuel Arenilla Sáez

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las renunciaciones de la Administración General del Estado

Durante años, la Administración General del Estado española (AGE) se ha estado preguntado cuál era su papel mientras se iban transfiriendo sus competencias a las comunidades autónomas. La falta de elaboración de un modelo de AGE de “retirada” y la creciente asunción de peso político por las comunidades autónomas (CCAA) en sus respectivos ámbitos y en el nacional generaron dos tipos de actitudes: un nuevo centralismo, que se advierte en las leyes estatales aprobadas sin contar con el apoyo autonómico, aunque estuvieran dirigidas a ser ejecutadas por ellas, y que imponían gravámenes organizativos o presupuestarios sin compensación alguna; y una AGE que renuncia “depresivamente” a tener un papel que cumplir, que se retira de la Administración periférica dejando una presencia simbólica y que ve cómo el protagonismo político y administrativo pasa a las CCAA. Las dos actitudes han estado presentes en la vida política española en los últimos treinta años, aunque ahora domina claramente la segunda, debido a la coyuntura política. Pero también se han visto rasgos acusados de esta postura en años anteriores.

El borrador del Anteproyecto del Estatuto del Empleado Público¹ participa de la segunda actitud que debe calificarse de renuncia a asignar un nuevo papel a la AGE en la articulación territorial del Estado y su sociedad. Esta renuncia, ampliamente presente en todo el Estatuto, se corresponde con renunciaciones anteriores: a establecer una línea de pensamiento respetuosa con las comunidades autónomas, pero que a la vez otorgase a la AGE un papel de vertebración y de impulso del Estado; a desarrollar un modelo participativo real, tanto en la conformación de la voluntad interna como externa del Estado; a crear instrumentos de cooperación útiles y leales; a establecer sistemas más permeables en su función pública, y a compartir la concreción de lo básico.

La renuncia no sólo ha alcanzado a estos aspectos, sino que en las últimas décadas se ha concretado en favorecer la consolidación de un “pensamiento único” administrativo y territorial filonacionalista o claramente nacionalista. Las principales publicaciones e informes periódicos sobre el funcionamiento del Estado autonómico no surgen de las instituciones oficiales de la AGE, sino de los centros próximos a posiciones centrífugas en relación con el Estado. Precisamente, esos centros son los que han suministrado el armazón teórico al proyecto de Estatuto de Cataluña, a los sucesivos borradores de la Ley de Gobierno y Administración Local y, en parte, al Estatuto del Empleado Público. Esto no quiere decir que no exista un pensamiento riguroso y con alternativas reales al dominante en los últimos años, pero este ha estado anulado por las normas que el Gobierno de la Nación ha ido impulsando o aprobando y que han ido minando la legitimidad de la acción de la AGE mediante la actuación poco respetuosa con las competencias de las CCAA, trasladándoles nuevas obligaciones, sin la compensación obligada de medios materiales. O restringiendo algunos ámbitos de decisión que ya eran competencia de las CCAA. Ahora bien, ni la alternativa al nacionalismo administrativo pasa por este enfoque, que se puede calificar de neocentralista, ni éste otorga la razón al nacionalismo.

Es posible, y necesaria, la existencia de un enfoque político-territorial que, basado en el texto y el espíritu de la Constitución Española de 1978, compagine el respeto al ámbito competencial de las

¹ Se ha utilizado para este trabajo el Borrador del Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 24 de mayo de 2006. El Proyecto de Ley fue aprobado en la reunión del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2006 pero no se había publicado todavía el 1 de agosto.

CCAA con el papel que debe cumplir la AGE y su Gobierno en la actualidad, que sigue siendo la consecución, de una manera distinta a como se hace en un Estado centralista, la unidad y vertebración del Estado y la sociedad española.

Lo anterior ha originado que a la hora de buscar un pensamiento consolidado del Estado de las Autonomías alternativo al pronacionalista, de claros rasgos confederales, se tenga que echar mano a tópicos o a los evidentes fundamentos históricos de la nación española. El pensamiento dominante o “único” al que nos estamos refiriendo ha calado en algunas instituciones estatales, que han ido experimentando una deriva centrífuga importante, como si el paso del tiempo, además de otorgar credibilidad y legitimidad a las CCAA, también justificase la creación de un nuevo modelo de Estado donde el centro debiera renunciar a su fin fundamental, mantener la vertebración territorial y social, aunque en absoluto fuera tal el sentir de los constituyentes ni de una gran mayoría de los españoles. Sin embargo, lo que ha sucedido resulta lógico, puesto que una buena parte de quienes acceden en la actualidad a los puestos políticos, y algunos administrativos, de interpretación, aplicación y reforma del modelo territorial, comparten, por diversos motivos, la línea de pensamiento mencionado. A la vez, pareciera que no ha interesado crear un modelo alternativo al de un Estado basado en una fuerte descentralización de tipo confederalizante en algunos casos.

Es indudable que a lo anterior ha contribuido un sistema político y, en especial, un sistema electoral que prima la presencia nacionalista en las decisiones estatales y en la composición de sus órganos. Pero también ha contribuido el hecho de que el pensamiento territorial se sitúe en centros que no pretenden redefinir el papel de la AGE, sino el del propio Estado, llegando a plantear su nueva conformación por la vía de los hechos.

Junto a las renunciaciones anteriores también asoma la renuncia del *borrador del Anteproyecto* de Estatuto a conformar un modelo de Función Pública propio de un Estado descentralizado, pero con una fuerte referencia histórica de pertenencia a un sistema común. Sin este referente se navegará en el *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público* entre algún atisbo de intervencionismo menor y la concesión de una idea de autonomía –en su versión de “flexibilidad”–, que sólo puede explicarse por la necesidad de encajar en el sistema común de Función Pública las formas confederalizantes que se están estableciendo para dos comunidades autónomas, Cataluña y País Vasco.

A modo de anécdota, pero muy significativa, hay que señalar que la palabra España aparece citada tres veces en el *Informe*, dos de ellas al referirse al Banco de España y una a la Función Pública. El adjetivo español o española aplicado a ésta se utiliza dos veces; en tres ocasiones se refiere a distintos organismos, y una a la nacionalidad. Por lo que respecta al *borrador del Anteproyecto*, las referencias a España, español o española siguen la misma tónica: trece se refieren a la nacionalidad o a tratados internacionales, tres a organismos y sólo una en la exposición de motivos habla del “empleo público en España”.

1.2 La naturaleza esencialmente política de un Estatuto de la Función Pública

A fecha de hoy podemos decir que las previsiones constitucionales de 1978 se encuentran todas ellas desarrolladas normativamente, salvo algunas excepciones. La más notable es la referente a la elaboración de un Estatuto de la Función Pública. Es posible que algunos encuentren en este hecho la justificación de la tesis de que de todas las instituciones públicas la que menos ha evolucionado en los últimos treinta años es la Administración pública. Nada más lejos de la realidad.

No hay que referirse sólo a los evidentes cambios producidos en los sistemas y tecnologías de información, sino también a los menos visibles, pero sin embargo profundas, transformaciones en los procedimientos de gestión, en la organización administrativa o en los fines que hoy cumple. En síntesis, la Administración pública española, tomada en su acepción genérica, no “produce” lo mismo que treinta años atrás, ni lo hace de la misma manera, ni se organiza territorialmente igual, ni cada nivel territorial realiza las mismas tareas, ni su composición interna es la misma ni, en definitiva, su relación

con el poder político ni con la sociedad es la misma. Tampoco sus recursos humanos presentan el mismo perfil, ni mucho menos su número y distribución son equivalentes a los de hace unas décadas. Además, podemos afirmar que son precisamente estas transformaciones y la existencia de una Administración fuertemente profesionalizada a partir de los años 50 del pasado siglo las que han posibilitado la gran transformación política y social de nuestro país. En definitiva, la Administración y su personal han supuesto una garantía de estabilidad y han permitido el gran desarrollo experimentado en España en los campos de las libertades y del fortalecimiento social y económico.

Obsérvese que se adopta una posición no siempre común cuando se habla de la Administración. Se está diciendo que la Administración pública es un sujeto activo en los cambios sociales, que tiene un papel político, si bien subordinado al Gobierno que la dirige. Esto también implica que las personas que en ella prestan sus servicios comparten, desigualmente, esas mismas características que se pueden resumir en que los funcionarios y el resto del personal público tienen poder político. En este sentido, hay que ver a la Administración como un verdadero sistema en el que la organización y los recursos humanos se confunden al ser una misma cosa; y una organización en la que su personal, especialmente el situado en la cúpula, ejerce el poder para determinar lo que es factible, lo que es negociable, el dominio reservado sobre normas y actos de poder, el veto paralizante de terminadas decisiones que vayan en contra de sus intereses o la potestad jerárquica en el interior de la organización.

