

ESPECIAL  
«FUNCIÓN PÚBLICA»

---

*Estudios*



## PRESENTACIÓN

1. En la eterna asignatura pendiente de la reforma administrativa ocupa un lugar central la regulación de la función pública. Para contribuir al debate sobre las ideas que deberían presidir un nuevo enfoque de la misma se reúnen en este número diversos trabajos. No ha habido un afán de completud. Ciertamente son muchos los temas que quedan fuera del estudio de los trabajos que presentamos. Se ha pretendido simplemente plantearse dos preguntas básicas:

¿Qué exige la Constitución como contenido del régimen estatutario de la función pública?

¿Cuál es el contenido de las bases estatales?

Y junto con estas dos preguntas y su eventual respuesta se ha querido dirigir la mirada hacia el mundo anglosajón, que para bien o para mal ilumina los cambios en la función pública de los últimos decenios. Tanto en 1964, como en 1984, (en circunstancias políticas muy distintas) se ha coincidido en buscar inspiración en el modelo norteamericano de función pública. Y en el debate intelectual sobre la misma son hegemónicas las posturas que beben de esta fuente. No es por tanto arbitrario ni caprichoso centrar la atención en la evolución en los últimos veinte años del modelo norteamericano y en un elemento central de la función pública británica: el de la ética y los códigos de conducta.

2. A la primera de las preguntas a que se ha hecho alusión responde el trabajo de Miguel Sánchez Morón. Para dicho autor, la Constitución permite una enorme flexibilidad. Más que ante un sistema de preferencia estatutaria, que parece la opinión del Tribunal Constitucional, nos encontraríamos ante unos mínimos exigibles para todo el empleo público sea su relación de naturaleza laboral o funcionarial. Pero estos mínimos no deberían llevar a un uniformismo de la regulación de todos los servicios públicos sino al establecimiento de una «escala de la publicidad». En efecto, las exigencias que de la Constitución se derivan no llevan a idéntico resultado para todos los empleados públicos. Tanto el sistema de mérito (principios de igualdad, mérito y capacidad), como las garantías de la imparcialidad (inamovilidad e incompatibilidades), y especialmente estas últimas, deben modularse según las características de la función que se desempeñe. En esta perspectiva no hay una respuesta constitucional única a la evolución de nuestra función pública. La opción tendrá una naturaleza política. Los cuerpos están justificados por la naturaleza de sus funciones. La crisis del sistema tradicional de cuerpos proviene de la mutabilidad y diversidad de las funciones. El cuerpo exige una permanencia y nítida definición de la función a realizar,

como es el caso de los cuerpos relacionados con las funciones de defensa o seguridad. En estos casos, el espíritu de cuerpo, separadas las excrecencias gremiales, es espíritu de servicio. Creo que sólo donde se puede identificar un espíritu de servicio específico (relacionado con la función), que constituye su peculiar «carisma», tiene todo su sentido el sistema tradicional de cuerpos.

3. A la segunda de las preguntas formuladas responde el artículo de Joan Mauri. El análisis minucioso y crítico de la jurisprudencia constitucional nos muestra cuáles son en el momento presente las posibilidades de regulación del legislador autonómico. Dichas posibilidades son escasas debido a la noción de normas básicas o bases que con carácter general ha realizado nuestra jurisprudencia constitucional y en particular a la opción estatal por un modelo determinado de función pública y a la exigencia de intercomunicabilidad de funcionarios entre las administraciones públicas. La situación actual, que el artículo nos describe, variaría si el legislador básico adoptara un criterio más flexible. La extensión de lo básico depende en parte de la opción del legislador estatal. No parece dudoso que si la decisión política del legislador estatal se inclinara por un sistema flexible de mínimos, las bases deberían tener una menor extensión. La experiencia nos muestra que lo básico está muy ligado a las características de la regulación concreta. Si examinamos tanto la legislación vigente, como los distintos borradores de reforma sorprende la inexistencia de una línea lógica que determine por qué algo es básico o no lo es. De hecho es básico lo que constituye el núcleo de la regulación estatal con independencia de si está relacionado con el mínimo constitucional al que antes nos referíamos. Así, se declararían básicas regulaciones que nada tienen que ver con el sistema de mérito o la garantía de la imparcialidad; y, en cambio, estas exigencias constitucionales quedan insuficientemente protegidas. Por otra parte, la realidad nos enseña que la movilidad entre administraciones públicas no ha pasado de ser con pocas excepciones un piadoso deseo del legislador.

