

Arenilla, M. (2007): “Sistema político y cohesión territorial en el Estatuto Básico del Empleado público”, en Álvarez, E. (Coord.) *El Futuro del Modelo de Estado*, Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública, p. 293-334.

IDP

O DEL
E ESTADO

VAREZ CONDE

U IDP

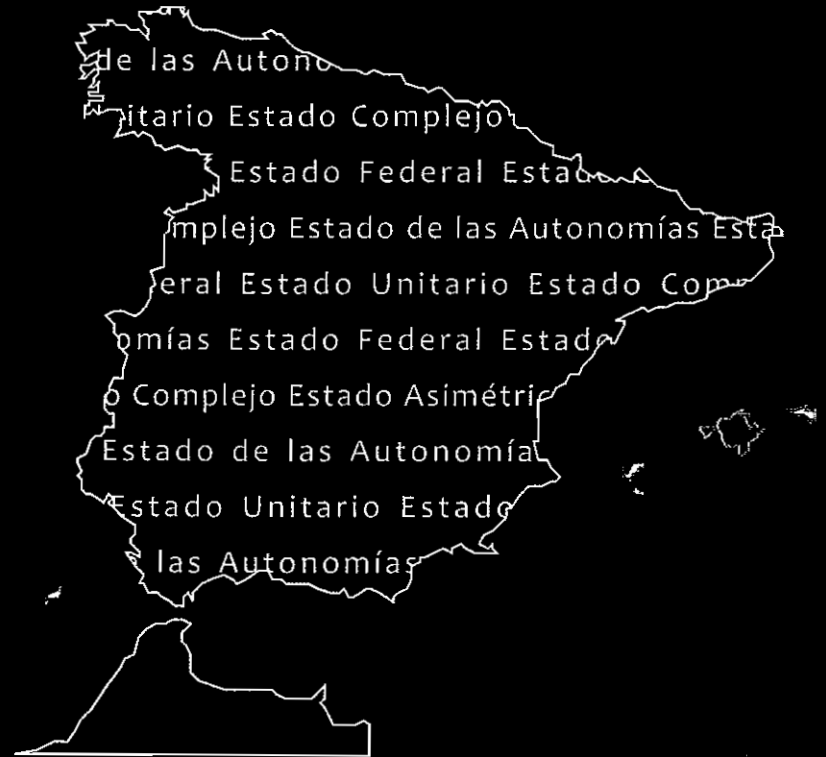
EL FUTURO DEL MODELO DE ESTADO

COORDINADOR: ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE

EL FUTURO
DEL

MODELO DE ESTADO

COORDINADOR: ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE



SISTEMA POLÍTICO Y COHESIÓN TERRITORIAL EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

Manuel Arenilla Sáez
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Rey Juan Carlos

I. Introducción

1. La redefinición pasiva de la Administración General del Estado

La Administración General del Estado española (AGE) se ha estado preguntado durante años 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 (CC. AA.) en sus respectivos ámbitos y en el nacional generaron dos tipos de actitudes: un nuevo centralismo de reacción, 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 CC. AA. Las dos actitudes han estado presentes en la vida política española en los últimos treinta años, aunque ahora parece que domina claramente la segunda, debido a la coyuntura política. Pero también se han visto rasgos acusados de esta postura en años anteriores.

La Ley del "Estatuto básico del empleado público" (BOE de 13 de abril de 2007) participa de la segunda actitud que debe calificarse de "redefinición pasiva" de la nueva misión de la AGE al serle formulada predominantemente por los otros actores territoriales del sistema político, o de renuncia a asignar un nuevo papel a la AGE en la articulación territorial del Estado y de la sociedad. Esta renuncia 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, así como de defensa de su identidad; 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, aunque sea pasivamente, la consolidación de un cierto "pensamiento único" administrativo y territorial filonacionalista o claramente nacionalista. Esto no quiere decir que no exista un pensamiento riguroso y con alternativas reales al dominante en los últimos años, pero éste ha estado eclipsado por algunas posturas acomodaticias, por posiciones más o menos agresivas contra lo que pudiera significar expresar la existencia de una identidad común, o 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 debido a la actuación poco respetuosa con las competencias de las CC. AA. O restringiendo algunos ámbitos de decisión que ya eran competencia de las CC. AA. Ahora bien, ni la alternativa al nacionalismo político-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 CC. AA. 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 logra en un Estado centralista, de la unidad y vertebración del Estado y de la sociedad española.

Lo anterior ha originado que a la hora de buscar un pensamiento consolidado del Estado de las autonomías alternativo al pronacionalista, y ya 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 centrifuga importante, como si el paso del tiempo, además de otorgar credibilidad y legitimidad a las CC. AA., 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. A la vez, pareciera que no ha interesado o no se ha sabido 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 la producción del 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 Estatuto a conformar un modelo de Función Pública propio de un Estado políticamente descentralizado, pero con una fuerte referencia histórica de pertenencia a un sistema político y admi-

nistrativo único. 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 puede explicarse por la necesidad de encajar en el sistema único de Función Pública las formas confederalizantes que se vienen estableciendo para dos comunidades autónomas, Cataluña y País Vasco.

2. La naturaleza esencialmente política de un Estatuto de la Función Pública

Las previsiones constitucionales de 1978 se encontraban todas ellas desarrolladas normativamente, salvo muy pocas excepciones. La más notable era la referida a la elaboración de un Estatuto básico 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 las menos visibles, pero sin embargo profundas, transformaciones en los procedimientos de gestión, en la organización de la actividad administrativa o en los fines que hoy cumple. En síntesis, la Administración pública española, tomada en su acepción como sistema, 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 (Baena, 1993: 189-90) las que han posibilitado la gran transformación política, social y económica 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 los derechos y libertades y del fortalecimiento social y económico.

Obsérvese que se adopta una posición que no siempre es 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 (Baena, 2000: 36-7; Beltrán, 2001: 13), que establece una estrecha relación entre sociedad, régimen político y Administración pública. 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 y ejercen el poder político.

En el sentido anterior, 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 (Peters, 1989: 182 y ss. Baena, 2000: 243 y ss. Arenilla, 2001: 52 y ss.).

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 mediante de la regulación y concreción de los sistemas de selección; la movilidad social por medio 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 principal del porqué del retraso en la regulación del Estatuto básico 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 básico 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 estas últimas décadas.

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, manteniendo su soberanía (Pallarés; Sánchez, 1999: 86), 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.

Este concepto de sistema es utilizado desde la óptica jurídica para definir la Función Pública, dentro del "sistema total" que es la Administración pública (Parejo, 2000: XIX y ss.). La opción constitucional es por una única función pública definida estatutariamente, consecuencia lógica de la existencia de un Estatuto jurídico específico de la Administración pública establecido para ella en los artículos 103.1 y 149.1.18 de la Constitución. La finalidad de la existencia de ese sistema es "asegurar el tratamiento común de los ciudadanos que demandan el *status* conferidos a éstos por los derechos y libertades constitucionales". A esta hay que añadir la igualdad de acceso de las condiciones de empleo de los funcionarios, la dirección de la economía y de las magnitudes económicas por el Estado, la solidaridad y la intercomunicación de las burocracias (Sánchez Morón, 2004: 71-2).

Tenemos, por tanto, un Estado único, titular de la soberanía, 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 único 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 básico de la Función Pública: coadyuvar al logro de la integración del Estado y de la sociedad mediante el uso de unos recursos humanos de una manera eficaz y eficiente. De este fin derivaría secundariamente, por ejemplo, los relacionados con la eficacia de los resultados.

De esta manera, el constituyente ha querido que exista un sistema de Función Pública común, que bifurque su contenido en dos niveles: el de lo básico, correspondiente al

Estado y, el de desarrollo o complemento de lo básico que pertenece a las CC. AA. (García Ruiz, 1999: 98); un sistema que entronque con los diversos modelos de Función Pública que han existido en España desde principios del siglo XIX.

A la vista de lo anterior, la existencia y articulación adecuada de un sistema único de Función Pública están en el nivel superior en la escala de sus fines respecto al 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 citado. No hay que olvidar que muchos de esos principios relacionados con la eficacia, la eficiencia o la calidad 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 colisionador.

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 (Shim, 2003: 323). 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 (Parada, 2004: 403 y ss.; Sánchez Morón, 2004: 27 y ss.). Se puede hablar de ello porque, aunque los diversos sistemas comparan 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 (Shim, 2003: 324).