Las afirmaciones anteriores llevan a una conclusión: la ordenación de los recursos humanos de la Administración pública puede afectar a las decisiones políticas y a la propia composición de las personas que intervienen en la toma de decisiones públicas. Así, la ordenación de la Función Pública afecta a las siguientes cuestiones: la delimitación entre el nivel político y profesional de la Administración; la politización o profesionalización de la Administración pública; la relación entre el sector público y el privado a través, por ejemplo, de la regulación de las compatibilidades; la extracción social y profesional de la clase política, a través de la regulación de las excedencias de los funcionarios; la extracción social de los empleados públicos a través de la regulación y concreción de los sistemas de selección; la movilidad social a través de la promoción y selección del personal; la fortaleza o debilidad de las organizaciones sindicales, mediante la regulación de la participación, representación y, sobre todo, negociación del gasto público y su incidencia en la economía a través de la regulación y establecimiento de las retribuciones, etc.

Todas las cuestiones anteriores tienen una clara carga política y su regulación afecta a aspectos esenciales del sistema político. Esta es la explicación del porqué del retraso en la regulación del Estatuto de la Función Pública, que va mucho más allá de las cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos de cualquier organización, por muy grande que ésta sea. El Estatuto de la Función Pública refleja la realidad de la distribución del poder en el territorio, el papel del Estado en un sistema autonómico y la interconexión de las distintas Administraciones. Estas cuestiones son el trasfondo de la regulación de la gestión de los recursos humanos de las Administraciones públicas y son las que han dificultado llegar a acuerdos durante estos últimos años.

Si lo señalado tiene un componente político trascendental, no lo tiene menor el análisis de los aspectos territoriales de la ordenación de los recursos humanos. La Constitución Española de 1978 establece una nueva distribución del poder en el territorio y su manifestación más evidente es la creación ex novo de 17 comunidades autónomas, dotadas cada una de ellas de Administración y de potestad de autoorganización y que cuentan con su propia Función Pública. Ahora bien, lo trascendente del modelo territorial español no es su conclusión, la existencia de poderes autónomos, sino la existencia de un sistema de poder territorial único reconducible a la unidad del Estado, que es el que se ha organizado en 17 comunidades autónomas y en una pluralidad de poderes locales también dotados de autonomía. Nos encontramos, sin lugar a dudas, ante un solo sistema de poder que se ha distribuido en el territorio de una manera concreta y distinta a la que se había establecido en el pasado, pero que cumple el mismo fin que en las diversas articulaciones territoriales del poder que ha habido en el pasado y en otros modelos: vertebrar el Estado y la sociedad española. Pues bien, un elemento esencial

de la articulación del Estado es, en la actualidad, como lo ha sido históricamente, la ordenación de la Función Pública de las Administraciones públicas. La existencia de diversas Administraciones públicas dotadas a partir de 1978 de autonomía es una característica, muy relevante, es cierto, de nuestro sistema administrativo y de Función Pública, pero que no elimina por sí misma la existencia de tal sistema, sino que éste debe contemplarlo al ordenarlo.

Tenemos, por tanto, un Estado, el español, que ha distribuido su poder en el territorio sobre el principio de autonomía, articulándose en diversas Administraciones públicas dotadas de autonomía y de potestad de autoorganización y con una Función Pública autónoma, pero pertenecientes todas ellas a un mismo sistema político y administrativo que cumplen un mismo fin: articular el Estado y la sociedad y satisfacer los fines que la Constitución otorga a dicho Estado, con independencia del nivel territorial desde el que se ejercen. Es evidente que esta es la razón que explica que en el ámbito de la gestión de los recursos humanos, que pudieran parecer unos simples medios, existan una serie de preceptos básicos o comunes a todas las Administraciones públicas que les permitan reconducirse a una unidad, aunque plural y variada. Este sería el fin fundamental de todo Estatuto de la Función Pública: coadyuvar al logro de la integración del Estado y de la sociedad mediante el uso de unos recursos de una manera eficaz y eficiente.

De esta manera, el constituyente ha querido que exista un sistema de Función Pública común, aunque adaptado a cada realidad administrativa, que entronque con los diversos modelos de Función Pública que han existido en España desde principios del siglo XIX.

La existencia de un sistema de Función Pública está por encima del establecimiento de una serie de principios comunes, por ejemplo, para abordar la modernización y aumentar la productividad de nuestras Administraciones públicas, como señala el *Informe*. Muchos de esos principios del sector público son coincidentes con los del sector privado, por lo que el referente del establecimiento de un sistema común o de la cohesión de las distintas Funciones Públicas territoriales españolas no podrán ser simples principios de buena gestión, ya que estos por sí solos no tienen un efecto cohesionador.

Un rápido repaso de los sistemas de Función Pública de los países de nuestro entorno nos mostrará que existe una alta coincidencia en el diagnóstico de los problemas que afectan a la administración de personas y que las soluciones que se adoptan tienen que ver en su mayoría con los principios de la nueva gestión pública. Se puede decir, por tanto, que existe un alto grado de coincidencia en valores y en instrumentos de actuación, aunque adaptados y aplicados con distinta graduación a la realidad de cada sistema de Administración pública. Pero esa realidad, ciertamente bastante común, también nos muestra que por mucha que sea la coincidencia entre las diferentes Funciones Públicas de los diversos países, no forman un sistema común, tampoco en el ámbito de la Unión Europea. Sin embargo, sí puede hablarse del sistema de Función Pública alemán, francés, británico o español, tanto en la actualidad como en su evolución histórica. Se puede hablar de ello porque, aunque los diversos sistemas compartan algunos valores comunes y converjan cada vez más, existen una serie de instituciones en cada sistema y una tradición histórica que modulan o condicionan los enfoques y las soluciones generales.

Es en el sentido anterior en el que cabe hablar, sin duda, de la existencia de un sistema de Función Pública española por contraste con los demás sistemas y por entronque con la realidad histórica de los dos últimos siglos. En este sentido, lo que diferencia a la Función Pública de una Administración autonómica de otra de un país de nuestro entorno cultural no tienen por qué ser las soluciones para lograr un mejor servicio al ciudadano, sino la pertenencia a sistemas distintos con elementos culturales diferentes.

Debido a lo anterior, lo trascendente no es ponerse de acuerdo en una serie de principios de buen gobierno, sobre lo que no parece que haya demasiados problemas, sino en la conciencia de pertenencia a un sistema común. Esta lo es, no porque se pretenda imponerla o porque se siga un más o menos justificado hábito histórico, sino porque nuestra Constitución consagra el principio de igualdad de trato de los ciudadanos ante los poderes públicos y porque debe garantizarse la igualdad de acceso a

la Función Pública.

Si podemos decir que la Constitución de 1978 no supone una ruptura con nuestra historia constitucional y que las principales instituciones políticas tienen un entronque en ella, lo mismo cabría decir del sistema administrativo, cuyas principales instituciones, incluida la Función Pública, arranca en el constitucionalismo y el liberalismo del siglo XIX. No cabe, por tanto, desligar la Función Pública de las demás instituciones, puesto que cumple para ellas un fin esencial en la conformación del sistema político de cada momento.

A partir de estas reflexiones, se van a realizar los comentarios al *borrador del Anteproyecto de Estatuto del Empleado Público* tomando como referencia ideológica y de intenciones de este el propio texto y el *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público* de 25 de abril de 2005.

2. LA FINALIDAD DECLARADA DEL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE ESTATUTO

La principal característica del *borrador del Anteproyecto* es que no explicita su finalidad más allá de cumplir con la previsión constitucional. El *Informe* nos da la pista de que uno de los objetivos fundamentales del texto es elaborar “un nuevo Estatuto que ordene y sistematice la legislación básica o común sobre el empleo público”. Sin embargo, lo cierto es que tanto en el *Informe* como en el *borrador del Anteproyecto* se asiste a una intencionada rebaja de la condición de básicos de muchos preceptos, que se justifica exclusivamente en una reiterada necesidad de introducir la “flexibilidad” en el sistema debido a la pérdida de efectivos de la AGE por el proceso de transferencias pero sin explicitar en ningún momento el modelo que se persigue ni la finalidad última del Estatuto. De esta manera, es probable que cuando se quiera decir flexibilidad lo que se está diciendo en realidad es “amplia autonomía” que puede llevar a desarrollar modelos divergentes.

