

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

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Alcalá

Presidente de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público

Recibido: Febrero 2006

Aceptado: Marzo 2006

Resumen

Se parte de la profunda modificación que ha experimentado la estructura del empleo público en España durante los últimos veinticinco años. Antes casi todos los empleados públicos eran funcionarios del Estado, mientras que hoy la inmensa mayoría prestan servicio en las Comunidades Autónomas o la Administración local y muchos de ellos tienen un contrato de trabajo o están sometidos a un régimen jurídico especial. Por eso, la legislación básica del Estado debe aligerarse, mientras que es preciso reforzar la cooperación entre todas las Administraciones públicas para determinar y negociar con los sindicatos condiciones similares de empleo.

Palabras clave: empleo público, descentralización, competencias del Estado.

1. La estructura del empleo público en nuestro país ha variado sustancialmente en el último cuarto de siglo.

Sin ninguna duda, el cambio más significativo es el que ha provocado la descentralización administrativa derivada del desarrollo del Estado de las Autonomías. Los datos son enormemente concluyentes. En el año 1983, fecha en que quedan constituidas todas las Comunidades Autónomas, el Estado contaba con 1.357.000 efectivos aproximadamente, de un total de 1.696.000 en el conjunto de las Administraciones Públicas ¹, esto es, con el 80% del personal, en números redondos.

Por el contrario, según los datos más recientes del Registro Central de Personal, correspondientes al mes de julio de 2005, los empleados de la Administración General del Estado y de los organismos y entidades públicas de ella dependientes, incluidas las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Administración de Justicia, eran 542.125 ², sólo un 22,5% del total de 2.401.179 empleados de todas las Administraciones Públicas.

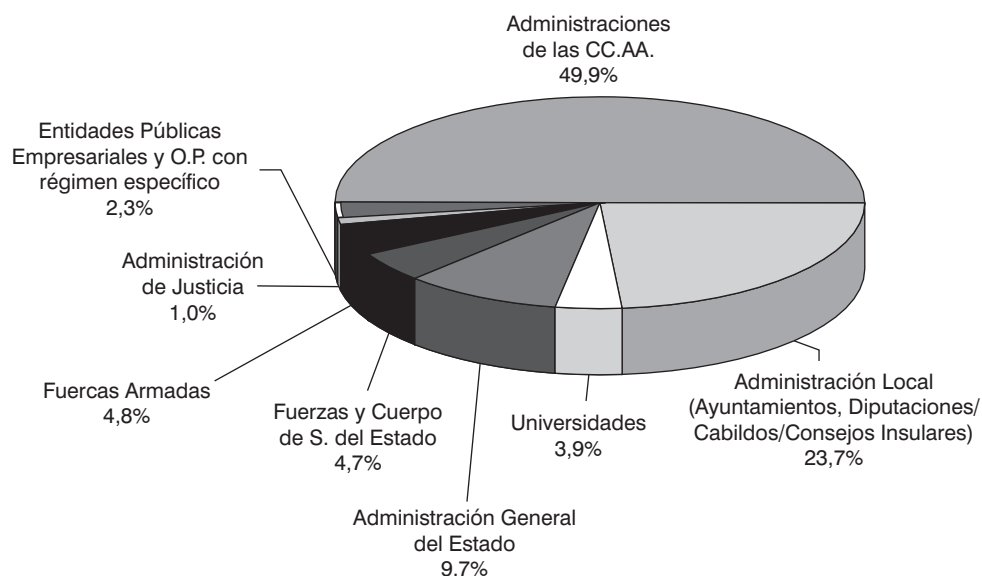
Las Comunidades Autónomas contaban ya con 1.196.223 empleados, un 49,9% del total, lo que se explica sobre todo por la transferencia a todas ellas de los Servicios de Salud y de la enseñanza no universitaria. Aunque la cifra real será sin duda algo superior, pues no se tiene en cuenta en el cómputo el personal de las entidades públicas empresariales y, menos aún, de las sociedades del sector público y de las fundaciones, que las Comunidades Autónomas han venido creando, cada vez en mayor medida ³.

Por su parte, la Administración local daba empleo a 568.127 personas, un 23% del conjunto. Pero con toda probabilidad este dato también se queda corto, pues no incluye el personal de mancomunidades y consorcios y otros entes locales diferentes de municipios, provincias e islas, ni el de las numerosas empresas municipales y provinciales, gran parte de ellas de reciente creación ⁴. Tampoco incluye a los alcaldes, concejales y diputados provinciales y otros cargos electos que tienen dedicación exclusiva, cuyo número es asimismo creciente. Si bien estos últimos cargos públicos, por su carácter electivo, no forman parte en puridad del empleo público (profesional), no es menos cierto que desempeñan también funciones retribuidas al servicio de las entidades locales y están incluidos en el Régimen general de la Seguridad Social, por lo que, al menos desde un punto de vista económico, deben ser tenidos en cuenta aquí.

**Distribución del personal al servicio de las Administraciones Públicas
Julio 2005**

	Número de efectivos	%
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	542.125	22,5
Administración General del Estado	233.364	9,7
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	113.583	4,7
Fuerzas Armadas	115.905	4,8
Administración de Justicia	23.681	1
Entidades Públicas Empresariales y Organismos públicos con régimen específico	55.592	2,3
ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1.196.223	49,9
Consejerías y sus OO.AA.	230.001	9,6
Área de la docencia no universitaria	489.509	20,4
Instituciones Sanitarias Sistema Nacional de Salud	427.261	17,8
Administración de Justicia	30.878	1,3
Fuerzas de Seguridad	18.574	0,8
ADMINISTRACIÓN LOCAL	568.127	23,7
Ayuntamientos	488.534	20,4
Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares	79.593	3,3
UNIVERSIDADES	94.784	3,9
TOTAL	2.401.179	100

Fuente: Registro Central de Personal. Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Julio 2005.



En definitiva, la otrora imponente maquinaria burocrática de la Administración Civil Estado, articulada en grandes y poderosos cuerpos de funcionarios, que era la verdadera médula del régimen centralista anterior a la Constitución, ha quedado reducida a 233.364 efectivos, ni siquiera el 10% del total. Aunque muchos de los funcionarios de las Comunidades Autónomas, los transferidos por el Estado, siguen perteneciendo a sus cuerpos de origen (en situación de servicio en otras Administraciones), su número se va reduciendo paulatinamente y, en pocos años, será insignificante. De aquel pasado —puede decirse— no queda ya casi nada.

