

LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA: VALORACIÓN CRÍTICA DE SU SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO A PARTIR DE LOS MANDATOS Y PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA GUIADO*

Hace diez años tuve el honor de organizar en la Escuela Gallega de Administración Pública, en la bella ciudad de Santiago de Compostela, unas Jornadas sobre el Estatuto de la Función Pública, contando con la inestimable colaboración de amigos y compañeros, algunos de los cuales, después, se han aupado a puestos relevantes de la vida pública española.

El título de mi intervención en aquellas jornadas fue «Reflexiones sobre el Estatuto de la Función Pública» y en ella abordé el tema desde una doble perspectiva. De un lado, la posibilidad o no de llegar algún día a contar con un verdadero Estatuto, de carácter globalizador; cuestión a la que entonces respondí en sentido negativo y quizás demasiado pesimista, sosteniendo que, en nuestro país, nunca llegaríamos a contar con el tan artificialmente deseado Estatuto de la Función Pública. Como vienen demostrando los acontecimientos, y a las pruebas me remito como dicen los abogados dentro de su jerga tradicional, mi profecía se ha venido cumpliendo hasta ahora, y mucho me temo que se seguirá cumpliendo en años venideros. Y de otro, planteé en Santiago de Compostela dos temas que se antojan esenciales en relación con la Función Pública, como son el dilucidar previamente si el texto constitucional del 78 apostó por la unidad o la pluralidad burocrática, y si optó por la funcionarización o la laboralización del empleo público.

Podríamos afirmar que ambos temas son de los más polémicos, y al mismo tiempo de los más trascendentes, cuando se penetra por los entresijos de nuestra Carta Magna en orden a aclarar, si es que ello es posible, qué modelo de Función Pública ha diseñado el Constituyente. Al análisis de ambos temas voy a dedicar, en primer término, mi atención, para seguidamente pasar a desarrollar con cierto detalle la problemática actual de los servidores públicos y finalizar con una interpretación de aquellos preceptos de la Constitución que, si bien no inciden directamente en la regulación del personal de las Administraciones, sin embargo, en un intento renovador y menos trillado por la doctrina, deben ser considerados, interpretados y aplicados de manera que nos permitan trazar los perfiles de una Función Pública en armonía con las exigencias de nuestro tiempo y con las reivindicaciones de la sociedad en la que vivimos.

*Consejero Técnico de la Subdirección General de la Función Pública Local.

Retomando el hilo de lo anteriormente dicho, hay que empezar por afirmar que, como era de esperar y nadie debe sorprenderse por ello, tanto el tema de la unidad o diversidad como el de la funcionarización o laboralización han sido abundantemente tratados por la doctrina con disparidad de criterios y enfoques. En el momento presente, hay que señalar que mientras el primero de los temas ha perdido interés por razones obvias debidas al transcurso del tiempo, el segundo sigue candente y está sobre la mesa tanto de los autores como incluso de los tribunales de justicia.

Por lo que concierne al tema de la unidad o diversidad, la mayoría de los autores defiende una postura de equidistancia y equilibrio. Y, así, Muñoz Machado afirma que «la Constitución española se ha situado en un punto que bien podría considerarse intermedio entre las dos opciones» posibles, como son: primera opción, la de que cada Comunidad Autónoma disponga de su «propia burocracia, reclutada y formada en el marco del territorio y bajo las directrices de sus órganos de gobierno y administración, a quienes se reconoce el derecho a mantener una política de personal propia, aunque más o menos enmarcada en las grandes directrices estatales»; y segunda opción, la de postular «una Función Pública única para todo el Estado» que, como apostilla Muñoz Machado, «aunque es menos autonomista quizá» que la primera, «ofrece, sin embargo, algunas ventajas nada desdeñables». Resumiendo, pues, lo acabado de exponer, para el profesor citado la Constitución se inclina por una fórmula en virtud de la cual cada Comunidad Autónoma tiene su propia Función Pública, si bien corresponde al Estado dictar las normas y «directrices básicas de general y obligado cumplimiento».