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 administrativos distintos con elementos referenciales institucionales y culturales diferentes.

Debido a lo anterior, lo trascendente en el Estatuto de la Función Pública no es acordar una serie de principios de buen gobierno, sobre lo que no parece que haya demasiados problemas (Arenilla, 2005: 42), sino en la conciencia de pertenencia a un sistema común. Esta lo es, en la materia que tratamos, no porque se pretenda

imponerla o porque se siga un más o menos justificado hábito histórico, sino porque nuestra Constitución garantiza una igualdad sustancial de los ciudadanos ante los poderes públicos en la protección de sus derechos y libertades, porque garantiza la igualdad de acceso a los cargos y funciones públicas y porque "debe garantizar su operatividad en los mismos términos del funcionamiento del conjunto de las Administraciones, es decir, como sistema" (Parejo, 2000: XXII).

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 "Estatuto básico del empleado público" tomando como referencia ideológica y de intenciones de este el propio texto y el completo "Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público" de 25 de abril del 2005.

II. La finalidad declarada del proyecto de Estatuto

1. La amplitud de lo básico y la descoordinación

La principal característica del "Proyecto" es que no explicita su finalidad más allá de cumplir con la previsión del artículo 103.3 de la Constitución Española. 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 Estatuto parece asistirse 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, o una mayor variedad de regímenes del empleo público (Sánchez Morón, 2005: 23).

La reducción del contenido básico del Estatuto parece una constante en la literatura científica reciente (Sánchez Morón, 2005: 21; Palomar, 2001: 266; Catalá, 1999: 14; Castillo, 1998: XXVIII) justificada, en síntesis, en la necesidad de que las CC. AA. tengan mayor autonomía para adoptar políticas públicas propias, tengan una mayor

responsabilidad (Sánchez Morón, 2005: 21). Si bien esta justificación puede ser aceptable, también lo sería, por ejemplo, que se redujesen las limitaciones comunes o básicas de otros elementos fundamentales del código de las Administraciones públicas como son: el procedimiento administrativo, el régimen jurídico, la expropiación forzosa, o la contratación y las concesiones administrativas, a los que hay que añadir el establecimiento del déficit y de otros aspectos presupuestarios y financieros, todo ello en aras de conseguir mayor responsabilidad y unas políticas públicas propias más adaptadas a las voluntades políticas de cada Comunidad Autónoma en un momento determinado. Claro es que esas limitaciones también se pueden encontrar en el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la legislación y decisiones comunitarias europeas, etc. Por ello da la impresión en el "Informe" que el factor de los recursos humanos es el destinado a resolver los problemas de rigidez y de falta de adaptación que, se dice, que presenta el sistema autonómico español, lo que no parece posible ni adecuado.

Si existe una posición bastante coincidente basada en la necesidad de reducir el "común denominador normativo" en materia de función pública, lo que no sucede en el resto de los factores administrativos e instituciones jurídicas mencionados, se produce un acuerdo mucho mayor en la manera de evitar la correspondiente desarticulación del sistema único de Función Pública. El dilema entre flexibilidad y desvertebración del sistema se trata de resolver mediante el recurso a una mayor cooperación o coordinación (Sánchez Morón, 2005: 27; Palomar, 2001: 266). En el "Informe", como veremos, se ofrece alguna solución que trata de paliar la descoordinación existente (Palomar, 2001: 256), pero la aplicación de las medidas de refuerzo de la cooperación, más que coordinación quedarán al arbitrio de la voluntad de las autoridades territoriales estatales y autonómicas. De esta manera, es posible que se sustituya un sistema de Función Pública actual "rígido", que a pesar de ello, no puede evitar la descoordinación, por otro "flexible", con un menor denominador común normativo, que arroje un resultado de mayor descoordinación y desigualdad de las condiciones de empleo (Sánchez Morón, 2005: 29).

2. Lo básico y ausencia de referencias al modelo de distribución del poder en el territorio

En el "Informe" no se argumenta por qué el modelo de Función Pública actual debe ser cambiado, más allá de recoger sus 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 (Sánchez Morón, 2004; Palomar, 2001; Parejo, 2000; Catalá, 1999; Baena, 1993). No se va más allá de constatar el gran volumen del traspaso de efectivos desde el Estado a las CC. AA., pero no se vinculan los cambios que se introducen en el sistema de Función Pública con el efecto que va a tener en el

modelo de articulación del poder en el territorio, del que, como se ha dicho anteriormente, es claramente deudor. Esta ausencia da la impresión de ser deliberada dada la extensión, a veces en exceso, con la que se tratan otros aspectos de la Función Pública española.

El Estatuto, cualquier Estatuto, no puede resolver por sí mismo los problemas que tiene la Función Pública —menos aún la forma de articulación del poder en el territorio—, 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, consiguientemente, 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 Estatuto elude este hecho y tampoco el "Informe" hace referencia a que, se insiste, es claramente deudor del modelo territorial resultante. Esta aparente asepsia, al centrarse sólo en las disfunciones de la gestión del personal público, parece responder a una intención ideológica y condiciona el texto. Sin una finalidad establecida basada en un modelo explícito es difícil entrar a valorar cada una de las medidas de modernización o mejora de los recursos humanos, por muy racionales que estas parezcan. Por eso, las llamadas realizadas desde el "Informe" al consenso deben entenderse primero sobre el sistema político-territorial y administrativo en el que descansa y da sentido al Estatuto y, sólo después, sobre éste.

La petición de consenso que realiza el "Informe" 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 y diversa en la elaboración del "Informe" y del texto. El hecho de no haberse solicitado, injustificadamente, el dictamen al Consejo de Estado no parece mejorar las cosas.

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, como la alta identidad entre los distintos subsistemas de Función Pública, y que tanto en el "Informe" como en el Estatuto, 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 el tratamiento común de los ciudadanos respecto de sus derechos y libertades en todas las Administraciones públicas. Esto podría verse agravado por el establecimiento en la norma de un régimen jurídico básico muy elemental.

3. La Función Pública como elemento del sistema político y como factor administrativo

Si el Estatuto tiene una clara conexión con el sistema político, tiene una más directa, dentro de él, 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, por regular uno de los factores administrativos, 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 y de la *gobernación* (Beltrán, 2000: 48-52). 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, a pesar de que 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, que como veremos, se queda en poco más que algo retórico en el Estatuto.

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 (Arenilla, 2005: 38). Por otra parte, para lograr esa finalidad no haría falta una norma básica, ya que ésta no tiene capacidad de conseguirlo, como se puede comprobar en el Estatuto, donde no se incluyen, como no puede ser de otra manera, instrumentos ni referentes de buena gestión, salvo la evaluación del desempeño, 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. La solución que da a este tipo de cuestiones el Estatuto, como en otras ocasiones, 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 refleja su papel en el reparto del poder en el territorio. Este papel no puede ser sólo impulsar medidas de buena gestión en el seno de una Conferencia Sectorial, sino que le corresponde la responsabilidad de definir, articular y velar por el sistema de Función Pública único, acorde con la existencia de un sistema político y administrativo único a la vez que diverso, que incluye a todas las organizaciones integrantes del sistema único o total que es la Administración pública española. 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 único.

La filosofía del "Informe", y en gran parte del Estatuto, descansa en supuestos distintos a los expuestos: "reducir y flexibilizar la legislación básica vigente sobre Función Pública, de manera que los legisladores y las Administraciones que deban aplicarla puedan adoptar las decisiones organizativas y de gestión que consideren más adecuadas a sus necesidades". Se trata, en definitiva, "de rediseñar el papel del Estado, reinterpretando el alcance de la legislación básica sobre el Estatuto de los funcionarios" (Sánchez Morón, 2005: 22).

4. La debilidad de la cooperación como principio vertebrador

No se puede señalar que una de las finalidades esenciales del futuro Estatuto es 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 puede garantizar la existencia de un modelo coherente ni la construcción de un sistema estatal y único de Función Pública, en el sentido que aquí se está manejando. 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, regulación y mantenimiento 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 admi-

nistrativo, y de la sociedad en su conjunto. Es más, se podría decir que la cooperación ha sido algunas veces 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 principalmente a través de él. Se podría 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 Estatuto es que 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 consiguen 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, mucho más allá de un código ético, 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 (Sánchez Morón, 2005: 21). Si el objetivo fuera distinto, crear un sistema único y adaptable, es seguro que variarían los contenidos efectivos. Por el contrario, la elección de los criterios de subsidiariedad y proporcionalidad como principios parecen justificados si lo que se necesita es un Estatuto que sea aceptado por unos actores políticos que quieren la reducción de lo básico. Claro es, que esos principios pueden tener 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 a los niveles inferiores el desarrollo o la regulación que afecte a una mejor implementación o ejecución, pero siempre que cumplan determinados objetivos. Esto es lo que se echa en falta en el Estatuto del empleado público: principios y objetivos comunes para un mismo sistema de Administración pública.