No es éste, sin embargo, el único cambio que se ha producido y que ahora nos interesa poner de relieve. Al tiempo que tenía lugar ese impresionante proceso de descentralización territorial, la organización administrativa de cada nivel de gobierno se ha venido diversificando y, por así decir, fragmentando, en una pluralidad de organismos y entes de diferente tipo, dotados, en mayor o menor medida, de una autonomía funcional que, normalmente, incluye el reclutamiento y la gestión de su personal. Desde luego, los organismos autónomos y otras entidades públicas existen desde antiguo, pero las tendencias de la Nueva Gestión Pública imperante desde hace casi dos décadas y las nuevas formas de intervención administrativa en la economía han llevado a incrementar su número y sus modalidades: organismos de régimen administrativo, agencias, entidades empresariales, fundaciones públicas, entidades independientes de regulación, consorcios, sociedades de capital público para la gestión de infraestructuras, etc. No parece, por lo demás, que este proceso de descentralización funcional se haya detenido, como demuestra, por ejemplo, la tramitación del Proyecto de Ley de Agencias Estatales o la incesante creación de fundaciones del sector público y de sociedades municipales.

En consecuencia, la Administración —en los tres niveles territoriales de gobierno— se desglosa hoy en un universo de entidades y el empleo público sigue ese proceso de fragmentación. No sólo porque los empleados de unas y otras entidades públicas suelen gozar de al-

gunas peculiaridades de régimen jurídico, normalmente de carácter retributivo. Además, cada entidad aparece, para su personal propio e inclusive para el transferido o adscrito, como una «empresa» *a se*, de manera que su vínculo e identificación con la Administración matriz, esto es, con la burocracia tradicional, no existe, se relaja o se pierde.

Desde otro punto de vista, el cambio parcial de las funciones que desempeñan los poderes públicos que se ha producido en el último cuarto de siglo (privatización de servicios económicos y nuevas funciones de regulación, universalización de los servicios públicos básicos), unido al desarrollo de las nuevas tecnologías, ha hecho perder peso relativo al personal dedicado a tareas burocráticas o de gestión administrativa en sentido estricto. Ello, entre otras razones, explica el aumento del número de empleados públicos con contrato laboral, que, según los últimos datos disponibles, sería ya ampliamente mayoritario en la Administración Local y alcanza porcentajes significativos en el Estado y las Comunidades Autónomas⁵. De ahí que la denominación de «empleado público» sea hoy en día más definitiva de la situación del personal en el sector público que la tradicional de funcionario.

Además, durante los últimos años se ha mantenido e incluso acentuado la singularidad del régimen jurídico de algunos colectivos muy numerosos. Un ejemplo significativo es la aprobación del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, por Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que se ha adelantado a la reforma general de la legislación básica del empleo público. Otro, la cada vez mayor especialidad del régimen del profesorado universitario, regulado en sus aspectos básicos por la Ley Orgánica de Universidades y, en otros aspectos (por ejemplo, las modalidades de contratación y los complementos retributivos) por leyes, reglamentos y convenios o acuerdos colectivos de cada Comunidad Autónoma. Y algo similar se viene planteando, por el momento sin mayor concreción legal, para el personal docente no universitario. Por no hablar ahora de la especialidad del régimen jurídico de las Fuerzas Armadas, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, Administración de Justicia y órganos constitucionales.

Bien es verdad que el sistema de empleo público o de función pública que hemos tenido a lo largo de la historia no fue nunca monolítico. Pero hoy la diversidad es su más clara señal de identidad (si así puede decirse).

2. Ante este panorama, no puede extrañar que la evolución del régimen jurídico del empleo público y los proyectos de reforma del mismo manifiesten una acusada tendencia centrífuga. Cada Administración territorial es celosa de su autonomía organizativa y ello tiene reflejo directo en su política de personal. El mismo deseo comparten, por cierto, muchos entes instrumentales y Administraciones especializadas, que buscan salir del régimen común de la función pública o acentuar sus singularidades dentro del mismo, para afrontar mejor sus propios problemas de ordenación y gestión de los recursos humanos. Ejemplos claros de esta última tendencia los encontramos en el área de la Administración económica —Banco de España, Agencia Tributaria, entes de regulación de los mercados de la energía y las telecomunicaciones, etc.—, pero no sólo.

La Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que vio la luz cuando se iniciaba el proceso de descentralización política y administrativa, intentó ordenar ese proceso manteniendo una homogeneidad básica del régimen estatutario de los funciona-

rios públicos, que extendía incluso al sistema de carrera y a las retribuciones. La legitimidad de esa opción fue confirmada por la jurisprudencia constitucional (sobre todo en la STC 99/1987, de 11 de junio). Otras leyes del mismo período, como la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (Ley 53/1984, de 26 de diciembre), o posteriores, como la Ley 9/1987, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas adoptaron el mismo criterio e incluyeron regulaciones detalladas como parte de la legislación básica. Con algunos matices respecto de esta última Ley, el Tribunal Constitucional no opuso reparos jurídicos a la extensión y alcance de dicha legislación básica de los años ochenta ⁶.

También las Leyes de Presupuestos Generales del Estado han venido estableciendo, año tras año, límites uniformes a los incrementos retributivos de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, expresados en porcentajes máximos de subidas de las nóminas individuales y en la fijación exacta de las retribuciones básicas y de la cuantía del complemento de destino. A partir de mediados de los años noventa, las Leyes de Presupuestos han establecido igualmente normas comunes de reducción del personal —la denominada «tasa de reposición de efectivos»—, para combatir el déficit público y garantizar la estabilidad de las cuentas públicas. La validez constitucional de estas medidas legales, derivadas en un primer momento de la necesidad de cumplir los objetivos fijados por la Unión Europea, ha sido asimismo refrendada con reiteración ⁷. Y hoy en día, incluso cuando existe superávit de las cuentas públicas, dichas medidas se mantienen (con buen sentido).