En definitiva, no se argumenta por qué el modelo de Función Pública actual debe ser cambiado, más allá de recoger las disfuncionalidades sobre las que, en general, se está de acuerdo mayoritariamente, del obvio incremento de personal en las Administraciones autonómicas y locales y del clásico requerimiento de flexibilidad en la gestión de personal para los organismos dotados de personalidad jurídica diferenciada. Pero no se vinculan los cambios que se introducen en el sistema de Función Pública con el modelo de articulación del poder en el territorio, del que, como se ha dicho anteriormente, es claramente deudor.

El Estatuto, cualquier Estatuto, no puede resolver por sí mismo los problemas que tiene la Función Pública y no sólo porque requiere de un profuso desarrollo ulterior; aun así estará condicionado por la ejecución concreta que se haga. El Estatuto, como queda dicho, es un elemento del sistema administrativo y, consecuentemente, político, y su concreción resultará del modelo de organización territorial existente o de la interpretación o de los cambios que en él se realicen. El Estatuto se encuentra en un marco más general de tipo institucional y relacional entre los diversos componentes del sistema político español. El texto del *borrador del Anteproyecto* elude este hecho y tampoco el *Informe* hace referencia a que es claramente deudor del modelo territorial resultante. Esta pretendida asepsia, al centrarse sólo en las disfunciones de la gestión del personal público, es claramente ideológica y condiciona el texto. Sin una finalidad establecida basada en un modelo explícito es difícil entrar a valorar cada una de las medidas, por muy racionales que estas parezcan. Por eso, las llamadas realizadas desde el *Informe* al consenso deben entenderse sobre el sistema político-territorial y administrativo en el que descansa el Estatuto, y no sólo sobre éste.

La petición de consenso sólo tiene justificación si ese consenso trasciende los principios genéricos de una buena Administración, sobre los que, por cierto, siempre ha habido un acuerdo bastante generalizado. El consenso tiene que ser, en primer lugar, sobre el modelo de articulación de las Administraciones públicas, en este caso, a través de la Función Pública; y luego, sobre las soluciones

concretas de gestión de personal que debe recoger el Estatuto. El consenso solicitado es más necesario especialmente cuando apenas ha habido participación real en la elaboración del *Informe* y del *borrador del Anteproyecto*.

Sin un modelo institucional claro en el que desarrollar el Estatuto es fácil relativizar lo que debe considerarse básico o no. De esta manera, a lo largo del texto asistimos a la retirada de la condición de básico de determinados preceptos y al énfasis en la necesidad de mantener otros. Así, en el *Informe* se recoge que la inamovilidad hay que mantenerla ya que es un “elemento cardinal de nuestro sistema de función pública”, con lo que se está de acuerdo, pero lo cierto es que el sistema español tiene otros rasgos que han permanecido a lo largo del tiempo y que tanto en el *Informe* como en el *borrador del Anteproyecto* o no se recogen, o se plantean como optativos o directamente se eliminan. En el lado contrario encontramos, por ejemplo, que se regula como básico, y con un detalle sorprendente, los objetivos e instrumentos de la planificación de los recursos humanos (artículo 69), que, sin embargo, como otras muchas disposiciones, son sólo potestativas (artículo 70.3)

La falta de modelo puede llevar a que no se cumpla uno de los fines esenciales de la Administración y de su Función Pública como es garantizar la igualdad de acceso a las prestaciones y servicios públicos. Esto se puede ver agravado por el establecimiento en la norma de un régimen jurídico básico muy elemental.

Si el Estatuto tiene una clara conexión con el sistema político, tiene una más directa con el sistema administrativo. No se puede desgajar del modelo de Administración pública, de las políticas que debe realizar y de los medios y procedimientos que tiene que emplear. El Estatuto es un instrumento primordial de reforma de la Administración y su elaboración debe ser una ocasión difícilmente repetible para incluirlo dentro de un completo proceso de reforma de la Administración que vaya más allá de la regulación concreta, por ejemplo, de las agencias u otros aspectos instrumentales. Debe adentrarse claramente en los procedimientos de gestión, incluyendo una reflexión profunda sobre los medios que debe utilizar la Administración para acometer sus políticas públicas. Esta reflexión es preciso que contemple la relación entre los medios públicos y los privados, algo a lo que el *Informe* se resiste y descalifica reiteradamente, aunque abogue por el acercamiento entre el ámbito público y privado, aunque sólo por lo que respecta a la unificación de los regímenes jurídicos del personal, aunque se quede en poco más que algo retórico.

El *Informe* señala que la función del Estatuto debe ser “la de impulsar la buena gestión, reconociendo con gran flexibilidad el instrumental que parece adecuado para ello y la posibilidad de introducir técnicas o modelos innovadores”. Ya se ha señalado anteriormente que este fin no garantiza por sí mismo la existencia de un sistema integrado de Función Pública ni es por sí solo un rasgo definidor de un sistema público de empleo. Por otra parte, para lograr esa finalidad no haría falta una norma básica, ya que ésta no tiene capacidad de lograrlo, como se puede comprobar en el *borrador del Anteproyecto*, donde no se incluyen, como no puede ser de otra manera, instrumentos de buena gestión, por lo que la labor de impulso de esta se queda en aspectos meramente declarativos.

En todo caso, el logro de la buena gestión no cae fundamentalmente en el ámbito de lo legal, como reconoce el propio *Informe* al afirmar que la “legislación sobre empleo público no resuelve por sí misma este tipo de problemas, como es natural”. Esa labor de impulso parece que sería más propia de un organismo de calidad, de evaluación, un observatorio o similar, para lo que se haría necesario modificar la legislación actual. La solución que da a este tipo de cuestiones el *borrador del Anteproyecto* es tratarlas en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Administraciones a través de los acuerdos correspondientes.

No hay que olvidar que el Estatuto también es la norma de la Administración General del Estado en materia de personal, la norma en la que se define su papel territorial en esta materia. Este papel no puede ser sólo impulsar medidas de buena gestión en el seno de una Conferencia Sectorial, sino que le debe corresponder la responsabilidad de articular el sistema de Función Pública, que incluye a todas las Administraciones públicas. Para ello necesita los instrumentos correspondientes de

planificación y ordenación y la consideración de un marco de actuación de carácter básico que tenga consistencia para poder establecer ese sistema de Función Pública.

La filosofía del *Informe*, y en gran parte del *borrador del Anteproyecto*, descansa en supuestos distintos a los expuestos: “el Estatuto debe abrir las puertas o despejar el camino de una regulación propia para aquellas Administraciones que deseen ir adelante en la dirección señalada, sin imponerla en modo alguno a aquellas otras que la rechacen, optando por otro modelo, o prefieran esperar un tiempo para iniciar las reformas”.

No se puede señalar que una de las finalidades esenciales del futuro Estatuto sea establecer principios de buena gestión, cuando estos pueden llevarse a cabo o no por las distintas Administraciones. Ello es debido a que el denominado principio de “flexibilidad” no garantiza la existencia de un modelo coherente ni la construcción de un sistema estatal de Función Pública. La articulación del sistema se remite a un foro como la Conferencia Sectorial, donde las sanciones por no coadyuvar a la construcción de un sistema común son casi inexistentes, como se ha podido constatar hasta la fecha en el funcionamiento de estos foros de cooperación. La cooperación no puede sustituir el diseño y regulación de un marco común de actuación con la finalidad de lograr un sistema español de Función Pública.

La enseñanza de estas dos últimas décadas es que la cooperación no sustituye la función del Gobierno y de la Administración General del Estado de ser los garantes, responsables e impulsores de la cohesión del sistema político español, incluido el administrativo, y de la sociedad en su conjunto. Es más, se podría decir que la cooperación ha sido la excusa para una renuncia a las obligaciones de la AGE en relación con el sistema político único.

Otra enseñanza de las conferencias sectoriales es que en aquellas materias en las que existe una gran “flexibilidad” de definición de las responsabilidades o en los momentos en los que se aplica con generosidad, se producen importantes divergencias en la regulación de materias que afectan al tratamiento igual de los ciudadanos españoles, como es el caso de las normas que regulan el régimen sancionador en distintos ámbitos de actuación pública.

Como se ha apuntado anteriormente, el fin del Estatuto no puede ser principalmente mejorar el funcionamiento de la Administración, ni esto se puede lograr a través de él. Podemos estar de acuerdo en que lo primordial es “garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía”, como señala el *Informe*, aunque esta declaración puede quedarse vacía si el principio sobre el que se articula es el de la flexibilidad y no el de la igualdad. El riesgo, alto, del futuro Estatuto es que el la consecución del trato igual de los ciudadanos ante cualquier poder público español no se garantice sobre unos principios e instrumentos comunes de regulación y actuación.