5. Un Estatuto básico pero no suficiente

Vemos que la presentación que se hace del Estatuto en el "Informe" y en la exposición de motivos del Estatuto lo "despolitiza" con el fin de restar 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 limita a una regulación instrumental y, por tanto, susceptible de ser ampliamente desarrollada atendiendo a las circunstancias de cada Administración. El resultado es la reducción de la consideración de básicos de numerosos preceptos y la disminución, por tanto, del papel del Estado en uno de los elementos esenciales de nuestro sistema político-administrativo. Cabría plantear, de aceptarse este planteamiento, si no se habrá sobrepasado el límite de la "garantía institucional" que protege "la esencia de la institución de la Función Pública de actuaciones que la hicieran irreconocible o produjera un vaciamiento de sus contenidos" (Fondevila 2000: 32; Castillo, 1998: XIX), cuestión esta que competiría dilucidar al Tribunal Constitucional.

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 Proyecto. Este sería el caso de la regulación de que el número y condiciones retributivas del personal eventual deberán ser públicos —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, como así se recogen en ocasiones en el Estatuto, en meramente indicativas al permitir que cada poder territorial prescriba las medidas que estime correspondientes. Nos encontramos ante un Estatuto orientativo donde el núcleo básico es reducido y que se separa, apenas sin justificación, de la larga tradición del sistema español de Función Pública.

El Estatuto remite a la voluntad coyuntural y libre de los poderes territoriales reunidos en la Conferencia Sectorial de Administración Pública la cooperación en la Función Pública española, y no otorga a la AGE los instrumentos para que se produzca una verdadera coordinación y para que la cooperación pueda ser realmente efectiva, por lo que el modelo derivará hacia soluciones divergentes. Se espera que la combinación de una mayor responsabilidad de los poderes territoriales, el establecimiento de determinados mecanismos de cooperación y el "efecto mimético" que produzca la AGE en el resto de las Administraciones públicas (Sánchez Morón, 2005: 28), basten para modernizar el sistema español de Función Pública y compensar la clara desregulación de la legislación básica en esta materia. Desgraciadamente, nada permite hacernos pensar que vaya a existir una voluntad política más favorable a la coordinación del sistema español único 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 propios de su ámbito de decisión.

III. Las razones del Estatuto del empleado público

1. Los conceptos de empleado público

Hasta ahora no se ha abordado la denominación del Estatuto, que es del empleado público y no de Función Pública. Aunque ni en el "Informe" ni en el Estatuto se aborda la cuestión directamente, sí se ofrecen una serie de argumentos que justificarían el cambio de denominación, siendo el fundamental que la realidad de las Administraciones públicas muestra un modelo dual de personal a su servicio, el sometido al derecho administrativo, el de los funcionarios, y el regulado por el derecho del trabajo, el de los laborales, y que es necesario que ambos converjan en un Estatuto común, que sería el del empleado público. De esta manera, se recoge una posición mantenida por parte de la literatura científica (Sánchez Morón, 2004: 53; Palomar, 2001: 62; Castillo, 1998: XXVIII).

La forma tradicional española de denominar al conjunto del personal al servicio de las Administraciones públicas o, mejor, del personal profesional que sirve a los ciudadanos y que presta sus servicios en cualesquiera organizaciones públicas, es Función Pública, que, de esta manera, es algo más que una denominación genérica, para ser una institución. Así, la Función Pública sería el conjunto de personas que prestan servicios en los distintos organismos públicos, pero también incluye la forma en la que esas personas ingresan en ella, promocionan, se forman, son retribuidas, etc., y, especialmente, los fines que tienen encomendados, que no son otros que el servicio a los ciudadanos garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades, sobre los que ejercen un poder variable.

El término de empleo público es más reciente y su significado es más restrictivo, al no contemplar algunos de los aspectos que se han señalado para la Función Pública. Es cierto que el término funcionario se refiere sólo a un tipo de personas que prestan sus servicios en la Administración pública, ya que también nos encontramos con personas vinculadas con ella mediante un contrato de trabajo, a otras sometidas a un régimen estatutario específico —el personal de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social— y otras que tienen nombramiento de carácter político o de confianza. Pero también lo es que la Constitución Española reconoce a los funcionarios como el personal propio y específico de la Administración pública, y así se preocupó de confirmarlo con rotundidad la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, fijando la interpretación de que los puestos de trabajo de la Administración han de ser desempeñados, con carácter general, por funcionarios.

Por tanto, lo normal en la Administración es ser funcionario y si en la actualidad existe un amplio número de personas vinculadas a ella por contrato laboral, es debido a la voluntad política implantada a partir de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984 de laborarizar la Administración, voluntad a la que el Tribunal Constitucional puso freno y que trajo amplios y extendidos procesos de funcionarización en las diversas Administraciones públicas, a los que el "Informe", por cierto, apenas hace mención. Por otra parte, esa laboralización no ha resuelto, aunque así lo pareciera en su momento, los problemas más importantes de la gestión pública de los recursos humanos (Longo, 2004: 162). Finalmente, no parece que la proporción de funcionarios en la Administración pública vaya a quedar reducido a un número insignificante (Palomar, 2001: 66), ya que en julio del 2006 el porcentaje de personal laboral sobre el conjunto de los servidores públicos españoles era del 26,67 por ciento, mientras que el de personal funcionario representaba el 59,10 por ciento del total, por lo que la dualidad va a ser un rasgo duradero en nuestro sistema de Función Pública.

El propio Estatuto establece en la disposición transitoria segunda la garantía de la permanencia del personal laboral de la Administración pública que a la entrada en vigor del Estatuto esté desempeñando puestos reservados a los funcionarios, según lo dispuesto en el artículo 9.2. Esta previsión consolida la confusión existente hoy, que proviene de la legislación de 1984, como se ha comentado.

El uso del concepto de empleado público en la actualidad puede entenderse como un intento de difuminar al amplio colectivo funcional en una denominación más propia del ámbito privado que del público y cargado de connotaciones "laborales". Así, empleado sería la versión del sector servicios de trabajador. Podría entenderse también como una reactualización del intento de laboralización de la Administración pública de los años 80 y que tantas complicaciones, ineficacias y arbitrariedades ha traído a la gestión pública, por lo que más adelante señalaremos, toda vez que en la actualidad, y tras numerosas sentencias, están relativamente bien delimitados los puestos de trabajo laborales y funcionariales.

El término, empleado público, puede entenderse también como un concepto que comprende las formas de relación de servicio en la Administración pública. En este sentido haría referencia a la necesidad de establecer una regulación común, una construcción unitaria, para los dos grandes colectivos, personal laboral y funcionarios. En este significado podemos movernos entre la elaboración de un "Estatuto compartido formal", regulando de idéntica manera los Estatutos de los funcionarios y de los trabajadores en un único instrumento legislativo (Rodríguez Ramos, 1998: 540) o el establecimiento de una serie de disposiciones comunes en un mismo texto normativo para ambos colectivos, que, no obstante, siguen manteniendo Estatutos diferenciados. En énfasis en el Estatuto del empleado público no despeja necesariamente el riesgo de la dicotomía entre el régimen laboral y el funcional (Parejo, 2000: XXVII), especialmente cuanto más se aleje de ese "Estatuto compartido formal", por el que claramente no apuestan ni el "Informe" ni el Estatuto.

2 El modelo de Administración pública del Estatuto

El concepto de "empleado público" tiene también otro significado que aparece subliminalmente y a veces aflora en el texto del "Informe" y que está relacionado con la opción por los procedimientos de gestión en la Administración pública y con la ordenación de los medios que esta debe emplear para cumplir sus fines. Del texto del "Informe" se desprende que las Administraciones públicas deben cumplir los fines que tienen encomendados fundamentalmente a través de sus propios medios y no mediante el recurso al mercado.