Al hilo de estas consideraciones, a la altura del tiempo en que estamos, tal vez no interese tanto seguir pensando sobre lo que quiso o no quiso el Constituyente, máxime cuando sus propósitos en orden a elaborar un Estatuto de la Función se han visto frustrado hasta la fecha, cuanto en valorar qué es lo que, en la realidad, ha sucedido y por qué ha sucedido. En otras palabras, se trata de aclarar si, no existiendo un Estatuto que formalice la regulación del personal público, nuestra Función Pública ha seguido la senda de la unidad o se ha decidido a transitar por la senda de la diversidad, la pluralidad y la diferenciación.

No resulta fácil contestar a esta interrogante, pero en mi opinión la senda preferida y elegida por las Comunidades Autónomas ha sido la segunda de las citadas, de tal modo que, salvo un conjunto de normas que han sido respetadas y cumplidas por todas ellas, la tendencia, como era de esperar, ha sido la de apostar por normas propias y «originales», por buscar más la diferenciación que la analogía, por cerrar fronteras antes que abrirlas a los colectivos procedentes de otras latitudes, por asegurarse un régimen jurídico lo más peculiar y distintivo posible. ¿Hubiéramos asistido a este proceso de distanciamiento y diferenciación entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado si hubiera sido aprobado el Estatuto constitucionalmente previsto?. Posiblemente no, o al menos dicho proceso hubiera sido menos intenso; pero, al fallar el factor de unificación y vertebración que es un Estatuto de la Función Pública de aplicación generalizada, se han desatado las corrientes disgregadoras y se han acentuado las posiciones rompedoras, con lo que, en la actualidad, nuestra Función Pública da la sensación de incoherencia, falta de unidad, incluso desorden que debiera hacernos reflexionar a todos con serenidad y cautela. Y, por supuesto hemos de pensar que el Constituyente no quiso abrir estas brechas peligrosas de inestabilidad y desigualdad que conducen a

presentar una imagen deteriorada de la Función Pública, sometida a regulaciones muy divergentes entre sí en puntos clave como son, por ejemplo, las retribuciones, las pruebas selectivas, la carrera administrativa, la movilidad, etc.

El otro gran tema, el de determinar la naturaleza de las relaciones de empleo público, es igualmente de extraordinario interés, ya que lo que está en juego es toda una concepción de la Función Pública según se defiendan tesis estatutarias o laboristas.

En este campo las posturas y planteamientos doctrinales han sido y siguen siendo más definidos y radicalizados, ya que aparecen revestidos de connotaciones ideológicas, que claramente subyacen en los autores que propugnan la funcionarización o la laboralización. Así, el profesor Parada Vázquez entiende que «la primera y más importante cuestión que la referencia constitucional expresa al sistema de función pública y al concepto de funcionario suscita es la relativa a la constitucionalidad de la disfuncionarización de parte del personal que sirve a las Administraciones Públicas o, lo que es igual, la aplicación a una parte de los servidores públicos de un régimen laboral». Frente a los que, como Parada Vázquez, consideran que el Constituyente diseñó un modelo «funcionario» de Función Pública, línea seguida por el Tribunal Constitucional, otros administrativistas se sitúan en una posición, por decirlo de alguna manera, menos «estatutaria» y más «laborista». Baste citar aquí al profesor Sánchez Morón que habla de «una lectura diferente del artículo 103.3 de la Constitución», al matizar que «cuando este precepto distingue dicho estatuto no lo está contraponiendo necesariamente al «estatuto de los trabajadores», a que se refiere el artículo 35. 2 de la Constitución, sino que está prescribiendo determinadas modulaciones en la relación de empleo, por el carácter público de las funciones a desempeñar y de la integración del trabajador en una organización pública». De hecho, añade Sánchez Morón, la Constitución considera al funcionario como un trabajador, sólo que sometido a determinadas «peculiaridades» en virtud de los intereses que sirve. Así se deduce, por ejemplo, del artículo 28 del texto constitucional, que reconoce el derecho de sindicación a todos los trabajadores, pero admite que se regulen las «peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos». E idéntica lectura puede hacerse del artículo 103. 3 en el sentido de que el «estatuto funcionario» no significa un ordenamiento cerrado e impermeable al Derecho del trabajo, sino el conjunto de las «peculiaridades» ciertamente no escasas-, que es necesario establecer en la relación de empleo de todos los trabajadores públicos, por razones del servicio».