La igualdad de los ciudadanos ante sus Administraciones no se garantiza suficientemente a través de un procedimiento administrativo común ni a través de la normativa básica en materia de contratación, expropiación, etc., sino que es preciso que las personas que deben aplicar los principios comunes también se regulen por unas reglas básicamente coincidentes. Un Estatuto de la Función Pública contiene una buena parte de los principios de actuación de los poderes públicos, porque regula a la gran mayoría de las personas que en ellos trabajan y porque las relaciones entre los ciudadanos y los funcionarios son múltiples y variadas, por lo que cumplen con la función de transmitir los valores que el poder público considera que son esenciales para cohesionar la sociedad.

Es claro que el objetivo del Estatuto no puede ser sólo el modesto “contribuir a la buena administración”, porque nos ofrece un concepto de la Administración muy pobre, despojada de su papel político. El objetivo podría ser “modernizar la Administración” y “mejorar el servicio al ciudadano” y esto sería compatible con que cada legislador y Administración adoptase la regulación y las estrategias más convenientes. Si el objetivo fuera distinto, crear un sistema único y permeable, es seguro que variarían los contenidos efectivos. Por el contrario, la elección de los criterios de subsidiariedad y proporcionalidad como principios parecen justificados en la necesidad de tener un Estatuto que contente a unas fuerzas que quieren la reducción de lo básico. Claro es, que nada se dice

de que esos principios tienen efectos muy distintos si se aplican a distintos sistemas nacionales, en el caso de la Unión Europea, o a unidades que forman parte de un mismo sistema político y administrativo. Así, la subsidiariedad está pensada esencialmente para la fase de ejecución de unas decisiones comunes, que deja al nivel inferior el desarrollo o la regulación que afecte a una mejor implementación o ejecución, pero siempre que cumplan determinados objetivos. Esto es lo que falta en el Estatuto del Empleado público: principios y objetivos comunes para un mismo sistema de Administración pública.

Vemos que la presentación que se hace del Estatuto en el *Informe* y en la exposición de motivos del *borrador del Anteproyecto* lo “despolitiza” con el fin de quitar importancia a su misión, para no abordar el trasfondo político que tiene. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y los de eficacia y eficiencia, por los que opta el *Informe*, no permiten por sí solos establecer un modelo definido de función pública, porque los primeros deben estar referidos a un modelo territorial previamente determinado y los segundos son tan genéricos y aceptados que difícilmente pueden definir un modelo en particular. De esta manera, se rebaja la trascendencia del Estatuto y se reduce a una regulación instrumental y, por tanto, susceptible de ser ampliamente desarrollada atendiendo a las circunstancias de cada Administración. Como se ha señalado, en todo ello hay que buscar una clara intencionalidad política que no es otra que ocultar la reducción de la consideración de básicos de numerosos preceptos y la reducción, por tanto, del papel del Estado en la regulación y ordenación de uno de los elementos esenciales de nuestro sistema político-administrativo.

La ausencia de un modelo claro, más allá de establecer un sistema flexible, produce que en algunos casos se sea intervencionista en cuestiones que son claramente periféricas pero que parece que preocupan a los redactores del *Informe* y del *borrador del Anteproyecto*. Este sería el caso de la regulación de que el número y condiciones retributivas del personal eventual deberán ser públicas – artículo 12.2-, mientras que aspectos como la carrera y el sistema retributivo, entre otros, experimentan una importante desregulación básica.

La falta de un modelo definido previo de relaciones intergubernamentales e interadministrativas donde basar el futuro Estatuto hace que la mayor parte de las reflexiones del *Informe*, que pueden considerarse acertadas, se queden en meramente orientativas al dejar que cada poder territorial prescriba las medidas que estime correspondientes. Nos encontramos ante un Estatuto orientativo donde el núcleo básico es reducido y en muchas ocasiones irrelevante y que se separa de la larga tradición del sistema español de Función Pública.

El Estatuto remite a la voluntad coyuntural de los poderes territoriales reunidos en la Conferencia Sectorial de Administración Pública la cooperación y la coordinación de la Función Pública española, y no otorga a la AGE los instrumentos para que esa coordinación y cooperación pueda ser realmente efectiva, por lo que es probable que el modelo derive hacia soluciones divergentes. Nada permite hacernos pensar que vaya a existir una voluntad política más favorable a la coordinación del sistema español de Función Pública que la que exista en la actualidad. Antes bien, es probable que las voluntades políticas que en la actualidad han llevado a la redacción de un Estatuto con normas y principios mínimos, que no suficientes, se acentúen en el futuro, una vez que cada poder territorial regule los aspectos que el Estatuto le concede como de su ámbito de decisión.

3. MOVILIDAD Y COORDINACIÓN

Una de las preocupaciones que subyacen en el *Informe* es la movilidad de los funcionarios, entendida tanto en su vertiente interna de la Administración como en su faceta interadministrativa. Sus redactores detectaron como problema el efecto de la inamovilidad, pero no abordaron de una manera profunda la causa, que no es otra que la fragmentación de nuestro sistema de Función Pública. Esta desconexión entre causa y efecto hace que las soluciones que propongan, y las que recoge el *borrador del Anteproyecto*, no pasen de la celebración de acuerdos entre Administraciones públicas en el seno de la

Conferencia Sectorial de Administraciones públicas. La fragmentación no se aborda como tal problema ni se introducen soluciones que la limiten; antes bien, al girar el *borrador del Anteproyecto* sobre el denominado principio de flexibilidad, lo que se hace en realidad es reforzar las fuerzas centrípetas del sistema. En este apartado se van a tratar las cuestiones que tienen que ver con la movilidad, en especial desde la perspectiva interadministrativa o intergubernamental.

3.1 El logro de la movilidad como necesidad de un sistema común de Función Pública

Si la movilidad intergubernamental puede plantearse como problema es por su consideración dentro de un sistema común de Función Pública o, como denomina el *Informe*, “sistema de empleo público”. De esta manera, su regulación facilitaría la movilidad interadministrativa y orientaría a las Administraciones públicas, comenzando por la propia de la Administración General del Estado, sobre cómo interconectar las diversas Administraciones públicas. Pero, además, una regulación precisa, no necesariamente extensa, debería comenzar por sentar la necesidad de que exista tal intercomunicación, precisamente porque se forma parte de un sistema común. Este aspecto esencial no queda reflejado con nitidez ni en el *Informe* ni en el *borrador del Anteproyecto*, que en su artículo 84 dispone que la movilidad se regulará en el seno de la Conferencia Sectorial mediante convenio con las Administraciones públicas. En definitiva, y a pesar de las mejoras introducidas en el último borrador del Anteproyecto, deja las cosas como están, y como están es que es potestativo ponerse de acuerdo, como también lo es convocar los concursos de movilidad entre Administraciones y que, incluso en los cuerpos en los que es preceptivo hacerlo, las dificultades son numerosas. En fin, también encontramos que por vía de la negociación se han introducido en varias Administraciones cláusulas de derecho o de hecho que impiden la entrada de personal procedente de otras Administraciones públicas. Si este era el panorama que el *Informe* pretendía mejorar, el *borrador del Anteproyecto* no ha puesto los medios adecuados.

Dicho lo anterior, es cierto, como afirma el *Informe*, que no es fácil imponer la movilidad a través de una norma básica, ni un porcentaje mínimo de vacantes, ni la prohibición de limitación de cualquier convocatoria a empleados de la propia Administración convocante. Sin embargo, se discrepa abiertamente de la justificación de que esto último es debido a que “es lógico que cada Administración prefiera contar con el personal que ella misma ha seleccionado y formado”. Si esto fuera así, ¿por qué habría que fomentar la movilidad? Es claro que de esta manera la flexibilidad y la voluntad de cada Administración, mejor de cada Gobierno territorial, primaría sobre cualquier otra consideración. Esto sería aplicable no sólo a la movilidad interadministrativa, sino a cualquier otro aspecto básico. Estas son las consecuencias de centrar el futuro Estatuto sobre el principio de la flexibilidad y no sobre la pertenencia a un sistema común que debe garantizar la igualdad de trato y del ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante cualquier Administración pública.

Es posible que se pueda argumentar que ese tratamiento igualitario no se garantiza del todo a través de una regulación básica más restrictiva. Sobre esto cabría alguna discusión, pero es más probable que la movilidad se garantice con un marco común que si se deja a la libre voluntad de cada gobierno, incluso si se establece que se lleguen a acuerdos en un órgano de cooperación como es una Conferencia Sectorial. La realidad actual de la movilidad administrativa avala más la segunda opción que la propuesta en el *borrador del Anteproyecto*.