No obstante lo anterior, la dinámica del modelo de organización territorial conlleva un grado creciente de desviación de las previsiones de esa legislación homogénea.

Tomemos como ejemplo el régimen retributivo. Pese a lo dispuesto en las Leyes de Presupuestos del Estado, es evidente que las retribuciones de los funcionarios de unas y otras Administraciones, de categoría y especialidad equivalente, no son las mismas. Aún sin incumplir la letra de la Ley, cada Administración puede modificar al alza los niveles de los puestos de trabajo y, por tanto, lo que paga en concepto de complementos de destino, o bien puede elevar discrecionalmente la cuantía del complemento específico propio de cada puesto o la destinada al complemento de productividad. A estos deslizamientos salariales se añaden a veces otros fondos en concepto de ayudas sociales, becas de formación, fondos de pensiones, etc., que constituyen retribuciones encubiertas y que también varían en cada caso.

Por otra parte, hay que tener en cuenta las condiciones de empleo que carecen de una regulación básica común y que las diferentes Administraciones Públicas pueden regular o acordar con los sindicatos a su manera. Es el caso, por ejemplo, de la jornada de trabajo —que en muchas Administraciones es de 35 horas semanales, mientras que en la del Estado sigue siendo de 37 y media— o del régimen de vacaciones, permisos y licencias. Tanto estas condiciones como aquellos derechos retributivos están sometidos hoy a negociación colectiva, que se lleva a cabo separadamente en cada Administración, de manera que los representantes de los empleados públicos pueden (y suelen) conseguir unas u otras ventajas, según los casos. Como ha señalado el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (p. 134):

«Entre otras cosas, algunas Comunidades Autónomas y Entes Locales (y, en algunos sectores, la propia Administración General del Estado) suelen iniciar la negociación colectiva tomando los incrementos establecidos en las Leyes Generales de Presupuestos del Estado no como un porcentaje a respetar estrictamente, sino como un punto de partida. De ello deriva una dinámica incrementalista del gasto público, sin especiales contrapartidas desde el punto de vista de la organización y mejora de los servicios. Además, los incrementos adicionales derivados de la negociación colectiva en el ámbito autonómico y local (o en otras Administraciones dotadas de autonomía de gasto) suelen pesar más en las organizaciones menos estructuradas y donde existe mayor proximidad entre el nivel de decisión política y los empleados, por lo que tienen normalmente menor capacidad para contener las presiones retributivas».

Más allá de eso, es difícil mantener un mismo modelo de carrera y promoción profesional para colectivos tan distintos como los que componen hoy el empleo público y para Administraciones de dimensión y características tan diferentes. Es obvio, por ejemplo, que un sistema de carrera basado en la provisión sucesiva de distintos puestos de trabajo jerárquicamente ordenados no resulta funcional ni viable en la mayoría de los Ayuntamientos, ya que en ellos no existen posibilidades reales de cambiar de puesto de trabajo para la gran mayoría de sus empleados. Lo cual explica también, en parte, la huida hacia el régimen laboral que se ha venido produciendo en el ámbito municipal. Pero esta preferencia por el régimen laboral se ha extendido hoy a otras Administraciones de reducida dimensión, entre ellas significativamente, a las nuevas «autoridades independientes» de regulación (CNMV, CNE, CMT, APD, y otras), que deben competir con el sector privado para atraer a buenos profesionales y no pueden organizar un sistema de carrera funcionarial interna. En este y otros aspectos, la legislación básica de la función pública de los años ochenta se ha convertido en un corsé muy estrecho, del que el propio legislador estatal (por no hablar del autonómico) intenta escapar tantas veces como le parece necesario.

Hay que decir, por otra parte, que esta tendencia a la diversidad del régimen del empleo público no es exclusiva de nuestro país. Con la única excepción de Francia, que mantiene (frente a no pocas críticas) sus Estatutos de Función Pública uniformes (el del Estado, el de la Función Pública Territorial y el de la Función Pública Hospitalaria), la diversidad es la regla en los demás grandes Estados europeos.

Así, en el Reino Unido, desde las reformas administrativas de los años ochenta, paradigma de la Nueva Gestión Pública, los departamentos del Gobierno y las agencias independientes o ejecutivas gozan de una amplia autonomía para la determinación de las condiciones de trabajo de su personal, incluyendo las retributivas (con excepción del sistema de pensiones).

En Italia la «laboralización» del régimen del empleo público que ha tenido lugar a partir de 1993 ha puesto fin al Estatuto legal de los funcionarios (con escasas excepciones) y ha abierto paso a la negociación colectiva en cada Administración de casi todas las condiciones de trabajo. Ello sin perjuicio de que se negocien de manera unitaria y a escala nacional algunos aspectos de la relación de empleo, mediante convenios marco o nacionales, para evitar agravios comparativos.

También en el sistema federal alemán las condiciones de empleo varían en unas y otras Administraciones territoriales (Federación, *Länder*, entes locales), con la notoria excepción de las retribuciones de los funcionarios en sentido estricto (no de otros empleados públicos, sometidos a convenio colectivo), que se regulan por una Ley federal aplicable por igual a todos ellos, con ligeras excepciones y un estrecho abanico de fluctuación según el lugar de destino.

3. Consciente de la situación descrita, la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público propuso en su Informe *«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»* (p. 43). Para la Comisión, las condiciones de empleo, incluido el régimen de carrera y promoción profesional, deben determinarse, en principio, en cada Administración territorial de manera autónoma. Por ello, la legislación básica debe redactarse conforme a criterios de subsidiariedad y proporcionalidad, es decir, conteniendo tan sólo la que convenga regular para el conjunto de las Administraciones Públicas con el objetivo de garantizar la aplicación de los principios y valores constitucionales que rigen el empleo público y de aumentar la eficacia y la productividad de nuestras Administraciones Públicas.

Esta propuesta supone atribuir una mayor responsabilidad a las distintas Administraciones para gestionar y regular su empleo público. No sólo, por cierto, a las Comunidades Autónomas, que podrán utilizar para ello su potestad legislativa. También a las entidades locales, cuya autonomía organizativa debe quedar garantizada frente a eventuales intromisiones excesivas e ilegítimas del legislador autonómico⁸. También supone aumentar la autonomía en materia de gestión del personal de las Universidades y a otros muchos entes y organismos públicos, como es natural en el marco de las leyes por las que se rigen.