El dilema o binomio funcionario-laboral está hoy mucho más presente en nuestras estructuras administrativas y burocráticas que el tema, antes expuesto, de la unidad o diversidad, por cuanto que, de entrada, es un asunto muy concreto y explícito que, por ello, afecta directamente a muchos empleados públicos. La realidad nos muestra que está a la orden del día y las soluciones arbitradas son muy distintas según se trate de una Comunidad Autónoma o de otra, de un Ayuntamiento o de otro. Si de alguna manera hubiera que formular algún tipo de conclusión, habría que hacerla en el sentido de que, hoy en día, una importante corriente doctrinal defiende el régimen estatutario para determinados colectivos que forman el núcleo más numeroso de la Función Pública, mientras se reserva el régimen laboral para aquellos otros que, en razón a sus cometidos, encajarían mejor en el marco del Derecho Laboral; pero, sin olvidar en ningún caso, que cada vez son más los puntos comunes entre el régimen funcionario y laboral. Y siendo una

excepción a la línea evolutiva señalada, las Corporaciones Locales que, dado el tipo de servicios que llevan a cabo, ven incrementar de modo inexorable sus plantillas de personal laboral.

Para cerrar esta primera parte de mi exposición, hay que concluir que los dos problemas descritos siguen pendientes entre nosotros, sometidos, como no podía ser menos, a vaivenes más o menos bruscos que dotan a nuestro sistema de Función Pública de una cierta inseguridad jurídica, de una cierta inconsistencia normativa, de una cierta complejidad estructural y organizativa. En este sentido, cabría afirmar que, ante la imposibilidad de sacar adelante un Estatuto de la Función Pública que dote a todo el sistema de firmeza y unidad, todos nos hemos acabado situando en una especie de *status quo*, de conformismo insuperable que nadie se atreve a desmontar y que nadie quiere rectificar en sus deformaciones más visibles y criticables. Dada la situación política del país, ¿quién se atreve hoy, desde las instancias centrales o autonómicas, a abanderar una reforma en profundidad de los empleados públicos?. De ahí que, a través de una especie de consenso no pactado formalmente pero sí aceptado de hecho por todos, se prefiera en estos momentos dejar las cosas como están y no arriesgarse en aventuras innovadoras que se saben cómo empiezan pero no cómo terminan.

Si, como se ha indicado, en cuanto al problema de la unidad o diversidad de nuestro empleo público, se ha llegado a una complicidad de todas las fuerzas políticas para dejar que las cosas sigan como están, en relación con el dilema funcionario-laboral las cosas presentan otro cariz, desde el momento mismo en que el problema presenta en ocasiones aristas duras y complicadas. Si la Ley de Medidas, en su artículo 15, abrió las puertas a la laboralización mediante un proceso, en los primeros momentos, incontenible y generalizado, sobre todo en los ámbitos autonómico y local, hubo de ser el Tribunal Constitucional el que, con su sentencia de 11 de junio de 1987, viniera a reconducir dicho proceso laboralizador a términos más objetivos y razonables. De manera lenta, pero casi inexorable, asistimos hoy al proceso inverso, el de funcionarización, para reconvertir en funcionarios a los trabajadores que vinieran ocupando puestos destinados en principio para funcionarios. Hemos pasado, pues, extremosamente de la funcionarización a la laboralización y de la laboralización a la funcionarización a través de unos mecanismos que, muchas veces, carecen de las más elementales garantías de igualdad y legalidad, dentro de ese afán tan español de resolver problemas profundos, y a veces seculares, a base de recetas coyunturales y momentáneas.