3.2 La coexistencia entre la flexibilidad y la movilidad

La cuestión de la movilidad interadministrativa no se refiere sólo a la existencia de un marco regulador específico de carácter básico, sea este un flexible foro de cooperación o uno más rígido de normas más restrictivas y precisas. Hay otros aspectos en la regulación de un sistema de personal público que afectan a la citada movilidad y que pueden desvirtuar la solución de la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas. Vamos a tratar la cuestión de la ordenación del trabajo y del sistema retributivo.

3.2.1 La simultaneidad de la ordenación en puestos y en cuerpos

Podemos comprobar en nuestro pasado reciente que la existencia de la posibilidad de que cada Administración pueda establecer sus propias reglas puede limitar e incluso impedir la movilidad entre Administraciones. En el sistema de regulación actual, las Administraciones autonómicas tenían, en principio, un margen no excesivo para regular la materia de Función Pública. Los ámbitos donde tenían más flexibilidad, dentro de un marco bastante restrictivo, eran la ordenación de del trabajo y la negociación colectiva. La combinación de ambos mecanismos ha generado durante dos décadas el establecimiento de algo más que peculiaridades, aunque hay que reconocer la todavía alta coincidencia entre Administraciones por lo que respecta a la ordenación y gestión de sus recursos humanos. Sin embargo, existen una serie de rasgos de divergencia que son muy acusados y que el propio *Informe* reconoce.

La ordenación actual del trabajo en nuestra Función Pública se realiza sobre la base del puesto de trabajo. En los últimos cuarenta años, el sistema ha experimentado una serie de correcciones que han tratado de solventar los desajustes que se iban produciendo. El balance de esta etapa es que existe una alta coincidencia entre los especialistas en el diagnóstico de sus ventajas e inconvenientes, aunque no existe tanta sobre las alternativas a los problemas que actualmente plantea. Buena prueba de ello es el contraste existente entre el proyecto de Estatuto de la Función Pública de 1999 y el *borrador del Anteproyecto* que se está comentando.

El desajuste más importante del modelo actual tiene su origen no en la ordenación de la Función Pública en puestos de trabajo, sino en su coexistencia con el acceso a la Administración a través de cuerpos, escalas y similares. Este hecho puede agravarse porque a partir de 1984 se posibilita, y está raramente limitada, la libre ocupación de puestos de trabajo con independencia del cuerpo de pertenencia. El resultado, de una manera sintética, es la no coincidencia entre los requerimientos de acceso a la Administración y la posterior ocupación de puestos, que se remata con la no previsión de una carrera administrativa más allá de la voluntaria y no planificada ocupación sucesiva de puestos de trabajo.

El proyecto de Estatuto de Función Pública de 1999 trata de superar el panorama anterior volviendo al modelo previo a 1963 que es el basado en categorías y en un sistema de carrera, que en 1999 se modula por la coexistencia de una ordenación en puestos de trabajo referidos a la estructura de la organización y a los puestos superiores de esta.

La solución buscada por el actual *borrador del Anteproyecto* del Estatuto del Empleado Público, sin embargo, no acepta la solución anterior, o mejor, al hacer de la flexibilidad su principal justificación, posibilita que se adopte voluntariamente por las Administraciones que lo deseen; pero el *Informe* señala que “la ordenación del trabajo debe seguir basándose, por regla general, en el puesto de trabajo”, aunque el instrumento de ordenación ya no tendrá que ser la relación de puestos de trabajo, como recoge el artículo 72.

De la redacción del título V del *borrador del Anteproyecto* se deduce que, efectivamente, es el puesto de trabajo el instrumento de ordenación del personal de las Administraciones, extendiéndose en las definiciones de “puesto de trabajo” y del “sistema de ordenación del empleo público”, aunque la “agrupación” de los funcionarios, como apunta el artículo 74, “se realizará a través de cuerpos, escalas, especialidades, categorías y áreas funcionales u otras clases de ordenación, entendidas como la agrupación de funcionarios que poseen los patrones de competencias técnicas y capacidades comunes correspondientes a un conjunto de puestos de trabajo, acreditadas a través de un proceso de selección común”. Como señala la exposición de motivos del *borrador del Anteproyecto*, “el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento”, aunque “el Estatuto permite también continuar” con la modalidad de carrera basada en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo.

De esta manera, se mantiene el sistema de cuerpos y el de puestos de trabajo, aunque la realidad

de las últimas décadas muestra claramente el desajuste entre la selección y el desempeño efectivo de puestos, sin establecer, además, ninguna restricción a la ocupación indistinta de los puestos de trabajo según el cuerpo de pertenencia. El *borrador del Anteproyecto* trata de paliar algo esta situación al seguir, en el artículo 81.1, el *Informe*, que señalaba que “las Administraciones Públicas deberían tener la posibilidad de ordenar la provisión de puestos de trabajo diferenciando áreas de especialización o sectores, a los que debería ceñirse la posibilidad de movilidad voluntaria de sus funcionarios”. El citado artículo establece que se podrá establecer esa posibilidad “cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos”. La voluntariedad de la medida, la situación actual consolidada de ocupación de puestos de trabajo sin tener, en general, en cuenta el cuerpo de pertenencia y las limitaciones que conlleva en la libre elección de funcionarios para los puestos superiores vaticinan la poca generalización de la medida o su limitación a ámbitos en los que actualmente ya se aplica.

La razón del mantenimiento del desajuste entre la selección y el desempeño de los puestos es, como se ha apuntado, el predominio del principio de flexibilidad sobre la voluntad de ordenación común, que no necesariamente coincidente, de la Función Pública española. La consecuencia, más que previsible, es la divergencia irreversible de la Función Pública española atendiendo a la voluntad e intereses de cada Administración pública, en especial de las autonómicas y de los grandes entes locales.

Se puede argumentar que es probable que la inercia administrativa y política haga que la mayor parte de las Administraciones opten por mantener la actual situación. Sin embargo, es más que probable que esto no suceda. En primer lugar, porque en la actualidad la ordenación de los puestos ya presenta claras divergencias y disimilitudes entre Administraciones, incluso cuando los puestos tienen la misma denominación. En segundo lugar, porque, ya se ha apuntado, la tendencia ha sido a una paulatina divergencia dentro de un esquema mucho más rígido de funcionamiento que el que se propone.

Tercero, porque teniendo en cuenta los intereses políticos que están detrás de la amplia flexibilidad del sistema, lo lógico es que una vez que sea aprobado el Estatuto pongan en marcha un modelo distinto del actual en las Administraciones de su influencia. Por último, si algo nos ha enseñado el Estado de las Autonomías, es que a partir de ese momento las demás Administraciones elegirán un modelo propio, pero es más que probable que sea diferente del actual. Las últimas leyes de función pública autonómicas –Castilla y León, Illes Balears- confirman este pronóstico.

Por otra parte, el referente de la Administración General del Estado es dudoso que sirva de modelo cuando llegase a desarrollar el Estatuto, debido a las claras diferencias que ya existen de gestión y de objetivos funcionales con, por ejemplo, las Administraciones autonómicas. A esto hay que añadir que a través de la negociación, como es corriente, se establecerán más divergencias, aunque se constituya la Mesa General de las Administraciones Públicas, ya que también es previsible que ésta necesite una serie de años de rodaje, durante los cuales se habrá aprobado el nuevo marco normativo de las grandes Administraciones públicas españolas y se habrán realizado numerosos acuerdos, pactos y convenios en el nuevo marco normativo. Es, por tanto, más que previsible un proceso de divergencia generalizado en el ámbito de la regulación de la ordenación de la función pública y su carrera.

En la situación descrita, los significados de puesto de trabajo o de categoría requerirán referentes sólidos y una homologación entre las distintas Administraciones públicas, si realmente se desea que exista movilidad entre ellas. En este sentido se expresa el *Informe* al proponer que los problemas derivados de la flexibilidad reguladora de la ordenación del personal deben abordarse mediante un doble expediente: “Primero impulsando desde el Estatuto Básico los acuerdos o convenios entre Administraciones Públicas que hagan posible extender la movilidad y permitiendo que en áreas o servicios determinados pueda imponerse como regla general por leyes especiales. En segundo lugar, creando un sistema de homologación de los grupos profesionales, clases y categorías de personal de las distintas Administraciones, que facilite y garantice las posibilidades de movilidad”. Hay que reconocer que la solución es imaginativa, pero no sencilla de llevar a cabo y podemos preguntarnos si una

regulación del Estatuto que contemplase más rasgos básicos y menos flexibles no resolvería mejor el problema de la movilidad.