El recurso a la externalización es visto con desconfianza en el "Informe", aunque se reconoce, como no puede ser de otra manera, su amplia extensión en el campo público. Pero ello, según el "Informe", es debido a las "rigideces" de la regulación laboral que si se incrementan mediante, por ejemplo, la prohibición legal de la interinidad o de la contratación temporal en el empleo público, o la limitación apriorística de las causas que la justifican, "probablemente, propiciarían la utilización de fórmulas de gestión indirecta o externalización u otras salidas semejantes del propio sistema del empleo público". Otra causa aludida que refuerza la externalización es la dificultad de utilizar la movilidad forzosa, aunque ésta no parece que pueda solucionar, por ejemplo, la enorme fragmentación organizativa de la Administración pública. Por último, cita como causa de la externalización la falta de agilidad en los procesos selectivos que deben considerarse inherentes y estructurales al ámbito de la Administración pública, salvo que se opte por rebajar los requisitos del mérito. El Estatuto poco puede hacer para solucionar esas causas.

El modelo de Administración pública del que parte el Estatuto parece eludir la realidad en la que actúan las Administraciones públicas. Es evidente que hay servicios esenciales gestionados por el sector privado; que encontramos los mismos servicios prestados bajo formas de gestión diferentes según las Administraciones que consideremos; que hay una amplia concurrencia en la prestación de determinados servicios por el sector público y privado; y que se están produciendo desde hace tiempo desregulaciones y liberalizaciones en determinados servicios que antes llegaron a considerarse esenciales. Esto se produce generalizadamente en los países de nuestro entorno desde hace décadas, al igual que en el nuestro, independientemente del color político que gobierne en los ámbitos local, autonómico y estatal (Longo, 2004: 159 y ss.; Gualmini, 2004: 124 y ss. Shim, 2001: 323; Baena, 1993: 189 y ss.).

Quizá el modelo de Administración del que parten el "Informe" y el Estatuto entienden los principios de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios en su faceta procedimental y en los resultados hacia los ciudadanos. Un servicio puede ser prestado mejor con arreglo a esos principios fuera de la Administración y esa opción de gestión no debe ser descartada apriorísticamente. Lo que debe exigirse es que la externalización de los servicios se justifique objetivamente conforme a esos principios y en contraste con las formas de gestión de la propia Administración.

Necesariamente llama la atención la postura mantenida en los textos referidos cuando apenas se critica el recurso a la "otra" externalización, la que crea agencias, empresas públicas, organismos de diverso tipo y fundaciones de iniciativa pública que claramente realizan funciones antes adscritas a la Administración pública indiferenciada y que fragmentan la Función Pública. Es en estos organismos en los que mayoritariamente se encuentra el personal laboral y el propio "Informe" reconoce "que la funcionalización generalizada sería poco adecuada y menos aún comprensible en algunos sectores del empleo público" y cita, por ejemplo, las entidades públicas empresariales. Además, el Estatuto facilita la creación y existencia de esos entes, al posibilitar que las Administraciones públicas regulen una situación administrativa que incentive la movilidad a organismos y entidades del sector público en el artículo 85.2.b).

El planteamiento seguido en el "Informe" y en el Estatuto conduce a un concepto de empleado público que tendría un significado expansivo para el personal laboral por contraposición al de funcionario que se vincula con las potestades públicas atribuidas a la Administración, como señala el artículo 9 del Estatuto. Lo dispuesto en este artículo puede entenderse como una "lista negativa" de las funciones que sí pueden realizar el personal laboral: todas aquellas que no impliquen el ejercicio de potestades públicas o salvaguarda de los intereses generales del Estado, lo que incluye, siguiendo el "Informe", aquellas tareas que concurren con el sector privado.

La lógica autotárquica mantenida respecto a la externalización de servicios se rompe claramente cuando trata la justificación de crear el grupo de directivos. En este caso la Administración que requiere directivos cualificados “debe responder a las demandas sociales con eficacia y eficiencia crecientes y que basa, por ello, una buena parte de su actuación en una lógica empresarial”. Se cambia el discurso y aparece una corriente ideológica distinta claramente enmarcada en la nueva gestión pública (Baena, 2000: 111 y ss.), es decir, en el “Informe”, los directivos utilizarán la lógica empresarial en una Administración donde la externalización de servicios parece ser rechazada como principio, aunque responda igualmente esa lógica.

La elaboración de un Estatuto desde los supuestos de un amplio consenso requiere que se dejen abiertos los procedimientos de gestión elegidos por cada Gobierno, ya que todos son legítimos si sirven para prestar los servicios a los ciudadanos de una manera más eficaz, más eficiente y con más calidad y bajo los controles que garanticen el cumplimiento de los fines públicos. Un planteamiento que optase directa o indirectamente por marginar el recurso al mercado se explicaría desde una posición ideológica determinada, ya que no hay criterios científicos que impongan el aumento o reducción del tamaño del Estado o del mercado (Beltrán, 2000: 80).

3. El valor añadido del concepto empleado público

La existencia de personal laboral en nuestra Administración responde fundamentalmente a varias causas: a la voluntad política de creación de un nuevo grupo de servidores públicos regidos por la normativa laboral privada sustentada en motivos de índole ideológica de equiparación de los funcionarios públicos con los trabajadores privados; a la existencia de funciones que no conllevan el ejercicio de potestades públicas y que siempre han sido menores en el aparato central de la Administración pública; al gran desarrollo de las prestaciones directas por los servicios públicos que ha hecho que se creen organismos diferenciados del núcleo central de las Administraciones públicas; a la preferencia de la opción de gestión por medios propios o mediante la creación de entidades u organismos públicos frente el recurso al mercado; a extender al ámbito de la Administración pública el modelo de negociación colectiva y de relaciones laborales del sector privado; y a considerar que la flexibilización que, en principio, conlleva el régimen laboral ayudaría a resolver algunos de los problemas de las Administraciones públicas españolas.

La utilización del concepto de “empleado público” cumple con la finalidad de seguir laboralizando la Función Pública, a través de la fuerza expansiva que contiene el artículo 9 del Estatuto, supone una reedición de la laboralización emprendida a principios de la década de los 80, parte de un concepto de Administración pública intervencionista y no acorde con la realidad actual y, como se verá, no implica un valor añadido al acercamiento entre los regímenes funcionarial y laboral cuya diferenciación se sigue manteniendo ampliamente en el Estatuto. En definitiva, introduce más confusión en nuestro sistema de Administración pública y de Función Pública y no aporta ventajas observables.

Como comentario añadido sobre esta cuestión, hay que señalar que el Estatuto del Empleado Público entra en numerosas contradicciones terminológicas, como la que señala que está destinado a desarrollarse por “leyes de Función Pública” de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas —artículos 6, 11, 16, 79 y 80 del Estatuto— lo que puede indicar que el uso del concepto “empleado público” se circunscriba más al terreno de la ideología, no exenta de consecuencias como hemos visto, que al de la realidad del funcionamiento de nuestras Administraciones públicas.

Por último, si en el “Informe” existe la voluntad de que converjan los regímenes laboral y funcionarial, lo cierto es que el Estatuto no se concreta de manera efectiva y novedosa al remitirse permanentemente a la regulación específica en materia laboral y, sobre todo, a los convenios colectivos correspondientes.

En resumen, la denominación “Estatuto del empleado público” aporta confusión, se separa sin justificación razonada de la denominación histórica de la institución del personal al servicio de las Administraciones públicas, no conlleva una construcción unitaria de la Función Pública y, según el Empleado Público, se aplica sólo al Estatuto básico, pero no a la legislación que lo desarrolle, lo que la hace innecesaria y confusa.

4. El Alcance de la “Regla de Oro”

Del apartado anterior se concluye que el Estatuto en el concepto empleado público comprende a los funcionarios y a los trabajadores públicos, aunque estos tienen su legislación específica que, como veremos a continuación, se mantiene intacta en la práctica. Las novedades tras el Estatuto se refieren a la extensión al ámbito laboral público del código de conducta y al régimen de las situaciones administrativas.

Al tratar el acercamiento entre ambos regímenes, no hay que olvidar que la fuerza que más contribuye a la homologación de ambos, aunque no siempre se formalice, es el hecho de que tanto laborales como funcionarios trabajan para una misma “empresa” y empleador, lo que hace que se tienda a una gestión lo más coherente posible.