En síntesis, pues, nuestra Función Pública carece de parámetros que le den cohesión y fortaleza a través de una regulación común que abarque todos y cada uno de los aspectos que debieran ser homogéneos para todos los empleados públicos. En este sentido son certeras las palabras pronunciadas en 1996 por el entonces Ministro de Administraciones Públicas, Mariano Rajoy, cuando ante las Cortes, afirmaba que, como «principales deficiencias del actual marco jurídico de la Función Pública», cabía señalar los siguientes: primero, «insuficiente grado de homogeneidad», desde el momento mismo en que aquélla está constituida por «diferentes bloques» que «difícilmente pueden ser integrados en un esquema común informado por principios unitarios», con lo que se produce «como resultado un conjunto asistemático de normas necesitado de homogeneización»; segundo, «imprecisión en el modelo de Función Pública», porque la normativa vigente tan solo «deja adivinar un esbozo de modelo que aparece como disuelto en un conjunto de mecanismos dis-

persos»; y tercero, estamos ante «un tratamiento excesivamente uniforme de colectivos distintos entre sí». Por tanto, el Ministro recapitula su posición con estas palabras que yo comparto plenamente y que, en mi opinión, sintetizan un estado de cosas defectuoso y poco satisfactorio, y que expresan un diagnóstico que se me antoja correcto y preciso: «En definitiva, el sistema vigente de Función Pública está poco cohesionado e integrado, es demasiado homogéneo y uniforme y no se adapta a las características y necesidades de los entes y colectivos a los que se aplica». Estas afirmaciones que ya eran plenamente válidas en 1966, con el transcurso del tiempo han ido adquiriendo mayor exactitud y han sido ratificadas por la marcha de los acontecimientos.

Y, como una grieta permanentemente abierta y singularmente significativa, sigue en pie el afrontar con decisión e imaginación el dilema funcionario-laboral, que, en mi opinión, debiera resolverse a favor de un modelo preferentemente estatutario que es el que, dentro de nuestro Estado de las Autonomías, mejor responde a las necesidades y aspiraciones de las Administraciones Públicas que tenemos, dotándolas de un elemento humano cualificado, independiente y neutral, sin perjuicio de reservar a los trabajadores aquellos sectores que mejor se ajusten a sus características. Y ello teniendo presente que el modelo estatutario no debe verse como algo estático y anquilosado, sino, por el contrario, abierto a las innovaciones y conquistas que, sin romper su verdadera esencia, procedan del Derecho del Trabajo y que se puedan incorporar a su actual caudal de derechos, deberes y responsabilidades.

* * *

Una vez expuestas dos de las cuestiones más relevantes derivadas del tratamiento constitucional de nuestra Función Pública, a efectos de mejor sistematización interesa ahora completar el citado tratamiento, pero sin entrar en valoraciones que resultan iba a decir estériles sobre si el Constituyente ha regulado la Función Pública con suficiencia y acierto. Digamos, para evitar elucubraciones utópicas, que hay lo que hay y de lo que hay tenemos que extraer consecuencias, derivaciones y resultados, pensando no tanto en que si el Constituyente ha sido o no generoso a la hora de plasmar en artículos su visión del empleo público, cuanto en que, si a partir de una interpretación progresiva y avanzada, el legislador ordinario ha sido capaz de responder a las correspondientes expectativas constitucionales.

Podemos establecer una cuádruple clasificación de los mandatos constitucionales que más nos interesan, empezando por los dos más importantes por su denso contenido y por su expansiva influencia sobre la normativa funcionarial. Así, pues, dentro de este primer estrato normativo, resulta clave el artículo 103. 3 según el cual «la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». También hemos de traer hasta aquí el artículo 149.1, 18ª de acuerdo con el cual es competencia exclu-

siva del Estado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas».

En el segundo estrato, hemos de ubicar el artículo 23.2 con arreglo al cual «asimismo tienen derecho (los ciudadanos) a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes», y el artículo 28 relativo al derecho de sindicación y en virtud del cual la ley «regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos».