En concreto, el Informe de la Comisión avala que se reconozca mayor capacidad a las Comunidades Autónomas y, en cierto modo, a las Administraciones Locales para determinar los puestos y funciones que deben quedar reservados a funcionarios públicos y los que pueden ser ocupados por personal laboral; que sea la legislación autonómica, tanto como la estatal, la que regule, para su respectivo ámbito de competencia, la figura del directivo público; que cada Administración establezca los instrumentos de planificación y gestión de los recursos humanos que considere más adecuados; que cada una de ellas pueda diseñar, con flexibilidad, la estructura de su empleo público, de acuerdo con sus necesidades, ordenando los puestos de trabajo, plazas y funciones mediante los instrumentos que estime convenientes (RPT u otros), en ejercicio de sus potestades de autoorganización, y creando y suprimiendo los cuerpos, escalas, grupos y categorías de funcionarios, con el único límite de los grupos de titulación que establezca el Estatuto Básico; que las Administraciones que lo deseen puedan implantar sistemas de carrera «horizontal» que no descansen en la movilidad jerárquica o vertical de los puestos de trabajo, sino en la progresión de grados o categorías fundada en la evaluación del trabajo y en los méritos personales del funcionario; que tanto las leyes del Estado como las de las Comunidades Autónomas puedan regular los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, la continuidad en ellos, los procedimientos de evaluación del personal y los supuestos de movilidad voluntaria y forzosa dentro de cada Administración;

que, en consecuencia, las leyes de las Comunidades Autónomas puedan establecer su propio modelo de retribuciones complementarias de los funcionarios, ya sea vinculándolas a la progresión en la carrera, a las características del puesto de trabajo que se desempeñe, o a la productividad; y, en fin, que se flexibilice también, en mayor o menor medida, la actual regulación básica, en exceso homogénea, sobre las situaciones administrativas de los funcionarios, los órganos de representación de éstos y el régimen disciplinario.

Es lógico suponer que el mayor margen de autonomía que se postula pueda llevar a una mayor variedad de regímenes en el empleo público, sobre todo porque permitiría poner en práctica distintos modelos de carrera. Pero tampoco conviene exagerar. La diversidad que se ha producido en los últimos años es más bien la consecuencia de la aparición de sectores con una regulación propia y diferenciada y de la multiplicación de entidades públicas instrumentales que de la descentralización territorial. Las burocracias centrales del Estado (Ministerios) y de las Comunidades Autónomas (Consejerías) e inclusive de los grandes Ayuntamientos siguen pareciéndose como gotas de agua, de la misma manera que no pueden encontrarse grandes diferencias sustantivas entre las leyes de función pública de unas y otras Comunidades Autónomas y de éstas con la legislación aplicable a la Administración General del Estado. Todas son herederas de un mismo modelo, que no se cambia radicalmente de la noche a la mañana. Es más, como ya viene sucediendo, el intercambio de ideas y experiencias y la práctica de la negociación colectiva hará que todos o la mayoría de los sistemas de empleo público de nuestras Administraciones evolucionen, muy probablemente, en una misma dirección, aquella que mejor permita solucionar los problemas de falta de eficacia y de rigidez de que adolece el régimen de la función pública actual y consolide unos derechos semejantes (en términos relativos) de los empleados públicos.

4. Ahora bien, todo lo anterior no significa que el Estado haya de renunciar a su función reguladora y de ordenación del sistema de empleo público en su conjunto. Ni es esa la opinión de la Comisión preparatoria del Estatuto Básico ni sería constitucionalmente posible, ya que corresponde al legislador estatal fijar las bases del régimen jurídico de los funcionarios (art. 149.1.18.^a CE), además de aprobar *in toto* la legislación laboral (art. 147.1.7.^a CE), aplicable (aún con matices) a muchos empleados públicos. Lo que sucede es que la mayor flexibilidad del régimen jurídico del empleo público que corresponde a la realidad de nuestro sistema administrativo obliga a rediseñar el papel del Estado, reinterpretando el alcance de la legislación básica sobre el estatuto de los funcionarios. Al mismo tiempo, la articulación del propio sistema de empleo público en su conjunto debe descansar en el reforzamiento de los instrumentos de cooperación entre Administraciones. Ahora bien, mediante la reforma de la legislación básica y las fórmulas de cooperación, así como a través del modelo que ofrezca en su propia Administración General, el Estado debe contribuir a impulsar la modernización de todas las Administraciones Públicas, que es un objetivo de interés general del que no puede abdicar.

En consecuencia, la legislación básica —el Estatuto Básico del Empleado Público que está previsto aprobar en los próximos meses— debe cumplir varias finalidades.

- a) En primer lugar, debe reforzar las garantías básicas de cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el empleo público, en concreto los de igualdad, mé-

rito y capacidad en el acceso y en la carrera y el principio de imparcialidad en el ejercicio de las funciones.

- b) En segundo lugar, debe garantizar una igualdad básica de derechos y deberes de todos los empleados públicos, compatible con las diferencias de concreción de algunos de esos derechos.
- c) En tercer término, ha de permitir que el Estado ejerza eficazmente sus competencias de garantía de la estabilidad presupuestaria y del control del gasto público, que forman parte de su competencia sobre la Hacienda Pública y la política económica general (art. 149.13.^a y 14.^a CE).
- d) En cuarto lugar, debe contener normas y orientaciones que faciliten la modernización administrativa, bajo el signo de la productividad.
- e) Por último, ha de sentar las bases que permitan la coordinación de los sistemas de empleo público de las diferentes Administraciones y la cooperación entre ellas.