Hemos visto que entre los fines declarados del Estatuto se encuentran ordenar y sistematizar la legislación básica o común sobre el empleo público, “modernizar la Administración”, “mejorar el servicio al ciudadano” y “contribuir a la buena administración”, aunque la concreción de estos, salvo el primero, recaen en el campo de la gestión y, por tanto, en el ámbito de actuación de cada Administración.

Además, el Estatuto se limita en estos aspectos a establecer, en general, posibles propuestas de regulación y actuación por los poderes territoriales. Sin embargo, hay una materia a la que el “Informe” dedica bastante extensión a lo largo de distintos aparta-

dos y que considera un aspecto esencial del futuro Estatuto. Se trata del acercamiento entre los regímenes laboral y funcional, aunque en el Estatuto esta cuestión se queda en poco más que en una intención.

En el "Informe" se parte de la declaración de que existe una "regla de oro" elemental: debe haber un solo régimen jurídico para los empleados que realizan cada tipo de Función Pública. Sin entrar a considerar todavía que esta "regla de oro" puede cumplirse, y se cumple en muchas ocasiones, sin modificar la actual legislación, la citada regla puede satisfacerse estableciendo las "bases comunes de la entera Función Pública" (Parejo, 2000: XXIII) o realizando una "regulación sustantiva de los Estatutos de los funcionarios y de los trabajadores contenidos en un único instrumento legislativo" (Rodríguez Ramos, 1998: 540). Los redactores del "Informe" se mueven ambiguamente entre los dos extremos, aunque deben reconocer que la segunda opción no es posible, en lo que coinciden con otros autores (Piñar, 1998: 39), lo que acaba reflejándose en el Estatuto.

Nada hay que objetar a la necesidad de concebir el Estatuto de la Función Pública como una unidad que establezca bases comunes para la relación de servicio funcional y la relación de servicio laboral. Ahora bien, el alcance efectivo del juego entre el Estatuto básico y las distintas relaciones de servicio descansa en la diferenciación de funciones que debe realizar cada Administración, toda vez que desde 1987 la jurisprudencia constitucional determinó que había que delimitar las funciones y los puestos de trabajo destinados a laborales y a funcionarios. El Estatuto básico de la Función Pública debería recoger un contenido común a todos los servidores públicos partiendo del hecho de que existen funciones atribuidas en exclusiva al personal funcionario y de que lo "normal" en la Administración pública es ser funcionario. La pretensión de servir de marco regulador del personal laboral, más allá de los principios comunes, introduce de nuevo más confusión.

Tratada desde esta perspectiva la cuestión, cada Administración debería haber establecido los procesos de delimitación correspondientes en sus respectivas relaciones de puestos de trabajo, lo que les habría llevado a reordenar sus plantillas y realizar los procesos de funcionarización, o laboralización, correspondientes. El propio Estatuto, en su artículo 9.2 realiza la diferenciación de funciones en el seno de las Administraciones públicas atendiendo al criterio de si se ejercen potestades públicas o si se salvaguardan los intereses generales del Estado o no. En el primer caso esas funciones serán ejercidas en exclusividad por funcionarios, mientras que en el segundo caso podrán serlo por funcionarios o por personal laboral, lo que puede afectar también al personal directivo, según el artículo 13. del Estatuto; es decir, que podría haber directivos que desempeñaran todo tipo de funciones y otros que no podrían realizar aquellas que impliquen el ejercicio de potestades públicas o la salvaguarda de los intereses generales del Estado.

5. La delimitación de funciones y la gestión de personas

La afirmación del "Informe" de que el principal problema del personal laboral "es el de la inseguridad jurídica sobre el régimen que le es aplicable" resulta exagerada y, en cualquier caso, las medidas que se establecen en el "Informe" y en el Estatuto no resuelven esa pretendida inseguridad, porque una gran parte de la solución recae en el ámbito de la negociación, a la que se remiten constantemente tanto uno como otro, y porque en cuestiones concretas se renuncia a un acercamiento real. El caso más evidente es el de la regulación de la negociación colectiva de los funcionarios, pero también el de la representación y la participación.

Una cosa es la delimitación de funciones entre el personal laboral y el funcionario, otra es la dificultad de gestionar personas sometidas a regímenes jurídicos distintos y otra es la unificación de los regímenes laboral y funcional. Esta triple diferenciación no se percibe claramente en los textos y es posible que sea debido a la intención señalada de tratar de reforzar una laboralización de la Función Pública con el pretexto de que el régimen laboral introduce "flexibilidad" en el empleo público, como señala el Estatuto, pero que no concreta y que no se percibe generalizadamente en la Administración española actual, ya altamente laboralizada. Pero la flexibilidad no está exenta de determinados riesgos como el hecho de que puede resultar difícil defender a la Administración pública de "malas influencias" si cada vez se flexibiliza más (Lavigna; Hays, 2004: 249)

La delimitación de funciones entre personal laboral y funcionario es una cuestión de ordenación del personal de cada Administración y para ello no son necesarias más normas que las existentes. El "Informe" no contempla debidamente, al no tratarlo en profundidad, que en la actualidad numerosas Administraciones públicas tienen resuelto el problema porque abordaron los procesos de delimitación de los puestos destinados a los laborales y a los funcionarios y, en numerosos casos, realizaron los correspondientes procesos de funcionarización o laboralización.

El principio de autonomía y la potestad de autoorganización son los que han hecho que el panorama de la ordenación de los recursos humanos atendiendo a su regulación sea diferente en las diversas Administraciones públicas. No parece, por tanto, que esta deba ser una cuestión del Estatuto más allá de la delimitación clara en su texto de las funciones que corresponden al personal funcionario y cuáles al personal laboral. Claro es que para ello debe entenderse que "lo normal" en la Administración pública es ser funcionario. No obstante, la redacción de la disposición transitoria segunda del Estatuto, en combinación con el artículo 9.2, consolida la dualidad existente en aquellas Administraciones públicas donde el personal laboral ejerza en el momento de aprobarse el Estatuto potestades públicas o salvaguarde los intereses generales del Estado. Se puede producir así una gran confusión entre este personal y el futuro directivo sometido a un contrato laboral, que podría verse afectado por el artículo 9.2.

El efecto de las dos **previsiones** normativas anteriores es la apertura del resto de los puestos no limitados por el citado artículo 9.2 al personal laboral, y que no exista la necesidad de realizar una **de las** soluciones que se han venido produciendo en los últimos años para evitar los **problemas** de gestión que causa el tener a personas con regímenes distintos ocupando **puestos** de trabajo con las mismas funciones: la funcionarización. Esto puede tener un efecto importante en la conformación de la Función Pública española y muy **especialmente** en las Administraciones que se encuentren en la actualidad muy **laboralizadas**, al quedar consolidada la dualidad de regímenes en la Administración pública española.

La dificultad de gestionar **colectivos** sometidos a distintos regímenes se resuelve en gran parte con la **delimitación** de funciones entre ellos. No obstante, es cierto que subsistirán una serie de **diferencias** "enojosas" en la gestión diaria pero que la realidad nos muestra que **ha habido un** amplio acercamiento a través de la negociación colectiva tanto en el ámbito **laboral** como en el funcional. De nuevo la legislación vigente ha podido dar **respuesta a** los problemas de gestionar colectivos con distintos regímenes jurídicos. **Quedarían**, en fin, una serie de aspectos en los que, aun agotando las posibilidades de la **negociación**, existirían diferencias que requerirían de modificaciones legislativas de **aspectos básicos** en el caso de los funcionarios y otras modificaciones del Estatuto de los **trabajadores**. Es aquí donde el "Informe" podría haber tenido un amplio campo de **reflexión** y donde las propuestas del Estatuto nos podrían señalar qué hay de realidad en la **intención** del acercamiento entre los dos regímenes. Pues bien; el "Informe" **renuncia**, siguiendo una más de las limitaciones previas, a modificar el Estatuto de los **Trabajadores** y a crear realmente una nueva categoría de vinculación del empleo, la del **empleado público**. En el mismo sentido, como se verá, las medidas que se **introducirán** en el Estatuto de acercamiento entre los dos regímenes serán menores.