En el tercer estrato, incluimos los artículos que la Constitución dedica a colectivos públicos determinados, como es el caso del personal de las Fuerzas Armadas (arts. 8 y 70. 1, e), de las Cortes Generales (art. 72. 1), de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104), del personal al servicio de la Administración de Justicia (arts. 117. 2, 122. 1, 124.3 y 127), etc., etc.

Y, finalmente, como cuarto y último estrato, por la incidencia que su regulación pueda tener sobre la Función Pública, hay que referenciar, entre otros, los artículos que, de modo general, se refieren a la Administración en su relación con el Gobierno (art. 97), a los principios orientadores de la actuación administrativa (art. 103. 1), a la creación de órganos en la Administración del Estado (art. 103. 2), al procedimiento administrativo (art. 105), al control por los Tribunales de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa (art. 106. 1), a la responsabilidad en la gestión de los servicios públicos (art.106. 2), etc.

Todo este elenco de artículos, sean muchos o pocos a gusto de cada intérprete, nos permite de alguna manera adelantar el perfil constitucional de la Función Pública española, que aparece, revestido en mi opinión, de las siguientes notas o características:

1) Como ya se ha indicado, la Constitución se decide por un modelo predominante, que no exclusivo, de Función Pública estatutaria, pero sin indicar hasta dónde llega la presencia del funcionario y dónde, en consecuencia, empieza la del laboral. La opinión del profesor Martínez Marín es muy aleccionadora al respecto: «La Constitución de 1978 de modo expreso, genérico e inequívoco, y como ya lo hicieran la de 1931 y la Ley Orgánica del Estado de 1967, ha positivizado el modelo de carrera de la Función Pública como propio. El texto carece, no obstante, de cualquier delimitación o alcance del propio sistema constitucionalizado, a pesar de que el régimen de empleo se encontraba incluso legalizado en el vigente artículo 7 de la Ley de 1964, o de la reserva material que, con carácter general, ofrecía la Ley Fundamental de la República Federal alemana de 1949, artículo 33. 4, a favor de los funcionarios del ejercicio de las funciones de soberanía. Esto es, no se dice si el régimen funcional será, además de propio, el único, no lo distingue en su ejercicio ni tampoco en qué sentido debe ser entendido éste».

Como añade el autor mencionado, la ausencia de una postura definida del Constituyente «traslada el problema, como era presumible, al legislador ordinario» que dictó el artículo 15 de la Ley de Medidas ya citado, un precepto conflictivo e impreciso que obligó a la intervención del Tribunal Constitucional, cuya sentencia de 11 de junio de 1987 fijó la doctrina de que «la Constitución ha optado por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos», correspon-

diendo a la ley determinar «en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública».

2) Siguiendo la tradición española de anteriores Constituciones, la actual habla del «acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad», mientras que el artículo 23. 2 proclama que el derecho de los ciudadanos a acceder «a las funciones y cargos públicos» siempre «en condiciones de igualdad». Tres principios, por tanto, aseguran, o al menos deberían asegurar, el acceso de todos al desempeño de puestos públicos y que son los de igualdad, mérito y capacidad, sin perjuicio del de publicidad (o lo que es lo mismo, la no clandestinidad o secretismo de las pruebas públicas, para entendernos todos mejor), reconocido a nivel de ley ordinaria en la Ley de Medidas en su artículo 19.

Nos enfrentamos, pues, ante un rasgo nuevo de nuestra Función Pública, como es el de que debe estar abierta a todos los ciudadanos; y ahora también a los de los Estados miembros de la Unión Europea que reúnan las debidas condiciones, de modo que, quien esté debidamente capacitado para ello, pueda ocupar plazas y puestos de trabajo en el sector público. Y de esta manera el Constituyente quiera cerrar las puertas a cualquier intento de aplicar anacrónicas formas de *spoof system* y a todo conato de monopolizar corporativamente el acceso a determinados Cuerpos de élite; al tiempo que abre las puertas a una Función Pública en la que sus componentes se caractericen no sólo por su honestidad y limpieza moral, sino también por su preparación técnica y profesional.

