

ESPECIAL
«FUNCIO PBLICA»

Estudis

PRESENTACIÓ

1. En l'eterna assignatura pendent de la reforma administrativa, la regulació de la funció pública hi ocupa un lloc central. En aquest número s'apleguen diversos treballs a fi de contribuir al debat sobre les idees que haurien de presidir-ne un nou enfocament. No hi ha hagut cap voluntat d'exhaustivitat, ja que, sens dubte, els aspectes que queden fora de l'estudi dels treballs que presentem són nombrosos. Només hem volgut plantejar-hi dues preguntes bàsiques: què exigeix la Constitució com a contingut del règim estatutari de la funció pública? Quin és el contingut de les bases estatals?

Al costat d'aquestes dues preguntes i les respostes que s'hi donin, s'ha volgut donar un cop d'ull al món anglosaxó que, ens agradi o no, il·lumina els canvis en la funció pública dels darrers decennis. El model nord-americà de funció pública ha estat la font d'inspiració en què van coincidir tant les reformes de l'any 1964 com les del 1984 (en circumstàncies polítiques molt diferents). I en el debat intel·lectual al seu voltant les posicions hegemòniques són les que segueixen aquest corrent. Per tant, no és arbitrari ni estrany que centrem l'atenció en l'evolució que ha sofert durant els darrers vint anys el model nord-americà i en un element essencial de la funció pública britànica: el de l'ètica i els codis de conducta.

2. A la primera de les qüestions a què hem al·ludit respon el treball de Miguel Sánchez Morón. Segons aquest autor, la Constitució permet una enorme flexibilitat. Ens trobem no tant davant un sistema de preferència estatutària —aquesta sembla que és l'opinió del Tribunal Constitucional—, sinó davant uns mínims exigibles per a qualsevol ocupació pública, independentment del fet que es tracti d'una relació de caràcter laboral o funcionarial. Aquests mínims, però, no haurien de conduir cap a la uniformització de la regulació de tots els servidors públics, sinó a l'establiment d'una «escala de la publicitat». I això perquè les exigències que deriven de la Constitució no porten a un resultat idèntic per a tots els empleats públics. Tant el sistema de mèrit (principis d'igualtat, mèrit i capacitat), com les garanties de la imparcialitat (inamovibilitat i incompatibilitats), i especialment aquestes, s'han de modular d'acord amb les característiques de la funció que es dugui a terme. Des d'aquest punt de vista no hi ha una resposta constitucional única a l'evolució de la nostra funció pública. L'opció tindrà un caràcter polític. Els cossos troben la justificació en la naturalesa de les funcions. La crisi del sistema tradicional de cossos prové de la mutabilitat i la diversitat de les funcions. El cos exigeix una permanència i una definició clara de la funció que cal exercir, com és el cas dels

cossos relacionats amb les funcions de defensa o seguretat. En aquests supòsits, l'esperit de cos és esperit de servei, si se n'eviten les excrescències gremials. Al meu parer, el sistema tradicional de cossos només té tot el sentit allà on es pot identificar un esperit de servei específic (relacionat amb la funció), el qual constitueix el seu «carisma» peculiar.

3. L'article de Joan Mauri respon a la segona de les qüestions formulades. L'anàlisi minuciosa i crítica de la jurisprudència constitucional ens mostra quines són actualment les possibilitats de regulació del legislador autonòmic. Aquestes possibilitats són minses a causa de la noció de normes bàsiques o bases que, amb caràcter general, ha establert la jurisprudència constitucional i, particularment, atesa l'opció estatal per un model determinat de funció pública i l'exigència d'intercomunicabilitat de funcionaris entre les administracions públiques. La situació actual, que l'article ens descriu, canviaria si el legislador bàsic adoptés un criteri més flexible. L'extensió d'allò bàsic depèn en part de l'opció del legislador estatal. No hi ha dubte que si la decisió política del legislador estatal s'inclinés per un sistema flexible de mínims, les bases haurien de ser menys extenses. L'experiència ens demostra que allò bàsic està molt lligat a les característiques de la regulació concreta. Si examinem tant la legislació vigent com els diferents esborranys de reforma, sorprèn la inexistència d'una línia lògica que determini per què una cosa és bàsica o no ho és. De fet, és bàsic allò que constitueix el nucli de la regulació estatal independentment que estigui relacionat amb el mínim constitucional al qual ens hem referit abans. D'aquesta manera, es declaren bàsiques algunes regulacions que no tenen res a veure amb el sistema de mèrit o la garantia de la imparcialitat; i, en canvi, aquestes exigències constitucionals no gaudeixen de la protecció suficient. D'altra banda, la realitat ens ensenya que la mobilitat entre administracions públiques només ha esdevingut, amb no gaires excepcions, un simple desig del legislador.