6. La realidad de la anunciada unificación de regímenes

Lo expuesto hasta ahora **lleva** a la tercera cuestión: el Estatuto del empleado público no pretende modificar la **legislación** laboral, que es competencia exclusiva del Estado, ni introducir cambios que **realmente** acerquen ambos regímenes y que supongan una novedad sobre la **situación actual**. Se limita a **extender** algunos de los principios que rigen el régimen **funcional** al mundo laboral, pero, como el propio "Informe" reconoce, esto ya se había **producido**, en la mayor parte de los casos a través de la negociación colectiva, que **es el** procedimiento normal, y es más que probable que siga siéndolo, para resolver **las** diferencias entre ambos regímenes. Quizá la novedad de más **calado** planteada en el "Informe" sea la de considerar nulos los contratos laborales si se firman en **infracción** de los principios de igualdad, mérito y capacidad, esto es, sin que exista **causa objetiva** que justifique la contratación. Sin embargo, esta **previsión** no es trasladada al Estatuto.

Si tomamos la cuestión de la ordenación de los recursos humanos, el Estatuto en el artículo 77 establece que los laborales se clasificarán de conformidad con la legislación laboral, lo que es una remisión clara a los convenios colectivos. De nuevo, el pretendido acercamiento entre los dos tipos de empleados públicos no tiene por qué **llevarse a efecto**, cuestionando la denominación conjunta. Algo similar sucede con la carrera profesional del personal laboral que, de nuevo, se remite en el artículo 19 a lo que se disponga en los convenios colectivos correspondientes; y con la movilidad y provisión de puestos del personal laboral que se regula en los mismos términos en el artículo 83. En el mismo sentido, se regulan las retribuciones del personal laboral en el artículo 27.

Por lo visto hasta ahora, la declaración reiterada del "Informe" de la necesidad acercar los dos regímenes no se concreta excesivamente en la letra del Estatuto. Esto lleva a pensar que, desde el punto de vista de la gestión, subsistirán los **problemas** derivados de la dualidad del personal, agravados por la consolidación de la situación actual, como hemos visto al analizar la disposición transitoria segunda. Así, lo que inicialmente se planteó como una **necesidad ideológica**, la de acercar la Administración al mundo del trabajo privado, veinte años después ha generado una división en la gestión que el Estatuto no sólo no resuelve, sino que abre la posibilidad para que la dualidad se incremente del lado de los laborales al servicio de la Administración, todo ello basándose en un **inconcreto** y no demostrado hasta la fecha, al menos de forma generalizada, principio de "flexibilidad", salvo por lo que respecta a la forma de selección del personal.

La explicación de esta situación no puede ser sólo la voluntad de no alterar la regulación del Estatuto de los trabajadores o de no crear un nuevo Estatuto del trabajador público —lo que permitiría entender las desavenencias entre el "Informe" y el Estatuto—, sino la voluntad política de mantener la dualidad frente a los múltiples inconvenientes derivados de la gestión del personal al servicio de las Administraciones públicas y del mantenimiento de situaciones de desigualdad entre trabajadores y funcionarios.

Hay un ámbito en el que el acercamiento podría ser más necesario ya que genera **problemas** en la gestión del personal de distintos regímenes. Nos referimos al ámbito de la representación, participación y negociación de los funcionarios y los trabajadores de la Administración. Como veremos, el modelo histórico elegido en la Administración es el de "privatizar" ese ámbito, aunque reforzando notablemente el peso de los sindicatos mayoritarios en el ámbito de la Función Pública en relación con los **trabajadores**, bien sean estos públicos o privados. Esto será muy evidente por lo que respecta a la representación y negociación de los funcionarios.

El "Informe" señala que "establecer un régimen negocial conjunto para los funcionarios públicos y el personal laboral sólo sería posible mediante una **ampliación** de

las competencias de la negociación colectiva funcional (asimilándolas a las previstas en el Estatuto de los trabajadores) o, a la inversa, restringiendo la negociación laboral en las Administraciones públicas a los límites de la vigente LORAP (Ley de órganos de Representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas) o semejantes, lo que implicaría cambios muy importantes y restrictivos en la legislación laboral". Esto lleva a los redactores del "Informe" a señalar que "proponer la negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionario de las Administraciones públicas resulta actualmente difícil, ya que las diferencias existentes entre la legislación administrativa y laboral a este respecto son muchas y afectan a aspectos esenciales: los sujetos legitimados para negociar, la estructura negocial, las materias negociables o el procedimiento negociador".

Las limitaciones señaladas obrarán como impedimento real a cualquier acercamiento efectivo entre los dos regímenes en esta trascendental cuestión. Cabe preguntarse qué hacer después de esta limitación; pues bien, el propio "Informe" recoge una serie de sugerencias. La más importante es que si no se alcanza ese acercamiento en la regulación de la negociación, que de hecho descarta, al menos debería preverse el derecho de las Juntas de Personal y Delegados de Personal a participar en la correspondiente Mesa negociadora con voz y sin voto, previo acuerdo con los sindicatos en la Mesa General de Administraciones Públicas, lo que no parecía que tuviera demasiados visos de prosperar, como se ha confirmado en el texto del Estatuto en el artículo 40.

Porque esta es la principal diferencia efectiva en la negociación, además de una serie de contenidos: el hecho de que en la Mesa General de Negociación sólo están representados los sindicatos, a diferencia de lo que ocurre en el Comité de Empresa. Esta cuestión se expone de una manera muy somera en el "Informe" y se ofrece una solución poco factible que no llega a recogerse en el Estatuto.

El "Informe" evita señalar que en el texto constitucional caben otros modelos de negociación para la generalidad de los funcionarios más allá de su práctica identificación con el modelo laboral y que el modelo de representación en el ámbito de los funcionarios es uno de los posibles. La opción de 1987 en la LORAP lo es por un modelo ideológico de representación sindical, por los sindicatos "de clase" más representativos y por una negociación que tiene como integrantes, y a veces exclusivos, a los sindicatos más representativos. Ese modelo es el que se mantiene, sin cuestionarse realmente, al no dar opciones para flexibilizarlo a las Administraciones o a las Mesas Generales de Negociación en el Estatuto.

El resultado de ese pretendido y justificado acercamiento en la "regla de oro" de los dos regímenes es ciertamente muy menor. A la vista de las dificultades que realmente plantea el "Informe" para esa aproximación, a la conclusión que se llega es que es

deseable, desde la óptica de la negociación para la Administración pública, que el número de laborales en la Administración sea el más reducido posible, toda vez que el Estatuto limita el objeto de la negociación en el ámbito de los funcionarios. De esta manera, se discrepa con el texto del "Informe" cuando afirma que la regulación laboral es más flexible que la de los funcionarios, algo que puede desmentirse si se estudian los convenios en el ámbito público, donde la rigidez es un atributo creciente.

El único punto de acercamiento formal entre los dos regímenes se refiere a la regulación de las situaciones administrativas. El artículo 57.3 del primer Anteproyecto de Estatuto establecía que el personal laboral se regiría por la normativa del Estatuto de los trabajadores sobre suspensión del contrato de trabajo, "sin perjuicio de la aplicación del régimen de situaciones regulado en los artículos 58 a 61" que se referían a los funcionarios. Pues bien; esta previsión ha desaparecido del Estatuto que se limita a señalar en el artículo 92 que "el personal laboral se regirá por el Estatuto de los trabajadores y por los Convenios Colectivos que les sean de aplicación". A continuación se remite, como tantas veces, a lo que los Convenios Colectivos determinen sobre la aplicación del capítulo sobre situaciones administrativas de los funcionarios "en lo que resulte compatible con el Estatuto de los Trabajadores". En el cambio producido entre el Anteproyecto y el Estatuto sobre la regulación de las situaciones administrativas para el personal laboral, queda resumido perfectamente el alcance del pretendido acercamiento entre los regímenes del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas y de los funcionarios.

Los otros aspectos de confluencia en la regulación de los dos colectivos son el régimen disciplinario y el código de conducta. El primero se regula en el Estatuto para todo tipo de personal en el Título VII y el segundo, en el III. El acercamiento entre los dos regímenes en materia disciplinaria se había producido mediante la negociación colectiva, como reconoce el "Informe". Por lo que respecta al código de conducta, la trascendencia de su regulación descansa en las sanciones que efectivamente estén previstas en la regulación disciplinaria común.

Lo señalado hasta ahora muestra que se sigue sin justificar la denominación conjunta de "empleados públicos" porque, en lo sustancial, se siguen manteniendo las mismas diferencias de regulación que en la actualidad en los dos colectivos, por lo que lo propio es hablar de un Estatuto de la Función Pública que se aplica en algunas de sus previsiones también al régimen de los laborales al servicio de las Administraciones públicas. Esto no representa una novedad hasta la regulación actual de los recursos humanos públicos ya que la planificación, el registro, los deberes, las dotaciones de las plantillas, los principios generales del sistema retributivo, las incompatibilidades, la seguridad social, los órganos de negociación común y las estructuras de coordinación ya eran comunes (Piñar, 1998: 26).