Por lo que se refiere al primero de los objetivos, el Estatuto Básico ha de establecer reglas —y no sólo principios generales— firmes para mantener un sistema profesional de empleo público, fundado en el mérito y capacidad, y mejorar su funcionamiento. Eso requiere, en opinión de la Comisión, introducir normas que limiten la temporalidad en el empleo público y la reduzcan a los casos en que esté estrictamente justificada; supone atribuir a funcionarios de carrera en exclusiva determinadas funciones —las que impliquen el ejercicio de potestades públicas y de salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas—, en sintonía con el Derecho de la Unión Europea; implica proponer un estatuto propio de la función pública directiva, a desarrollar por las leyes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas; y, sobre todo, significa establecer las garantías necesarias, en cuanto a requisitos admisibles para el acceso al empleo público, tipos de pruebas de selección y composición de los órganos selectivos, para que quede vedada cualquier discriminación y se reduzca el riesgo de favoritismo o clientelismo político y sindical.

La garantía del principio de imparcialidad, por su parte, debe conducir a un régimen sustancialmente homogéneo de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (flexibilizando quizá el actual en lo que se refiere a la incompatibilidad con actividades privadas extrañas a las funciones del empleado público y fuera del horario de trabajo). También debe traducirse en algunas reglas sobre la estabilidad en el empleo y la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, así como —con la necesaria flexibilidad— sobre la permanencia en el puesto de trabajo, supeditada esta última a la evaluación positiva del desempeño.

La regulación de un régimen básico de derechos y deberes de los empleados públicos supone regular en el Estatuto Básico el listado de unos y otros, incluyendo un conjunto de valores y normas éticas de conducta generalizables. Ello sin perjuicio de que sea la legislación de desarrollo, para la Administración del Estado o la autonómica y local, la que concrete el contenido de tales derechos y deberes. Eso sí, en la medida en que forman parte de los derechos comunes de los trabajadores, el Estatuto Básico debe contener la regulación unitaria

de ciertos derechos laborales (entre ellos los que permitan la conciliación de la vida laboral y familiar) y de algunas situaciones administrativas (excedencias) vinculadas a esos mismos objetivos, a la protección de las víctimas de la violencia de género o a otros fines semejantes de política social.

Igualmente el Estatuto Básico debería mantener un régimen común en materia de extinción de la relación de empleo público, en particular de jubilación, y sus consecuencias sobre el régimen de derechos pasivos y de la Seguridad Social, aunque no hay que olvidar que existen ya peculiaridades para algunos colectivos (personal docente, Carrera Judicial, Administración militar y Policía). En estas últimas materias, la regulación básica debe seguir siendo tan concreta y detallada como hasta ahora, pues se trata de aspectos esenciales de la relación de empleo, en los que debe primar la igualdad de trato de todos los empleados públicos.

Muy en particular, el Estatuto Básico ha de regular los derechos colectivos de los funcionarios, bien por remisión a la legislación general de libertad sindical y de huelga, bien mediante un régimen homogéneo de negociación colectiva. Están aquí en juego derechos constitucionales de naturaleza sindical que las propias organizaciones representativas de los empleados consideran de inexcusable regulación por el Estado, con aplicación uniforme en todo el territorio nacional. El alcance de lo básico, es decir, su grado de concreción y uniformidad, seguirá siendo mucho mayor en estos aspectos que en otros, previsiblemente, y ello no carece de justificación jurídica, pues, en términos sustantivos, se trata de la traslación de una pieza esencial de la legislación laboral (competencia exclusiva del Estado), con los matices correspondientes, al ámbito del Derecho de la función pública.

5. Reflexión aparte merece el papel que ha de reservarse al Estado en lo que atañe al régimen retributivo de los funcionarios.

Por respeto a la autonomía financiera y de gasto de las Administraciones Públicas y también por razones de eficacia del sistema de empleo público, se debería partir de la idea de que cada Administración debe determinar las retribuciones de sus empleados. Como ya se ha dicho, así sucede ya actualmente en buena medida, pese al relativo uniformismo de la legislación básica de función pública vigente (art. 23 de la Ley 30/1984, de 5 de agosto).

Hoy en día las Administraciones Públicas se mueven en un entorno laboral mucho más dinámico que en el pasado, por lo que necesitan ofrecer a su personal condiciones retributivas lo suficientemente atractivas para reclutar buenos profesionales, retenerles en el servicio público, incrementar su motivación y fomentar su dedicación exclusiva real, cuando es necesaria. Bien es cierto que las retribuciones no son el único tipo de recompensas que se ofrecen al empleado público. La estabilidad en el empleo, la mayor facilidad para conciliar la vida laboral y familiar, el prestigio de determinados cuerpos y categorías de funcionarios, las expectativas de promoción y la propia función de servicio a los ciudadanos constituyen otras tantas ventajas del empleo público en comparación con la empresa privada, para muchos empleados mucho más importantes que su salario. Pero no se puede minusvalorar la importancia del sistema retributivo. Tanto es así que puede observarse, de hecho, una creciente (si bien aun reducida) competencia entre Administraciones para atraer a los mejores empleados públicos procedentes de otras (sobre todo a ciertos funcionarios de los grupos superiores y a

personal con habilidades y experiencia directiva), mediante la oferta de retribuciones superiores.

En cada Administración, las retribuciones se vinculan al modelo efectivo de carrera administrativa y, lógicamente, a la práctica de la negociación colectiva, desde que se ha reconocido legalmente y se ha consolidado. En uno y otro aspecto las diferencias entre Administraciones son ya sensibles y de ahí derivan desigualdades retributivas entre empleados de similar categoría que prestan funciones equiparables, según la Administración en la que trabajan. Hay que insistir en que esta desigualdad es estructural, esto es, inherente a un sistema administrativo tan descentralizado como el nuestro y que no sólo se produce entre los tres niveles de gobierno —estatal, autonómico y local— sino también dentro de cada uno de ellos. En la práctica, como hemos apuntado, una de las razones del espectacular desarrollo de la descentralización funcional, esto es, de la aparición de entidades instrumentales de todo tipo, reside en la búsqueda de un régimen de empleo público singular (en gran parte de los casos laboral), que permita escapar de la rigidez y el uniformismo del sistema retributivo general de los funcionarios públicos.

La igualdad de retribuciones con independencia de la Administración de destino, que para muchos constituye un objetivo deseable, resulta imposible de lograr en términos absolutos, salvo que se produjera un gran acuerdo nacional entre el conjunto de las Administraciones empleadoras, algo poco imaginable en estos momentos.