Muchas más ideas podrían sugerirnos estos tres principios operativos en el umbral mismo de la Función Pública; y que, como ya se ha indicado, han venido estando presentes en nuestra historia constitucional, sin duda porque era y es hábito practicado por el Constituyente en el contexto de los Estados democráticos. Sin embargo, hay que reconocer que dichos principios tienen una singular repercusión en un país como el nuestro en el que se da la doble coincidencia de que el ser funcionario es casi una aspiración universal entre nosotros; y de que, muchas veces, para conseguir dicha aspiración se apela tanto por los gestores como por los propios interesados a vías irregulares, diríamos indecentes para emplear una palabra de moda, que vulneran la legalidad y lesionan los principios más elementales de la ética y el derecho.

La Constitución, por tanto, sigue el camino de institucionalizar una Función Pública profesionalizada y democratizada, rechazando todo género de conductas y comportamientos que vayan en contra de esta noble concepción. Ya sé que hay autores que consideran que la Función Pública no debe ser calificada de «democrática», ya que «democrático» deben ser el Parlamento y el Gobierno, pero utilizo la palabra en el sentido de Función Pública no elitista, despatrimonializada, con ramificaciones en todas las clase sociales y propicia a aceptar a los mejores cualquiera que sea su origen o condición.

3) En tercer lugar, el artículo 103.3 presenta una doble exigencia como es, de una parte, la implantación de un «sistema de incompatibilidades», y, de otra, «las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de las funciones».

Con estas premisas el Constituyente nos está recordando que la Función Pública tiene que moverse en unos planos de independencia que le permitan actuar con

sumisión a las pautas y criterios del Gobierno; pero, al mismo tiempo, sin supeditarse incondicionalmente a éste, porque el servidor público está, sí, a las órdenes del Gobierno pero su misión, en definitiva, se concreta en la satisfacción del interés general.

El Constituyente ha plasmado en el texto constitucional estos dos principios, incompatibilidad e imparcialidad, también atendiendo y respondiendo a una doble motivación. Por un lado, porque no se entiende hoy una Función Pública en la que sus integrantes compatibilicen sin ningún tipo de control o limitación su actividad pública con otra pública; y sobre todo con la actividad privada, ya que tal liberalidad conduciría, como de hecho sucede en la realidad, a la confusión entre intereses públicos y privados lo cual siempre resulta peligroso y arriesgado. Y, por otro, si volvemos la mirada hacia atrás y nos fijamos en nuestra historia, la politización del funcionariado ha sido santo y seña de Gobiernos y partidos políticos de derechas y de izquierdas, condicionando abusivamente a los empleados públicos para que, apartando su actitud neutral en la resolución de los problemas, se pusieran a favor de las consignas del partido que les aupó y promocionó en su vida administrativa.

Cabría aquí recordar la repetida frase del ya desaparecido profesor Garrido Falla según el cual lo que había que postular era «la neutralidad política de la Administración» y «la neutralidad administrativa del Gobierno». Este slogan nos viene muy bien a los españoles que, con frecuencia, caemos en excesos perturbadores que van desde entender que el funcionario, como tal, no puede tener sus propias ideas políticas, hasta considerar que la pertenencia a un partido o grupo político da derecho, en el seno de las Administraciones Públicas, al disfrute de privilegios, prebendas y ventajas de los que carecen otros servidores públicos o que no se acomodan a la realidad actual.

Cabe afirmar, por todo ello, que la Constitución ampara la existencia y funcionamiento de una Función Pública que sea respetuosa pero no esclava sin más del poder; imparcial ante los ciudadanos, dando muestras continuadas de firmeza frente a presiones y coacciones de toda naturaleza; y que cumpla con dedicación su misión de servir a todos, rechazando cuanto suponga identificación de lo público y lo privado, y cuanto pueda interferir en la toma correcta de decisiones.

4) En cuarto lugar, el Constituyente incide directamente sobre el derecho de sindicación e indirectamente, por decirlo de alguna manera, sobre el derecho de huelga.