IV. 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, problema que se ha llegado a considerar como "uno de los grandes fracasos de la política de los recursos humanos de las Administraciones públicas desde 1978" (Catalá, 1998: 17). Los redactores del "Informe" determinaron el efecto este problema, pero no abordaron de una manera profunda la causa, que no es otra que la fragmentación de nuestro sistema de Función Pública, trasunto de la división existente en nuestro sistema de Administración pública. Esta desconexión entre causa y efecto hace que las soluciones que propongan, y las que recoge el Estatuto, se centren sólo en 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 Estatuto 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.

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 único de Función Pública o, como denomina el "Informe", "sistema de empleo público", con el alcance y significado recogido en las páginas anteriores. 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 pero sí suficiente, debería comenzar por sentar la necesidad de que exista tal intercomunicación, justamente porque se forma parte de un sistema único. Este aspecto esencial no queda reflejado con nitidez ni en el "Informe" ni en el Estatuto, 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, se dejan 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 casos 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 Estatuto no ha puesto los medios adecuados; ni siquiera recoge las medidas de la movilidad que se establecía en el Proyecto de Ley.

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 sólo 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, primarían sobre cualquier otra consideración. Esto sería aplicable no sólo a la movilidad interadministrativa, sino a cualquier otro aspecto básico. Este sería el riesgo de centrar el futuro Estatuto sobre el llamado principio de flexibilidad y no sobre la pertenencia a un sistema único que debe garantizar la igualdad de trato y del ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos ante cualquier Administración pública. La pertenencia a un sistema único es la principal razón para establecer la movilidad interadministrativa y otras medidas de coordinación o cooperación, y tiene un alcance muy superior a las razones de orden económico, de convergencia europea o de eficacia en la gestión (Palomar, 2001: 253).

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 y suficiente 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 muestra que la segunda opción ha generado, al menos en gran parte, su fracaso, por lo que no parecería conveniente reincidir en ella. No parece, en definitiva, que sea compatible la reducción de la legislación básica con el fomento de la movilidad interadministrativa (Sánchez Morón, 2004: 22).

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 precisas. Hay otros aspectos en la regulación de un sistema de personal público que afectan a la citada movilidad y que pueden desvirtuar centrar la solución únicamente en la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas. Vamos a tratar la cuestión de la ordenación del trabajo y del sistema retributivo.

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 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 básico de la Función Pública" de 1999 y el Estatuto que se está comentando, aunque ambos comparten la tendencia a la reducción de la legislación básica (Catalá, 1998: 17).

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 renata 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 básico 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 al nivel de ésta.

La opción del Estatuto básico del empleado público 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 del Estatuto.

De la redacción del título V del Estatuto se deduce que, efectivamente, es el puesto de trabajo el instrumento de ordenación del personal de las Administraciones, aunque la "agrupación" de los funcionarios, como apunta el artículo 74, "se realizará a través de cuerpos, escalas, especialidades u otras clases de ordenación que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo". Como señala la exposición de motivos del Estatuto, "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 ninguna restricción a la ocupación indistinta de los puestos de trabajo según el cuerpo de pertenencia. El Estatuto 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.

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". La solución propuesta no es 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 Estatuto 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 de carácter territorial y cientos de naturaleza funcional.

A estas alturas, y por lo que respecta a la ordenación de los recursos humanos en las Administraciones públicas, la redacción del Estatuto 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: que se refiere a si realmente se desea construir un sistema común de Función Pública española.

Tras la aprobación del Estatuto, se precisaría 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 hubiera sido 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 Estatuto a crear un régimen específico para aquéllos. Si la movilidad se presenta muy difícil en el ámbito funcional, no se augura un panorama mejor en el laboral (Palomar, 2001: 79-80), 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.

2.2. La difícil coexistencia de la movilidad interadministrativa 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 a la dignidad y a la importancia de sus atribuciones" (Burgos, 1820: 317).

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 diferente, 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, una 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 se produce en las retribuciones de los altos cargos de las distintas 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 en las diferentes Administraciones públicas. 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 razonablemente plantear esa equidad interna. Obsérvese que el modelo de ordenación de la Función Pública y de la carrera que plantea el Estatuto 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 estatal —límite de incremento de las retribuciones básicas, tasa de reposición de efectivos, 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 públi-

ca". El resultado ha sido el de una cierta tendencia homogeneizadora de las figuras retributivas, pero también de una incesante reivindicación que se ha centrado casi exclusivamente en los aspectos retributivos.

El Estatuto, 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, pero ya no, además cualquier otra materia que, con carácter general, pudiera, globalmente, afectar al personal de las Administraciones públicas" como recogía el Proyecto de Ley. 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 español de Función Pública y dificultará aún más la movilidad entre Administraciones. En este sentido, el artículo 22.3 del Estatuto deja de considerar como básico el complemento de destino ordenado en grados y niveles, dejando a cada Administración libertad para determinarlo o no.

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 públicas, 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 presenta ordinariamente un déficit de rango representativo.

A pesar de lo anterior, tanto el "Informe" como el Estatuto 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 y administrativa de esos países (Longo, 2005: 162), y el distinto alcance de esa flexibilidad (Gualmini, 2004: 124-32), la mayoría 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 Estatuto 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 el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias vinculadas al rendimiento o desempeño de los funcionarios, como se disponía en un borrador anterior. Por el contrario, el Estatuto, a diferencia del Proyecto de Ley, no ha renunciado a establecer las retribuciones básicas.

La limitación del incremento de la masa salarial de las Administraciones públicas, establecida en el artículo 21.2 del Estatuto, 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 existen varios mecanismos para eludirla. Por otra parte, esa limitación parte del supuesto de la no incorporación de nuevas necesidades que deban ser atendidas por las Administraciones públicas. Por último, 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 Estatuto es muy probable que ahonde las divergencias actuales entre Administraciones públicas, lo que puede tener 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.

2.3. Coordinación o cooperación vs. flexibilidad. La cuestión de la igualdad

Es común entre los estudiosos de nuestra Función Pública coincidir en la descoordinación existente en la misma desde 1984 (Palomar, 2001: 256). 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 que ofrece 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 una condición que se ha trasladado a los redactores del "Informe". Con esto se produce un giro importante 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 (Sánchez Morón, 2005: 21).

El objetivo fundamental del Estatuto pasa a ser, por tanto, 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 Estatuto parte de una perspectiva estratégica distinta 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 tendencia a la 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. Una vez más 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 Estatuto 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 Estatuto 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 y no muy numerosos y en los acuerdos políticos 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 (Sánchez Morón, 2005: 28), 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 Estatuto 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 ese sistema común histórico. Así, a medio plazo 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 buscará 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 y la letra del Estatuto.

Los redactores del "Informe" y del Estatuto, 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 administrativas se produce una regulación detallada, reglamentista. 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 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 el "Informe" resulta "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 reconocer 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 Título VI del Estatuto.

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, muy especialmente para los ciudadanos 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 concreción en materias como la ordenación de los puestos de trabajo, la aplicación del sistema retributivo, la concreción del acceso, la aplicación de las situaciones administrativas o la movilidad interadministrativa. Puede parecer evidente que una mayor flexibilidad en la gestión de esos aspectos de los recursos humanos en las Administraciones o su directa desregulación no tiene por qué favorecer un trato más igualitario ni 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 CC. AA. 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 único 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 único 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 garantiza 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 de las distintas Administraciones públicas. La consabida remisión a la Conferencia Sectorial —en el Proyecto de Ley se permitía también acuerdo de la Comisión de Coordinación del empleo público— para que establezca los contenidos homogéneos de los registros, como establece el artículo 71.3 del Estatuto, como ya sabemos, no garantiza por sí misma una mayor integración de los modelos de Función Pública territoriales. Para que se ejerza una coordinación sobre el sistema español de Función Pública es preciso que la AGE ejerza las competencias que le atribuye la Constitución Española, entre otros, en los artículos 103 y 149.1.18, para lo que debe dotarse de los instrumentos y mecanismos suficientes de coordinación, y no sólo de cooperación, en el Estatuto básico de la Función Pública.