Ello no obstante, existen también razones poderosas para mantener un régimen legal básico de retribuciones de los funcionarios, aunque su aplicación o concreción no sea uniforme ni tenga como resultado aquella igualdad total. El Tribunal Constitucional las ha explicitado repetidamente, al declarar la constitucionalidad de los límites impuestos por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado⁹. Son razones que tienen que ver con la igualdad básica de los empleados públicos y la solidaridad entre ellos. Pero sobre todo son razones vinculadas a la competencia del Estado sobre la política económica general, a la garantía de la estabilidad presupuestaria y al control del gasto público, uno de cuyos componentes esenciales es, sin duda, el gasto de personal. Entre la imposibilidad de conseguir, aquí y ahora, una absoluta igualdad y retributiva y la autonomía absoluta de gasto —con la consiguiente «jungla» retributiva, por usar una conocida expresión italiana— caben, sin duda, opciones intermedias.

Lo que sucede es que, como señala el Informe de la Comisión de expertos, el mecanismo utilizado hasta ahora por las Leyes de Presupuestos, esto es, establecer incrementos generales de las retribuciones de todos los empleados públicos, individualmente considerados, no ha servido para conseguir esa igualdad real y su aplicación efectiva es difícil de controlar. En la práctica, las diferentes Administraciones pueden alterar fácilmente esas previsiones, según se ha expuesto, mediante la reclasificación del nivel de los puestos de trabajo, la modificación de los complementos específicos y otros fondos adicionales. Y eso no sólo ha sucedido en la Administración autonómica y local, sino también en la Administración General del Estado. El propio Informe de la Comisión demuestra (con datos proporcionados por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda), que el incremento anual de las retribuciones medias en la Administración Gene-

ral del Estado ha sido claramente superior a los incrementos autorizados por las Leyes de Presupuestos ¹⁰.

De otro lado, si se acepta, como la Comisión ha propuesto, una mayor capacidad de las Administraciones autonómicas y locales para diseñar su propio modelo de carrera, ello llevaría consigo el reconocimiento de una mayor autonomía (al menos del legislador autonómico) para establecer el esquema de retribuciones complementarias. Ni los puestos de trabajo tendrían que clasificarse ya en todas las Administraciones en 30 niveles, como hasta ahora (o, sencillamente, en niveles), ni podría aplicarse con carácter general el actual complemento de destino, con las cuantías unitarias que fijan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año. Antes bien, las leyes reguladoras de la función pública, generales o sectoriales, del Estado y de las Comunidades Autónomas, podrían establecer complementos distintos que retribuyan la carrera, la función o el puesto de trabajo y el rendimiento (y aún otros factores).

Por cierto, la legislación sectorial ha comenzado ya a establecer este régimen diferenciado de retribuciones complementarias. Así, por ejemplo, la legislación universitaria, que regula los complementos de méritos docentes y de investigación (quinquenios y sexenios), más otros complementos peculiares establecidos hoy por cada Comunidad Autónoma. También el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud contempla complementos novedosos, como el de «atención continuada» y el de carrera, éste último diferido al momento en que se implante un sistema de categorías de carrera (art. 43.2). Avanzamos, pues, seguramente sin vuelta atrás, hacia un régimen diferenciado de retribuciones complementarias.

Por todo ello, el Informe de la Comisión postula que los límites de incremento de los gastos de personal que el Estado pueda acordar cada año para todas las Administraciones Públicas se determinen en porcentajes globales sobre la «masa salarial», de manera que a ellos deban atenerse los Presupuestos de las distintas Administraciones Públicas (en su Capítulo I), sin perjuicio de cómo distribuya cada una el volumen de gasto correspondiente entre sus empleados. Ese sería, por lo demás, el límite legal anual insuperable por la negociación colectiva, en todos y cada uno de los niveles y sectores de la Administración. Límite que corresponde fijar sin duda al legislador estatal y al que deben subordinarse los convenios y acuerdos colectivos, so pena de nulidad, ya que están sujetos a la ley y al principio de cobertura presupuestaria, como dejaron claro la STS de 21 de marzo de 2002 y el Auto del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2005. Con independencia ahora, de las dificultades de concreción y, sobre todo de control, que puedan derivarse de esa propuesta, a la vista de las circunstancias parece más realista que el modelo vigente. Y, sobre todo, permite conciliar mejor la garantía de estabilidad presupuestaria y la autonomía de gasto.

Además de ello y en la medida en que repercute directamente sobre el sistema de clases pasivas, que financia el Estado, pero que se aplica todavía a muchos funcionarios que prestan servicio en la Administración de las Comunidades Autónomas, el legislador estatal debería mantener un régimen unitario de retribuciones básicas —para ser más exactos, el sueldo base y los trienios, pero no ya las pagas extraordinarias, que tienden a incluir en todo o en parte la cuantía de las retribuciones complementarias— cuyas cuantías podrían seguir siendo determinadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, como hasta ahora.

6. Dicho lo anterior, la articulación del sistema de empleo público del país en su conjunto debe procurarse a través de una colaboración más estrecha entre todas las Administraciones implicadas.

Bien es verdad que muchas veces esta cooperación resulta difícil de lograr y queda muy limitada en la práctica por los intereses de partido y la desconfianza política entre los gobernantes o dirigentes de las diferentes Administraciones Públicas, cuando no (en el caso de algunas Comunidades Autónomas), por razones de principio, esto es de afirmación celosa de la propia competencia. En materia de empleo público, no obstante, la colaboración suele ser mayor que en otros ámbitos y puede serlo aún más, en la medida en que los problemas a afrontar son en buena parte comunes. No sólo eso, sino que muchas veces puede interesar a los gobernantes resolverlos en unión, entre otras cosas para no tener que hacer frente a reivindicaciones particularistas.

La cooperación entre Administraciones para determinar las condiciones de empleo de su personal puede abarcar no pocos aspectos del régimen del empleo público. Ante todo, aquellos que son objeto de negociación con los sindicatos, incluidos los incrementos retributivos. Desde este punto de vista, las Administraciones pueden aparecer en las Mesas de negociación como una especie de «patronal» del sector, adoptando posiciones comunes, acordadas *a priori*. Para lo cual, como es lógico, deberán reforzar su propia consideración como «empresa» o parte empleadora, subordinando a este tipo de consideraciones otras de estricto carácter político.