La primera recomendación del *Informe* no es tenida en cuenta por los redactores del Estatuto, y en relación con la segunda, el *borrador del Anteproyecto* encarga, de nuevo, en el artículo 84, a la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas que establezca convenios que podrán ser ratificados por cada Administración, que no hay que olvidar que son más de ocho mil.

A estas alturas, y por lo que respecta a la ordenación de los recursos humanos en las Administraciones públicas, la redacción del *borrador del Anteproyecto* y su posible interpretación a la luz del *Informe*, existen dudas más que razonables de que el principio de flexibilidad que domina el texto no sea contrario al necesario principio de la movilidad interadministrativa. Las dudas provienen de otra mayor: ¿de verdad se desea construir un sistema común de función pública española?

Si finalmente saliera adelante la redacción o el planteamiento actual del *borrador del Anteproyecto*, sería precisa la creación de un órgano u organismo vinculado a la Conferencia Sectorial encargado de “la homologación con carácter general o sector por sector en virtud de acuerdo [...] que fijaría los requisitos mínimos para el acceso a cuerpos, escalas, categorías o grupos profesionales equivalentes y acreditaría la calidad de los correspondientes procesos de selección y ascenso de categoría”, como propone el *Informe*. Ahora bien, como se ha señalado esta opción presenta numerosos inconvenientes a la luz de la experiencia de los últimos años, por lo que sería preferible sacrificar un tanto de flexibilidad a cambio de un sistema que realmente facilite la movilidad dentro de un verdadero sistema común de función pública.

Por último, la movilidad de los trabajadores de las Administraciones públicas se remite, en el artículo 83, a lo que dispongan los distintos convenios, lo cual es coherente con la renuncia del *borrador del Anteproyecto* a crear un régimen específico para aquellos. Si la movilidad se presenta muy difícil en el ámbito funcional, no se augura un panorama mejor en el laboral, a la vista de los resultados obtenidos hasta la fecha. Además, la posibilidad que introduce el texto de ampliar los puestos destinados al personal laboral hará, de concretarse, que se limite más si cabe la movilidad entre Administraciones públicas.

3.2.2 La difícil coexistencia de la movilidad y el sistema retributivo

Desde las primeras reflexiones sobre la Función Pública española la cuestión retributiva ha sido un aspecto central de la gestión de los recursos humanos públicos. Así, Javier de Burgos, durante el Trienio Liberal, reclamaba para los funcionarios públicos retribuciones decorosas y su proporcionalidad atendiendo a los destinos y al entorno social y económico en el que prestan sus servicios. También introdujo en el contenido de la retribución el aspecto de representación de la institución. Según sus palabras, no se podía invocar el ejemplo espartano “*cuando se trata de fijar el grado de consideración de los funcionarios públicos, de un modo correspondiente á la dignidad y á la importancia de sus atribuciones*”

En una línea más actualizada se pronuncia el *Informe* al señalar que la retribución debe ser digna y suficiente para mantener un nivel de vida adecuado, para asegurar la dedicación de los empleados y para garantizar la imparcialidad e independencia de los empleados públicos. Además, hay que añadir que las retribuciones cumplen en ocasiones el papel de ser escaparate de la austeridad del gasto y de ejemplo para la contención de las retribuciones del sector privado, además de ser un instrumento importante en la política de rentas.

La existencia de diferentes sistemas retributivos, ordenados en conceptos distintos y cuantías distintas, es un factor más que dificulta la movilidad interadministrativa. En el orden interno de cada Administración encontramos que la regulación retributiva de laborales y funcionarios es distinta, lo que suele producir no pocos problemas en la gestión diaria derivados de la inequidad retributiva. Además de no pocos agravios, al no ser infrecuente que dos personas, uno laboral y otro funcionario, tengan distintas retribuciones por desempeñar un mismo puesto objetivo o desarrollar una misma

responsabilidad. En algunas Administraciones se ha resuelto esta cuestión aunque no de una manera completa, debido a la existencia de regímenes jurídicos diferentes.

El *Informe* maneja un doble concepto de equidad retributiva: entre las retribuciones de los distintos empleados de las Administraciones públicas (equidad interna) y en su comparación con otros empleos no públicos (equidad externa). La equidad interna es la que ahora interesa a los efectos de la movilidad que estamos tratando.(...) La primera cuestión que cabe plantearse es la necesidad de su existencia si, por ejemplo, no existe en las retribuciones de los altos cargos de las Administraciones públicas. Es cierto que se han hecho algunas aproximaciones en este nivel, pero los resultados siguen siendo bastante dispares.

La segunda nota hay que referirla a que las retribuciones deben ser el reflejo de los puestos de trabajo, o mejor, de las cargas de trabajo efectivamente desempeñadas por cada trabajador o funcionario, por lo que para que haya esa equidad interna debe existir una homologación de puestos de trabajo y de las cargas que conllevan. Es evidente que esto es enormemente dificultoso de realizar, porque las diferencias organizativas y de ordenación de los puestos en la actualidad son tan grandes que no posibilitan plantear esa equidad interna. Obsérvese que el modelo de ordenación de la función pública y de la carrera que plantea el *borrador del Anteproyecto* es tan flexible para las diferentes Administraciones públicas que es más que previsible que la inequidad actual se acentúe.

El tercer aspecto que limita la equidad interna es la potestad de autoorganización de cada Administración pública. De ésta se deriva la capacidad de incrementar el gasto a través del diseño orgánico y de la organización de los puestos de trabajo. Esto nos muestra que donde el sistema puede “respirar” lo hace y que las medidas limitativas impuestas por el centro –límite de incremento de las retribuciones básicas, tasa de reposición, etc.-, no suelen tener el efecto requerido, debido a las vías de escape existentes.

Por último, la divergencia retributiva proviene de los distintos resultados conseguidos en cada Administración a través de la negociación colectiva. En ésta se ha producido otra inequidad atendiendo a los distintos actores. Los sindicatos han trasladado a cada mesa de negociación las mejores ventajas logradas en otras Administraciones públicas, en una suerte de “espiral negociadora” sin fin, mientras no sucedía lo mismo con los representantes de éstas, al no existir una “patronal de la Administración pública”. El resultado ha sido el de una cierta homologación de figuras retributivas, pero también de una incesante reivindicación que se ha centrado casi exclusivamente en los aspectos retributivos. El *borrador del Anteproyecto*, para tratar de paliar la situación actual, crea una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas en el artículo 36. Su objeto de negociación, respetando las competencias exclusivas de cada Administración Pública, serán “las relacionadas en el artículo 37 de este Estatuto que resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica, así como cualquier otra materia que, con carácter general, pudiera, globalmente, afectar al personal de las Administraciones Públicas”. Esta regulación le posibilita convertirse en una “patronal de las Administraciones públicas” frente a los sindicatos más representativos de carácter estatal.

Es evidente que la desregulación básica de muchas materias, en especial las vinculadas a las retribuciones, ordenación de puestos y sistemas de carrera, conduce inevitablemente a la divergencia del sistema de Función Pública y dificultará aún más la movilidad entre Administraciones. En este sentido, el artículo 22.3 del *borrador del Anteproyecto* deja de considerar como básico el complemento de destino ordenado en grados y niveles, dejando a cada Administración libertad para determinarlo o no. Esto es consecuencia, podría decirse, de que la regulación del *borrador del Anteproyecto* renuncia a establecer un sistema reconocible a la luz de nuestra historia de la Función Pública. La preocupación por la inequidad que muestra el *Informe* se puede extender a otros campos y la divergencia retributiva no es sino la consecuencia de otras.

Es posible que si hace unos años se hubiese creado una Conferencia Sectorial que fuera la patronal de las Administraciones pública, el problema de la inequidad retributiva no presentaría los rasgos tan acusados que tiene en la actualidad. Sin embargo, hay que recordar que en veinte años la

Comisión de Coordinación de Función Pública no ha podido evitar la situación actual, aunque hay que reconocer que presentaba un déficit de rango representativo.

A pesar de lo anterior, tanto el *Informe* como el *borrador del Anteproyecto* son partidarios de flexibilizar el sistema retributivo, en especial por lo que respecta a las retribuciones complementarias (artículo 22.3), aduciendo que esta es la tendencia propia de los países de la OCDE. Sin entrar a considerar las enormes diferencias que existen en los sistemas administrativos y en la cultura política de esos países, la mayor parte de ellos no parten de una situación de una amplia descentralización política y administrativa como la que tiene España, por lo que la flexibilización se produciría sobre un país ya bastante “flexibilizado” al que el propio *Informe* reconoce problemas de inequidad retributiva. No parece que en este caso la inequidad se resuelva con una capacidad de decisión más descentralizada sólo limitada por los acuerdos voluntarios que se adquieran en el seno de la futura Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas.