Volem fer una darrera consideració pel que fa a les possibilitats del legislador autonòmic. Encara que el legislador bàsic adoptés un criteri sobre mínims, les seves competències se centrarien en la matèria jurídicopública. Allà on acaba el dret administratiu i comença el dret laboral, acaba la competència autonòmica i comença la competència estatal. En aquest cas, com en d'altres, privatització i competència autonòmica són incompatibles.

4. Elegir la solució millor és encara més difícil que determinar-ne les possibilitats. En la funció pública no hi ha cap panacea que guareixi tots els mals. La reflexió sobre la funció pública nord-americana que ens ofereix Manuel Fèrez no ens descriu, ni de bon tros, un món idíl·lic. El sistema nord-americà, tal com destaca l'autor, està molt lligat a la cultura organitzativa dominant (la del *management*), al caràcter multicultural de la societat i a les característiques de les seves institucions estatals. Això explica la preocupació fonamental per evitar la discriminació entre les diverses minories, que arriba a fer ombra al sistema de mèrit. O bé el paper rellevant que té la independència de les agències, també en el cas de les que s'encarreguen de la funció pública, cosa que s'oposa totalment a la llibertat absoluta del gestor respecte al personal a càrrec seu. No cal oblidar tampoc el paper extremament important dels jutges en una societat en què qualsevol problema polític acaba

sent un problema jurídic. Els forts controls a què sotmeten les agències independents i la judicatura la funció pública americana ultrapassen el que és habitual per a la nostra experiència.

La peça bàsica del sistema americà, la classificació de llocs de treball, no és exempta de problemes. Els gestors i els classificadors no en tenen la mateixa visió. D'altra banda, la classificació de llocs de treball depèn del criteri d'organització del treball que s'adopti. Cal destacar que el cos directiu, el Servei Executiu Superior, no obeeix la lògica del sistema d'ocupació, sinó que té unes característiques semblants a les dels cossos europeus.

En el model americà els avenços han tingut lloc per la via de l'eficientisme. El *management* com a ideologia organitzativa dominant respon a una visió econòmica de la societat amb una fe cega en el mercat i preocupada fonamentalment per reduir el sector públic i els costos d'aquest. Com més s'aproxima la nostra societat al model americà de societat, les solucions americanes esdevenen més adoptades a les nostres necessitats. No es tracta d'un model de funció pública que pugui fer avançar la nostra societat a causa de la seva excel·lència, sinó que es tracta del fet que l'americanització de la nostra societat ens acosta a una visió individualista, econòmicista i multicultural. Tot i l'americanització del món, als Estats Units mateix sorgeixen veus que reclamen aprofundir les especificitats de l'activitat pública.

5. La mateixa preeminència dels aspectes eficientistes ha estat present en l'evolució recent del Civil Service britànic. Anne Stevens ens relata la incidència dels nous vents «managerials» en l'ètica tradicional dels funcionaris. A la Gran Bretanya també trobem l'equació entre privilegis funcionaris i esperit de servei o ètica funcional. I allà la dificultat ha consistit, igualment, en la manera com eliminar els privilegis gremials insostenibles sense perjudicar la imparcialitat política dels funcionaris públics. Els nous criteris de gestió, que trenquen el vell equilibri tradicional, han comportat un risc de politització dels funcionaris. La implantació del model generalitzat d'agències ha significat un debilitament de les responsabilitats polítiques. Uns funcionaris més polititzats prenen decisions presumptament tècniques respecte de les quals no queda clar qui es fa responsable políticament. Cal tenir en compte que aquest risc de politització es critica en un país en què la més petita activitat partidària o l'exercici d'un càrrec electiu o polític impliquen la pèrdua de la carrera funcional per a tota la vida.

Amb la substitució del funcionari *gentleman* pel funcionari *manager* s'ha aconseguit reduir la despesa pública, però s'ha hagut d'incrementar la lluita contra la corrupció. L'informe Nolan n'és una mostra. Els canvis en les funcions públiques han comportat una transformació en la funció pública. I els canvis no són possibles sense dificultats. El fet de qüestionar la vella *élite* dels clubs de Whitehall ha fet que l'ètica s'hagi ressentit i ja s'està estudiant una mesura moderna i trencadora: elaborar una llei de funció pública.

Joaquim Ferret i Jacas
Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat Autònoma de Barcelona