Esa última posibilidad, que goza del consenso de las grandes organizaciones sindicales (interesadas en monopolizar un ámbito de negociación como ése), ha empezado ya a concretarse, aún antes de elaborarse el Anteproyecto de Estatuto Básico de los Empleados Públicos, mediante un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, presentado por el Gobierno en Las Cortes en el mes de octubre de 2005 (que probablemente será ya Ley cuando se publiquen estas líneas). Se crea con esta modificación legal una «Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas», como un foro de encuentro necesario que permita negociar materias comunes que afecten al conjunto de los empleados de todas las Administraciones Públicas. En dicha Mesa está previsto que la representación de las Administraciones Públicas sea unitaria y que se negocien los proyectos de legislación básica sobre el empleo público que deban ser objeto de negociación colectiva, más otros que afecten globalmente al personal.

Como es natural, lo primero que debería negociarse en esa Mesa son los incrementos retributivos anuales o sus límites. Eso supone que el Gobierno habría de acordar previamente con Comunidades Autónomas y representantes de la Administración Local tales incrementos (o, al menos, intentarlo). De esta manera, esos límites presupuestarios generales serían fruto de un amplio compromiso entre Gobiernos de todo nivel y los grandes sindicatos, algo que, en teoría al menos, debería servir para reducir el riesgo de desviación de los límites presupuestarios que hoy se produce y ya hemos comentado.

Por su parte, el Informe de la Comisión de expertos propuso también que se puedan crear Mesas semejantes en el nivel de cada Comunidad Autónoma para la negociación con-

junta de las condiciones específicas de empleo del personal de la Administración autonómica y de las Administraciones locales (y en su caso de las Universidades) radicadas en su territorio, y que se reconozca legitimación para negociar a las asociaciones de municipios (y provincias) y a las entidades supramunicipales. También por estas vías podrían reducirse las diferencias retributivas generadoras de agravio.

En un ámbito sectorial tan importante como el del personal estatutario de los Servicios de Salud, esa cooperación entre Administraciones está ya institucionalizada, a través del Foro Marco para el Diálogo Social, en el que han de negociarse los aspectos relativos a la normativa básica de dicho personal (art. 11 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud). Está por ver, no obstante, su efectividad.

De esta manera, como sucede en otros Estados descentralizados (Alemania e Italia, por ejemplo), la negociación colectiva se puede convertir en el instrumento de igualación (relativa) de las condiciones de empleo, una función que dejaría de cumplir, en parte, la legislación básica del Estado, por las razones indicadas. Pero hay que insistir en que la posibilidad de que este mecanismo de cooperación funcione depende de la voluntad de las Administraciones afectadas, de su interés real en negociar en común y no por separado. Sólo de esta manera podrá ponerse coto a las pretensiones sindicales de considerar los grandes acuerdos nacionales como un mínimo adquirido, susceptible de mejoras indefinidas en ámbitos territoriales y sectoriales determinados.

7. La cooperación entre Administraciones no sólo debe organizarse, sin embargo, para la práctica de la negociación colectiva y la regulación o determinación negociada de las condiciones de empleo básicas o comunes. Otra función esencial de aquélla debe ser promover la posibilidad de movilidad interadministrativa del personal. Desde este punto de vista, es interesante (aunque no fácil) que las Administraciones Públicas acuerden aproximar sus políticas de personal y, más en concreto, aprueben criterios o sistemas que permitan homologar las categorías de funcionarios de unas y otras en función de los requisitos exigidos para el acceso y las fórmulas de promoción en la carrera. Sin duda, la presión sindical para lograr esta meta va a mantenerse y quizá a incrementarse, como sucede ya en el caso del personal sanitario. Pero hay que volver a subrayar que todo dependerá de la voluntad política de las Administraciones implicadas.

En fin, otra finalidad de la cooperación entre Administraciones debe ser mejorar la información hoy disponible y las bases de datos que faciliten el análisis del funcionamiento del sistema y el intercambio de ideas y experiencias. En la actualidad se observan importantes carencias en el terreno de la información, a pesar incluso de la obligación legal de facilitarla la Registro Central de Personal. Por eso el Informe de la Comisión ha propuesto la creación de un Observatorio del Empleo Público, vinculado a los órganos de coordinación de las políticas de empleo de las Administraciones Públicas.

No obstante, el intercambio de ideas y experiencias sí se viene cumpliendo hoy en día, de manera relativamente satisfactoria, a través de la Comisión de Coordinación de la Función Pública, un órgano de segundo nivel (integrado por los Directores Generales de Función

Pública del Estado y de las Comunidades Autónomas y presidido por el Secretario General de Administración Pública), que tiene un funcionamiento muy regular.

Para la adopción de acuerdos de mayor contenido político, conviene poner en marcha realmente la Conferencia Sectorial de Administración Pública, un órgano de nivel superior (Ministro y Consejeros de las Comunidades Autónomas), ya previsto en la actualidad, pero de escasa vida hasta ahora. En esta Conferencia Sectorial, como en aquella Comisión de Coordinación, sería conveniente incluir una representación de la Administración Local, que integra, como se ha dicho, a la cuarta parte del empleo público.

8. En conclusión, si se aceptan en términos generales las propuestas del Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, nuestro régimen jurídico del empleo público evolucionará hacia una mayor diversidad, coherente con el grado de descentralización territorial y funcional que ha alcanzado el sistema administrativo español en los últimos años.

Esa mayor diversidad conlleva como consecuencia probable una mayor desigualdad de las condiciones de empleo, incluidas las retribuciones, entre unas y otras Administraciones y unos y otros sectores del empleo público. Desigualdad que la legislación básica del Estado sólo podrá contener dentro de ciertos límites. Por el contrario, permitirá a cada Administración ampliar el margen de decisión en materia de política de personal, abordar con menores restricciones sus necesidades y satisfacer mejor las aspiraciones de sus empleados, aunque dentro de los cauces determinados por las medidas generales de estabilidad presupuestaria. A mayor libertad de decisión, mayor responsabilidad política, no obstante.