El *borrador del Anteproyecto* sigue al *Informe* al entender que la flexibilidad debe salvaguardar las competencias del Estado para garantizar la estabilidad de las cuentas públicas y para equilibrar el gasto de personal, con el fin de cumplir los compromisos con la UE. La competencia que se reserva el Estado en el artículo 21.2 es establecer el límite del incremento de la masa salarial para todas las Administraciones públicas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, ha renunciado a fijar los valores de las retribuciones básicas y a determinar el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias vinculadas al rendimiento o el desempeño de los funcionarios, como se disponía en un borrador anterior. La renuncia por parte de la AGE a establecer las retribuciones básicas tiene un alto contenido simbólico y resume el principio de flexibilidad que preside el texto.

La limitación del incremento de la masa salarial de las Administraciones públicas puede ser un instrumento más eficaz para el control del gasto por parte del Estado que, por ejemplo, la limitación de las cuantías de las retribuciones complementarias o básicas, aunque difícil de comprobar. Por otra parte, esa limitación parte del supuesto de la no incorporación de nuevas necesidades que deban ser atendidas por las Administraciones públicas. Por otra parte, es muy probable que esta barrera fomente el incremento del sector público de las Administraciones públicas españolas.

En resumen, el sistema retributivo que regula el *borrador del Anteproyecto* ahondará en las divergencias actuales entre Administraciones públicas, lo que tendrá dos consecuencias: el descontrol en el crecimiento global de las retribuciones del sector público y el incremento de las dificultades ya existentes de movilidad entre Administraciones públicas. Éstas se verán acentuadas por la inequidad salarial entre puestos similares y por la divergencia en la regulación y en la cuantía de las retribuciones complementarias.

3.2.3 Coordinación vs. flexibilidad. La cuestión de la igualdad

El *Informe* señala en varias ocasiones que deben existir unas prescripciones mínimas que garanticen la coordinación del “sistema de empleo público”. Una de las razones de la regulación mínima es facilitar la movilidad interadministrativa. Hay que hacer notar que el punto de partida es que el Estatuto debe tener un contenido mínimo, aunque la razón no se justifica en el *Informe* más allá del consabido principio de “flexibilidad”. Da la impresión que ha sido un requisito que se ha trasladado a los redactores del *Informe*. Con esto se produce un giro radical en la posición que hasta ahora había tenido la regulación de la Función Pública española. Ahora se trata de buscar unos principios mínimos que garanticen la coordinación del “sistema de empleo público” español, al partir de que la normativa básica debe ser lo más reducida posible con el fin de que las Administraciones puedan tener libertad para regular su función pública.

El objetivo fundamental del Estatuto, por tanto, es ponerse de acuerdo en esos principios mínimos y básicos. La coordinación del sistema se espera que sea una resultante del acuerdo sobre esos principios. La perspectiva que hasta ahora se había manejado era la de partir de la existencia de un

“sistema común de empleo público” que se articulaba en una serie de principios generalmente aceptados. Es decir, el *borrador del Anteproyecto* parte de una perspectiva contraria a la hasta ahora utilizada.

Como hemos estado viendo, la reducción de los principios e instrumentos sobre los que se articula el sistema español de Función Pública debilita la coordinación ya que, como parece lógico, a menos elementos comunes mayor divergencia entre las Administraciones públicas.

En el *Informe* se trataba de paliar la debilidad de coordinación que podía producir la estancamiento de las Administraciones públicas y la inamovilidad interadministrativa mediante el establecimiento en el Estatuto de normas orientativas que guiasen a las Administraciones públicas en esta materia. A esto se añadía que el desarrollo legislativo del Estatuto por el Estado para su propia Función Pública, que puede actuar como normativa supletoria para las demás Administraciones públicas, podría ser también un elemento de coordinación. De nuevo se deja a la voluntad de las Administraciones la coordinación del sistema, así como la garantía de la movilidad interadministrativa. En este caso el artículo 84 del *borrador del Anteproyecto* se limita a disponer que, como otros aspectos, se regulará en el seno de la Conferencia Sectorial mediante convenio con las Administraciones públicas.

La coordinación se garantiza en el *Informe* y en el *borrador del Anteproyecto* en la existencia de unos principios realmente mínimos, en el establecimiento de una serie de instrumentos de gestión de los recursos humanos de carácter indicativo, no muy numerosos, y en los acuerdos que se puedan alcanzar en el seno de la Conferencia Sectorial de Administraciones públicas. Se puede concluir que la coordinación descansará sobre dos elementos: la voluntariedad de las partes integrantes del sistema de Función Pública, donde también hay que incluir a los sindicatos, y sobre el peso que pueda ejercer sobre el conjunto la pertenencia histórica a un sistema común de Función Pública.

Aun sin minusvalorar el segundo aspecto, lo cierto es que cuando los redactores del *borrador del Anteproyecto* centran su finalidad en el logro de un acuerdo sobre unos principios mínimos, se está reconociendo y dando valor a las fuerzas que pretenden justamente debilitar eses sistema común histórico. Así, podemos encontrarnos con un sistema dual; por una parte, un conjunto mayoritario de Administraciones que mantendrán unos elevados rasgos comunes, y otro sector minoritario que buscarán sus modelos propios y en las que probablemente el principio de movilidad interadministrativa no figure entre sus prioridades. Este sector de Administraciones, o mejor sus Gobiernos, habrá visto satisfechas sus aspiraciones en el enfoque del *borrador del Anteproyecto* de Estatuto.

Los redactores del *Informe* y del *borrador del Anteproyecto*, sin embargo, no mantendrán una postura coherente con el reiterado establecimiento de unos principios comunes y mínimos. Mientras que en materias como la carrera, la provisión de puestos, la selección de funcionarios o el establecimiento de los complementos retributivos se establece una variable pero clara desregulación básica, en otros aspectos como las situaciones se produce una regulación detallada. El argumento utilizado por los redactores del *Informe* en este caso es que entienden que se ha producido “un régimen muy uniforme que garantiza una amplia igualdad de derechos en esta materia para todos ellos”, lo cual no ha impedido a los redactores en otras partes del texto señalar que la legislación actual es “demasiado uniforme” o que hay que rechazar “necesariamente” un modelo de retribuciones uniforme.

En los casos de desregulación básica, los redactores no han visto el “riesgo de vaciado de estos derechos”. Lo que para ellos resultaría “difícilmente admisible” en el caso de la regulación de las situaciones administrativas, no lo es en el resto de los derechos. Es evidente que hay que aceptar que no es admisible la reducción de derechos de los funcionarios, pero también hay que admitir que los derechos de los funcionarios no sólo descansan en el régimen de las situaciones administrativas. Es más, si utilizáramos el argumento de los principios mínimos comunes a todas las Administraciones, sólo unas pocas situaciones administrativas afectarían a la relación entre Administraciones públicas y aun en este caso no serían merecedoras de una redacción tan extensa como la que figura en el capítulo XII del *borrador del Anteproyecto*.

La cuestión está en saber cuáles son los derechos que garantizan la igualdad básica de derechos de todos los funcionarios. Es necesario tener un referente para saber el grado en el que la flexibilidad del sistema no produciría desigualdades, y no sólo para los funcionarios. La respuesta la ofrece el propio *Informe* cuando a lo largo del texto recoge con acierto los efectos divergentes de la regulación actual y, sobre todo, de su aplicación en materias como la ordenación de los puestos de trabajo, la aplicación del sistema retributivo, la aplicación del acceso, la aplicación de las situaciones administrativas o la movilidad interadministrativa. Parece evidente que una mayor flexibilidad en la gestión de esos aspectos de los recursos humanos en las Administraciones o su directa desregulación no favorecerán un trato más igualitario a los ciudadanos ni a los funcionarios.

Vamos a detenernos en la regulación de los registros de personal de las Administraciones públicas como instrumento de coordinación. El *Informe* señala que existe una necesidad de coordinación de registros con el fin de poder adoptar decisiones en materia de legislación básica, de política presupuestaria, de gasto público en materia de personal y de posibilitar la movilidad interadministrativa. Podemos preguntarnos qué ganan las CCAA comunicando los datos a la AGE y al resto de las Administraciones y por qué existe la necesidad de la coordinación en este punto. Las respuestas desde nuestra mentalidad actual deberán hacer referencia a la pertenencia a un sistema común de Administración pública formado por Administraciones públicas interrelacionadas. Sin embargo, hemos visto que las divergencias ya son hoy importantes y que la movilidad interadministrativa es claramente residual, aunque esto no desvirtúa el argumento central de pertenencia a un sistema común de Función Pública. Si no fuera así, la existencia de criterios comunes en materia de registros no sería necesaria.