Una última consideración queremos hacer sobre las posibilidades del legislador autonómico. Aun en el caso de que el legislador básico adoptase un criterio de mínimos, sus competencias se centrarían en la materia jurídico-pública. Donde termina el derecho administrativo y empieza el derecho laboral, termina la competencia autonómica y empieza la competencia estatal. En este, como en otros casos, privatización y competencia autonómica son incompatibles.

4. Más difícil que determinar las posibilidades es elegir la mejor solución. En la función pública no hay una panacea que cure todos los males. La reflexión sobre la función pública norteamericana que nos ofrece Manuel Férrez está lejos de mostrarnos un mundo idílico. El sistema norteamericano, como destaca al autor, está muy ligado a la cultura organizativa dominante (la del *management*), al carácter multicultural de la sociedad y a las características de sus instituciones estatales. De ahí la preocupación fundamental para evitar la discriminación entre las diversas minorías, que llega a oscurecer el sistema de mérito. O el papel relevante de la independencia de las agencias, también en el caso de las que se ocupan de la función pública; lo que está en las antípodas de la libertad omnímoda del gestor con respecto a su personal. No hay que olvidar tampoco el papel extremadamente im-

portante de los jueces en una sociedad donde todo problema político acaba siendo un problema jurídico. La función pública americana está sometida a fuertes controles por parte de las agencias independientes y de la judicatura que van más allá de lo que es habitual en nuestra experiencia.

La pieza básica del sistema americano, la clasificación de puestos de trabajo, no está exenta de problemas. Gestores y clasificadores no tienen la misma visión sobre ella. Por otra parte, la clasificación de puestos de trabajo está en dependencia con el criterio de organización del trabajo que se adopte. Debe destacarse que el cuerpo directivo, el Servicio Ejecutivo Superior, no obedece a la lógica del sistema de empleo, sino que tiene características parecidas a las de los cuerpos europeos.

Los avances en el modelo americano se han producido en la línea del eficientismo. El *management* como ideología organizativa dominante responde a una visión economicista de la sociedad con fe ciega en el mercado y preocupada esencialmente en reducir el sector público y su coste. En la medida en que nuestra sociedad se aproxima al modelo americano de sociedad, las soluciones americanas devienen más adoptadas a nuestras necesidades. No se trata de un modelo de función pública que por su excelencia pueda hacer avanzar nuestra sociedad. De lo que se trata es de que la americanización de nuestra sociedad nos aproxima a una visión individualista, economicista y multicultural. Sin embargo, y a pesar de la americanización del mundo, no faltan en los Estados Unidos voces que reclaman profundizar en las especificidades de la actividad pública.

5. La misma preeminencia de los aspectos eficientistas se ha dado en la reciente evolución del Civil Service británico. Anne Stevens nos cuenta la incidencia de los nuevos vientos «manageriales» en la ética tradicional de los funcionarios. También en Gran Bretaña encontramos la ecuación entre privilegios funcionariales y espíritu de servicio o ética funcional. Y allí también la dificultad ha sido cómo eliminar privilegios gremiales insostenibles sin perjudicar la imparcialidad política de los funcionarios públicos. Los nuevos criterios de gestión, rompiendo el viejo equilibrio tradicional, han significado un riesgo de politización de los funcionarios. La implantación del modelo generalizado de agencias ha significado un oscurecimiento de las responsabilidades políticas. Unos funcionarios más politizados toman decisiones supuestamente técnicas de las que no queda claro quién responde políticamente. Téngase en cuenta que este riesgo de politización se critica en un país donde la más mínima actividad partidaria o el desempeño de un cargo electivo o político significa la pérdida de la carrera funcional de por vida.

Habiendo sustituido al funcionario «*gentleman*» por el funcionario «*manager*», se ha conseguido una disminución del gasto público, pero ha debido incrementarse la lucha contra la corrupción. El informe Nolan es buena muestra de ello. Los cambios en las funciones públicas han conllevado un cambio en la función pública. Y los cambios no son posibles sin dificultades. Puesta en cuestión la vieja élite de los clubs de Whitehall, se ha resentido la ética y se estudia una medida moderna y rupturista: hacer una ley de función pública.

Joaquim Ferrer i Jacas  
Catedrático de derecho administrativo  
de la Universidad Autónoma de Barcelona