En definitiva, el Estatuto hace descansar la coordinación del sistema único español de Función Pública en mecanismos de cooperación, que por sí solos son claramente insuficientes para mantener la unidad del sistema y cumplir el fin fundamental de garantizar el tratamiento común de los ciudadanos respecto del ejercicio de sus derechos y libertades en todas las Administraciones públicas.

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 Estatuto 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 finan-

ciación. 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 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, a lo que no ayuda la sorpresiva, sorprendente y rechazable disposición adicional segunda del Estatuto que regula inauditamente en una norma de este tipo a los funcionarios locales con habilitación nacional —denominación histórica que pasa ahora a estatal— y los convierte en funcionarios autonómicos, no figurando en ningún borrador anterior al Proyecto de Ley. Además, el "Informe", al tratar en la única ocasión a los funcionarios de Administración local con habilitación nacional señalaba: "la regulación de este tipo de personal constituye, más bien, una pieza importante y diferenciada del régimen local, por lo que la Comisión considera oportuno que sea la legislación correspondiente la que aborde su Estatuto propio, como ha sucedido hasta ahora". Quizá sea un buen ejemplo de lo que se viene diciendo hasta ahora.

El Estatuto 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 sólo consulta de las CC. AA., como dispone el artículo 100.3. Esta presencia de la Administración local en los órganos de cooperación debe entenderse muy positiva en la conformación del sistema de Función Pública, aunque hay que tener en cuenta lo reiteradamente dicho sobre la eficacia de este tipo de órganos.

En el "Informe" aparecen otros instrumentos de cooperación, algunos de los cuales no llegan a ser recogidos en el Estatuto. Entre éstos 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.

El "Informe" espera que este tipo de medidas, casi todas de carácter cooperativo, las escasas establecidas de carácter formal y la voluntad de cooperar garanticen la coordinación entre los distintos actores, aunque, desde luego, su éxito dependerá de la voluntad de las Administraciones. Parece que no se tiene 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 debería haber incidido; al no hacerlo, la movilidad se centrará exclusivamente en los directivos o en casos singulares, como sucede en la actualidad.

La conformación de un sistema único o común de Función Pública con una serie de normas básicas suficientes, porque no basta con que sean mínimas, que garanticen la unidad del sistema hará posible la coordinación y cooperación entre los distintos subsistemas de Función Pública territorial. De esta manera, la necesidad de cooperación y de coordinación son consecuencia de la preexistencia de ese sistema único, al que ayudan a reforzar, y no éste un resultado de aquéllas. Falla la perspectiva en la elaboración del "Informe" y del Estatuto, 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 único 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, permite en la actualidad compartir en una forma elevada una serie de principios comunes. El cambio ideológico, propuesto puede acabar con esa idea de pertenencia a un sistema único y puede poner en peligro la igualdad de trato de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y libertades ante los poderes públicos, así como 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*, n.º 41-(4/2005), Madrid.
- (2001), *Administración y políticas públicas*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- BAENA, M. (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 4.ª edición.
- (1993), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 3.ª edición.
- BELTRÁN, M. (2001), "Prólogo", en Crespo, L. F., *La Función pública española 1976-1986: de la transición al cambio*, Madrid, MAP.
- (2000), *La acción pública en el régimen democrático*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 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.
- (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*, Logroño, Gobierno de La Rioja.
- BURGOS, J. (1820), "Sobre la memoria de la comision de hacienda de las cortes", *Miscelánea del Comercio, Política y Literatura*, 3 de octubre de 1820.
- CASTILLO, F. (1998), "Presentación", en Castillo, F. (Coord.), *Situación actual y tendencias de la Función Pública española*, Granada, Editorial Comares.
- CATALÁ, R. (1998), "El emplco público: consideraciones generales y perspectivas", en CASTILLO, F. (Coordinador), *Situación actual y tendencias de la Función Pública española*, Granada, Editorial Comares.
- COLEMAN, S. (2003), "Innovation and Global Trends in Human Resource Management Practises", en Peters, B. G y Pierre, J. *Handbook, of Public Administration*, Londres, Sage.
- CRESPO, L. F. (2001), *La Función Pública española 1976-1986: de la transición al cambio*, Madrid, MAP.
- FONDEVILA, J. (2000), *Constitución y empleo público*, Granada, Comares.
- GARCÍA RUIZ, J. L. (1999), "El marco constitucional de la Función Pública y el Estado autonómico", en Pallarés, M.; Sánchez, A. (Coord.), *El Estatuto de la Función Pública. La reforma adecuada*, Sevilla, Fundación Genesión.
- GUALMINI, E. (2004), *L'amministrazione nelle democraia 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*.
- LAVIGNA, R. J.; HAYS, S. W. (2004), "Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practise", *Public Personnel Management*, vol. 33, n.º 3.
- LONGO, F. (2004), *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós Empresa.
- ORTEGA, L. (1998), "Los medios personales en la Administración pública: el régimen de su personal", en Parejo, L.; Jiménez-Blanco, A.; Ortega, L., *Manual de Derecho Administrativo*, volumen 2, Barcelona, Editorial Ariel, 5.ª edición.
- PALLARÉS, M.; SÁNCHEZ, A. (1999), "Bases y desarrollo autonómico del régimen estatutario de los funcionarios públicos", en Pallarés, M.; Sánchez, A., (Coord.) (1999), *El Estatuto de la Función Pública. La reforma adecuada*, Sevilla, Fundación Genesión.
- PALOMAR, A. (2001), *Derecho de la Función pública*, Madrid, Dykinson, 6.ª edición.
- PARADA, R. (2004), *Derecho Administrativo I. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 17.ª ed.
- PAREJO, L. (2000), "Prólogo", en Fondevila, J., *Constitución y empleo público*, Granada, Comares.

- PETERS, G. (1989), *The politics of bureaucracy*, Longman, Nueva York, 3.ª edición.
- PIÑAR, J. L. (1998), "El proyecto de Estatuto de la Función pública", en Castillo, F. (Coordr.), *Situación actual y tendencias de la Función Pública española*, Granada, Editorial Comares.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M. J. (1998), *El Estatuto de los funcionarios públicos*, Granada, Editorial Comares.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2004), *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Editorial Tecnos, 4.ª Ed.
- (2005), "La reforma del empleo público en el actual estado de las Autonomías: propuestas de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del empleado público sobre el alcance de la legislación básica y la cooperación entre administraciones", en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 41-(4/2005), Madrid.
- SHIM, D-S. (2001), "Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries", *Public Personnel management*, vol. 30, n.º 3.

LA RECIENTE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: CONVERGENCIA CON EUROPA Y ACTUALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

José María Vidal Beltrán
*Director General de Cooperación Autonómica
 del Ministerio de Administraciones Públicas*

Manuel Villoria Mendieta
*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
 Universidad Rey Juan Carlos*

Ángel Iglesias Alonso
*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
 Universidad Rey Juan Carlos*

L Introducción

En las últimas décadas hay en las sociedades postindustriales, pero también en los países en desarrollo, una búsqueda de fórmulas innovadoras para la prestación de servicios públicos a través de programas de privatización, políticas desreguladoras, programas de reforma de la función pública o introducción de métodos sustentados en lo que se ha venido a llamar Nueva Gestión Pública, llegándose a afirmar por algunos autores que se trata de una tendencia global (Osborne y Gaebler, 1992).

Paralelamente, instituciones como el Foro Global para la Reinención del Gobierno, que comenzó sus actividades en 1999 y en el que se incluyen representantes gubernamentales, el sector privado y significadas organizaciones internacionales tales como la ONU (a través de su programa para el Desarrollo), el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, vienen realizando estudios individualizados por países en los que se proclama una única tendencia, eso sí, sin detenerse demasiado en el análisis de la complejidad de las estructuras políticas y organizativas en cuyo contexto se producen los programas de reforma y que están inevitablemente asociados a una cultura administrativa específica (OCDE, 2005). La cultura administrativa no sólo tiene una dimensión contextual, sino que también afecta al comportamiento de los actores, en tanto que los programas de reforma se perciben de manera diferente según los países e, incluso, dentro de un mismo país, dada la fragmentación de las organizaciones administrativas (Baena, 2000), se percibe de manera distinta.

Aunque hay factores históricos, políticos, sociales y económicos (estructura) que tienen un impacto en las políticas de reforma, las organizaciones públicas se configuran