Ambos derechos son señal inequívoca de que el Constituyente no ha querido que la Función Pública sea un compartimento cerrado a las nuevas corrientes que, de alguna manera, modernizan el régimen de los empleados públicos, y, de paso, acercan el régimen de los funcionarios al de los trabajadores. Precisamente, todos los signos y señales apuntan a que ambos regímenes, como ya he señalado con anterioridad, se van aproximado más y más; y, por tanto, de modo inexorable se incrementan los puntos de coincidencia en materias como son la seguridad social, los permisos y licencias, las incompatibilidades, la negociación colectiva, etc.

Lógicamente ambos derechos, sindicación y huelga, han de presentar sus modulaciones y especificidades en el sector público. No es lo mismo el papel de

un sindicato en la empresa privada que en una organización estatal, como no lo es tampoco a la hora de ejercitar un derecho tan socialmente relevante como el de huelga.

Estamos, pues, ante una Función Pública que se resiste a vivir inmersa en añoranzas del pasado en el que el empleado público era una especie de ser aparte, segregado de otros colectivos, para pasar a integrarse en las nuevas corrientes de conquista y disfrute de derechos que hoy son esenciales y fundamentales, tanto para el propio sujeto de los mismos como para la sociedad en cuyo ámbito deben ser ejercitados.

Como síntesis de lo expuesto, diríamos que el Constituyente ha esbozado un modelo de Función Pública básicamente estatutario, asentado en sus mismas bases y cimientos sobre los principios de mérito y capacidad, que persigue la profesionalización y capacitación de sus miembros, que reclama de éstos la debida independencia e imparcialidad a la hora de adoptar decisiones y que trata, significativamente, de inscribirse en las corrientes y tendencias que persiguen para todo servidor público la titularidad y aplicabilidad de derechos tan característicos como el de sindicación y huelga. Tales son, en consecuencia, los rasgos que conforman nuestra Función Pública vista desde esa atalaya tan privilegiada como es la Constitución de 1978.

* * *

Dibujadas las grandes líneas maestras de nuestra Función Pública, tal como las concibió el Constituyente dejando al legislador ordinario la tarea de su desarrollo y explicitación, nos corresponde ahora penetrar en otro campo de nuestra exposición, como es el de examinar críticamente, desde el horizonte de la realidad de cada día, el estado de nuestra Función Pública; y comprobar hasta qué punto se han cumplido los mensajes lanzados por el Constituyente al legislador para reformar y actualizar la Función Pública.

Sobre el estado de nuestra Función Pública, lo primero que hay que decir es que no conviene caer en extremismos calificatorios a los que tan proclives somos en este país. No se puede decir que nuestra Función Pública sea una maravilla ni un dechado de perfección y virtudes, como a veces pregonan los políticos o ciertos personajes situados en los aledaños del poder; y tampoco se puede decir, desde la acera de enfrente, que la Función Pública española es un desastre, que es una especie de barco a la deriva, que no progresa ni avanza en sus estructuras y mecanismos de funcionamiento, como intentan hacernos ver ciertos sectores derrotistas de dentro y de fuera de la Administración. Creo que en esta materia, quizás con más razón que en otras, hay que huir tanto de las alabanzas encendidas como de los denuestos desmesurados, manteniendo actitudes de sensatez y serenidad que nos lleven a valorar la realidad tal como es, sin caer en deformaciones o excesos que se diluyen por sí mismos.

Nadie, a estas alturas, puede negar que la Función Pública ha mejorado en muchos aspectos en los últimos años (instalaciones, nuevas tecnologías, garantías

a favor del ciudadano, etc.), pero también nadie puede negar que todavía quedan serias carencias a remediar (distribución de efectivos, carrera administrativa, procedimientos de gestión de personal desfasados y anticuados, retribuciones más reparadas o insuficientes, temporalidad e interinidad del empleo, etc.). Todo ello induce a que, cuando se ponga en el punto de mira a la Función Pública, deba actuarse con objetividad y con serenidad de ánimo, para no incurrir en apreciaciones o juicios que se descalifican por sí mismos, y que, en lugar de contribuir a clarificar el ambiente, lo enturbian y enrarecen hasta hacerlo, en ocasiones, casi irrespirable.