La igualdad (relativa) de las condiciones de empleo deberá recomponerse, si es posible, por medio de la negociación colectiva de ámbito nacional (y autonómico). Este escenario es, en términos de futuro, más realista, por cuanto puede ser de interés común de los sindicatos más representativos de ámbito estatal y de las diferentes Administraciones Públicas (o de la mayoría de ellas) lograr acuerdos de aplicación general al conjunto de los empleados públicos, evitando la espiral de reivindicaciones basadas en supuestos agravios comparativos. Pero, obviamente, es una mera expectativa, por lo que habrá que ver si se concreta en la práctica.

Por otra parte, es posible que una situación como la descrita facilite el paulatino desarrollo de un modelo más dinámico de empleo público, esto es, un sistema en el que las Administraciones puedan competir en mayor medida con otros entes públicos y con la empresa privada para conseguir el personal que necesitan y en el que se vaya sustituyendo la concepción del empleo público tradicional, esto es la del empleo vitalicio (y en parte acomodaticio), por otra más flexible y basada en la pluralidad de oportunidades. En alguna medida así está sucediendo en el área de la Administración económica, más próxima a la de la empresa privada y, por ello, más proclive a la laboralización del régimen de su empleo público. Pero no puede minusvalorarse la fuerza que mantiene aquella concepción tradicional en muchos sectores de la función pública y el atractivo de la estabilidad en el empleo por encima de todo. Más aún, no cabe duda de que el clásico sistema de carrera sigue siendo el más apropiado para aquellas áreas nucleares de la burocracia pública, en las que prima la identificación con

el Estado (esto es, con el poder público). No debe darse un trato igual a lo que es esencialmente diferente.

En fin, sólo cabe añadir que las propuestas del Informe de la Comisión de expertos ha tenido una amplia acogida en el primer Borrador del Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que el Ministerio de Administraciones Públicas dio a conocer a todas las Administraciones y a los agentes sociales a finales de 2005. Es posible que al publicarse este trabajo se conozca ya la suerte de ese Borrador y, en su caso, el Proyecto de Ley correspondiente, con el que el lector habrá de contrastar las ideas aquí expuestas.

Notas

1. Fuente: INAP e Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.
2. Sin embargo, no se incluye en esas cifras el personal de las Sociedades dependientes del Ente Público RTVE, ni el de las fundaciones del sector público estatal, ni el personal de los órganos constitucionales —Cortes, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial— ni el del Consejo de Estado. Menos aún el personal de las sociedades mercantiles del sector público estatal que realizan funciones propiamente administrativas (así las Sociedades de Gestión de infraestructuras). Todo este personal suma algunos miles de empleados más, aunque no demasiados.
3. Así se deduce de un Informe de la IGAE, *El Sector Público Empresarial y Fundacional. Composición y Estructura. 2003*, recientemente publicado. Según dicho Informe, a finales del ejercicio 2003, existían 585 empresas dependientes de las Comunidades Autónomas, frente a 265 dependientes del Estado. Probablemente al día de hoy, el número de sociedades mercantiles del sector público autonómico sea aún superior.
4. El mismo Informe de la IGAE mencionado en la nota anterior revela que en 2003 existían nada menos que 774 empresas municipales y 137 creadas por otros entes locales (Diputaciones Provinciales, mancomunidades, etc.). El número de sociedades mercantiles de carácter local se ha multiplicado de manera espectacular en los últimos años, según dicho Informe. Aparte de otros aspectos preocupantes (menor control político y jurídico, ocultación de deuda pública), este fenómeno supone excluir a miles de empleados del régimen del empleo público y de los principios que lo rigen, entre ellos el de mérito y capacidad, a través de un artificio jurídico. Pero no es ésta la ocasión de ocuparse a fondo de ello. En todo caso, la EPA, que incluye como empleados del sector público también a los de las empresas dependientes de todas las Administraciones Públicas y a los altos cargos arroja cifras superiores (en casi 300.000 empleados) a las del Registro Central de Personal.
5. Según los datos del Registro Central de Personal referidos a julio de 2005, en la Administración local se cuentan 338.911 contratados laborales, frente a sólo 196.689 funcionarios y 32.527 empleados de otro tipo (eventuales, interinos). En las Comunidades Autónomas, los funcionarios siguen siendo mayoría (747.537), frente a los laborales (140.294) y otro personal (308.392, en buena parte personal de los Servicios de Salud). También la Administración General del Estado, incluida la Administración de Justicia, el personal de Defensa y los organismos y entidades públicas, cuenta con 134.730 contratados laborales, casi un 25% de sus efectivos.
6. Véanse, en particular, las SSTC 178/1989, de 2 de noviembre y 43/1996, de 14 de marzo).
7. Así, en SSTC 63/1986, 96/1990, 237/1992, 385/1993, 176/1996, 103/1997, 62/2001 y 24/2002.
8. No es posible dejar de mencionar aquí el reciente *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*, elaborado por la Generalidad de Cataluña, en el que, entre algunas propuestas modernizadoras del régimen del empleo público en esa Comunidad Autónoma, se plantea una profunda integración de la función pública local con la de la

Administración de la Generalidad, a través de pruebas conjuntas de acceso y de una misma RPT para todas las Administraciones Públicas catalanas, por ejemplo.

9. Véanse las Sentencias citadas en la nota 7.
10. Así, mientras que, según las previsiones de las Leyes de Presupuestos, los incrementos máximos autorizados de retribuciones de los funcionarios públicos entre 1997 y 2003 fueron de un 12,50% (por cierto, muy inferiores al IPC, que creció un 18,91% en el mismo período), los incrementos reales de retribuciones medias en la Administración General del Estado alcanzaron el 27,61% (p. 133).

Abstract

The starting point of this study is the profound changes experienced in the structure of the public employment system in Spain in the last 25 years. Hitherto almost all public employees were public servants of the central state, whereas today the vast majority of them works for the autonomous communities (regions) or for local government and a large number of them have a work contract or they work under a special legal relationship. So, the core legislation of the central state concerning that matter should be briefer, whereas it is necessary to strengthen cooperation between every level of administration to establish and to negotiate some similar labour rules for public employees.

Key words: public employment, decentralization, central state powers.