El *Informe* parece dar a entender que los registros y su articulación conforme a unos campos de datos comunes son un instrumento de coordinación. En realidad, la existencia de unas normas comunes en la regulación de los registros no garantizan la coordinación ni la movilidad, sino que ofrecen información sobre los modelos de Función Pública existentes. Si estos son divergentes, será muy difícil que se produzca la movilidad y la coordinación. En este caso los registros se limitarán a constar las diferencias entre el personal. La consabida remisión a la Conferencia Sectorial – o en este caso de la Comisión de Coordinación del empleo público- para que establezca los contenidos homogéneos de los registros, como establece el artículo 71.3 del *borrador del Anteproyecto*, como sabemos, no garantiza por sí misma una mayor integración de los modelos de Función Pública territoriales.

La desregulación afecta por igual a todas las Administraciones públicas, aunque tiene efectos distintos en el caso de las Administraciones locales españolas. El *Informe* señala que “la legislación de desarrollo aplicable a los funcionarios de las Entidades Locales debe ser aprobada por la respectiva Comunidad Autónoma” lo que puede arrojarnos nuevas fuentes de divergencias entre Administraciones públicas, ya que las comunidades autónomas no tienen por qué regular la función pública de las Administraciones locales que se encuentran dentro de su territorio de la misma manera que hayan hecho para su personal.

El *borrador del Anteproyecto* jugará con esta tendencia, presente abundantemente a lo largo del articulado en las más variadas materias, y con la contraria que se deriva de la larga dependencia de la Administración local de la regulación del Estado y, en parte, de su financiación. En el artículo 3.1 establece que “El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía organizativa local”. En esta tendencia, olvidándose de las Comunidades Autónomas, señalará en el artículo 71.5 que la AGE podrá cooperar con las entidades locales que no cuenten con suficiente capacidad financiera o técnica en la materia relativa a registros de personal. Todo ello dibuja un panorama no del todo definido de relaciones entre los tres niveles territoriales.

El *borrador del Anteproyecto* regula por primera vez en el artículo 34.2 la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal. También establece la presencia de la Administración local en la Conferencia Sectorial de

Administraciones Públicas, en el artículo 100.1, y en la Comisión de Coordinación del Empleo Público, aunque su reglamento se elaborará por la AGE previa consulta sólo de las CCAA, como dispone el artículo 100.3. Esta presencia en los órganos de cooperación y coordinación debe entenderse positiva en la conformación del sistema de Función Pública, aunque hay tener en cuenta lo reiteradamente dicho sobre la eficacia de este tipo de órganos.

En el *Informe* aparecen otros instrumentos de coordinación, algunos de los cuales no llegan a ser recogidos en el *borrador del Anteproyecto*. Entre estos están la creación de cursos, encuentros y otras actividades de formación en los que participasen los empleados de distintas Administraciones, lo que, entienden los redactores, favorecería la movilidad. Una vez más sería la Conferencia Sectorial de Administración Pública y las Administraciones interesadas las que tendrían que llegar a acuerdos al respecto. Entre los que sí se recogen está, en el artículo 71.4, el impulso de “sistemas informáticos integrados de gestión de recursos humanos”.

Los redactores del *Informe* esperan que este tipo de medidas y las escasas de carácter formal garanticen la coordinación entre los distintos actores y, desde luego, su éxito dependerá de la voluntad de las Administraciones. Parece que no tienen en cuenta que las resistencias actuales a la coordinación y a la movilidad tienen orígenes corporativos de la alta función pública, sindicales y políticos. Estas resistencias no van a desaparecer con el nuevo Estatuto y sí habrá que añadir nuevas dificultades, como las que provendrán de unos funcionarios con sistemas de acceso, carrera y formación distintos. Si se quiere actuar a favor de la movilidad, es en estos aspectos en los que el Estatuto debe incidir; de lo contrario, la movilidad se centrará exclusivamente en los directivos o en casos singulares, como sucede en la actualidad.

La conformación de un sistema común de Función Pública con una serie de normas básicas suficientes, porque no basta con que sean mínimas, que garanticen la unidad del sistema facilitará la coordinación y cooperación entre los distintos subsistemas de Función Pública territorial. De esta manera, la cooperación y la coordinación son una consecuencia de la preexistencia de ese sistema común, al que ayudan a reforzar, y no éste un resultado de aquéllas. De nuevo falla la perspectiva en la elaboración del *Informe* y del *borrador del Anteproyecto*, por lo que la declarada voluntad de lograr la cooperación, la coordinación y la movilidad no se concreta en instrumentos y preceptos realmente eficaces y sí en muchas ocasiones en llamadas al cambio de la cultura administrativa y al concurso de los empleados y de los agentes sociales. Precisamente nuestra cultura administrativa histórica nos muestra la existencia de un sistema administrativo común que se ha concretado a lo largo de los dos últimos siglos en una estructura normativa de los recursos humanos públicos común, y desde la Constitución de 1978 con una variable “autonomía” que, a pesar de las divergencias causadas, permitía compartir en una forma elevada una serie de principios comunes. El cambio ideológico, que no cultural, propuesto puede acabar con esa idea de pertenencia a un sistema común y puede poner en peligro la igualdad de trato de los ciudadanos ante los poderes públicos y los derechos de los funcionarios públicos, en los términos que se ha expresado en este apartado.

Bibliografía

- Arenilla, M. (2005), “La vigencia de los modelos de gestión de las personas en las Administraciones públicas”, en *Presupuesto y Gasto Público* Nº 41-(4/2005), Madrid.
- Baena, M. (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos. Madrid. 4ª edición.
- Bodiguel, J.-L. (2005), Tendances actuelles et perspectives d’avenir des modes de gestion des personnels dans les Administrations des pays de l’OCDE”, mimeo.
- Bodiguel, J.-L. (2001), “¿Por qué es tan difícil cambiar la mentalidad de los funcionarios?”, en Arenilla, M. (Dir.) *La gestión del cambio cultural en la Administración Pública*, Gobierno de La Rioja. Logroño.
- Coleman, S. (2003), “Innovation and Global Trends in Human Resource Management Practises”, en

- Peters, B. G y Pierre, J. *Handbook of Public Administration*. Sage. Londres.
- Gualmini, E. (2004), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza.
- Informe de la Comisión para el Estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público (2005). http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/estatuto_funcion_publica.html
- Ingraham, P. W.; Peters, B. G; Moynihan, D. P. (2000), "Public Employment and the Future of The Public Service" en PETERS, B. G.; SAVOIE, D. J.: *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*, pp. 385-422.
- Parada, R. (2004), *Derecho Administrativo I. Organización y empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 17º ed.
- Sánchez Morón, M. (2004), *Derecho de la Función pública*, Madrid, Editorial Tecnos, 4ª Ed.

Reseña biográfica

Manuel Arenilla Sáez, manuel.arenilla@urjc.es, nació en 1961 en Las Cabezas de San Juan, Sevilla, España. Es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid y Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Es Director del Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido Consejero de Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja entre 1995 y 2002. Entre sus últimas publicaciones destacan los libros: (2004) (Director) *Manual de buenas prácticas institucionales de las defensorías de Iberoamérica*. CICODE-Universidad de Alcalá de Henares; (2003) *La reforma administrativa desde el ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública; (2001) *La gestión del cambio cultural en la Administración Pública (Director)* Logroño, Gobierno de La Rioja; (2000) *El proceso de modernización en la Administración Pública. El caso de La Rioja*, (Director) Gobierno de La Rioja; los artículos: "La vigencia de los modelos de gestión de las personas en las Administraciones públicas". En *Presupuesto y Gasto Público* nº 41. 2005; "Legitimidad y eficacia de la Administración pública". En *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2005; "Sociedad de la Información y cambio en las Comunidades Autónomas. El caso de La Rioja", en Daniel Sancho (Ed.). *Sociedad de la Información y Gobierno*. Junta de Andalucía, 2005; "La necesidad de un cambio político vista desde el ciudadano". *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 22, 2003; "El Pacto Local en la Comunidad Autónoma de Madrid", en *Derecho Público de la Comunidad de Madrid*. Fundación Ramón Areces, 2003.