En definitiva, como ha defendido Alejandro Nieto desde una posición que yo comparto, la Función Pública es parte de la sociedad y, al estar inscrita en ella, no la podemos aislar artificialmente. Digo esto porque los defectos y errores de la Función Pública son, de alguna manera, los defectos y errores del contexto social en el que actúa. Y, por tanto, sería una utopía, que algunos a veces defienden malintencionadamente, pensar que la sociedad española es buena y la Función Pública y la Administración Pública son malas. No es así, y si nuestra convivencia y el sector privado y el mundo de los negocios y las relaciones entre los ciudadanos adolecen de deficiencias muy serias que todos conocemos, sería un milagro que la contaminación de dichas deficiencias no alcanzara a la Función Pública. Ésta es, pues, reflejo de la sociedad y si muchas instituciones, empresas y organizaciones privadas sabemos muy bien que no funcionan como debieran, sería farisaico rasgarse las vestiduras porque la Administración y sus empleados también arrastren sus grandes o pequeñas miserias.

* * *

A la hora de detectar y valorar los problemas de nuestra Función Pública, voy a seguir la exposición hecha por Rafael Catalá Polo, ahora Secretario de Estado de Justicia y con anterioridad Subsecretario del Ministerio de Hacienda y con anterioridad, que lo que más nos interesa, Director General de la Función Pública. El trabajo, en el que me voy a basar, sin perjuicio de añadir después mi aportación personal, se titula precisamente «Sistema constitucional de Función Pública» publicado como uno de los trabajos incluidos en el libro «Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978», y en el mismo el autor, después de indicar que «no son demasiadas» las «referencias constitucionales directas a los elementos fundamentales del régimen de función pública» y de hacer algunas consideraciones previas que no vienen al caso, entra de lleno en el análisis y estudio de una «serie de disfunciones y problemas» «en el momento actual» de la Función Pública española, y que, a su juicio, son los siguientes:

1) Planificación y distribución de recursos humanos. En mi opinión estamos ante uno de los grandes problemas, por no decir el principal desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, porque, de un lado, no hay verdadera planificación de recursos humanos a nivel de todo el Estado, y, de otro, como consecuencia de lo anterior, la distribución del personal público se nos antoja en la actualidad muy desequilibrada y deficiente.

En lo que concierne a la planificación, puede afirmarse que nunca ha existido entre nosotros y lo más que existe en la realidad es la administración y gestión cotidianas del personal. Y, sin embargo, nuestra normativa legal y reglamentaria está repleta de preceptos en los que, reiteradamente, se habla de planificación de efectivos, como, por ejemplo, el Real Decreto 215/2003, de 21 de febrero, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para el año 2003, y cuyo artículo 3 se denomina precisamente «Planificación de recursos humanos».

Catalá Polo cita como instrumento de planificación «de entrada de nuevos efectivos» precisamente a la Oferta de Empleo Público, que contiene por imperativo legal la totalidad de las plazas a convocar en cada año en el conjunto de las Administraciones Públicas, si bien la Oferta ha perdido las principales virtualidades con las que apareció inicialmente adornada. Y tampoco podemos decir que los Registros de Personal o las Relaciones de Puestos de Trabajo se hayan convertido en buenos y útiles mecanismos de planificación.

La planificación, prescindiendo ahora de la Administración Local en la que cada Corporación actúa con plena autonomía, no existe en la Administración General del Estado y mucho menos si hablamos conjuntamente de ésta en relación con las Administraciones autonómicas. Y esta situación anómala es la que determina que la distribución racional y actualizada de los efectivos a nivel de todo el Estado sea muy deficiente y presente matices muy negativos.

Con relación a la Administración General del Estado, Catalá Polo escribe estas certeras palabras: «La distribución orgánica y territorial del personal dista mucho, sin embargo, de estar sujeta a planificación centralizada alguna, pudiendo hablarse casi de un sistema de libre competencia entre Ministerios y Organismos. La capacidad de cada Ministerio de convocar sus puestos vacantes, unida a la previsión legal que establece, con muy contadas excepciones, la adscripción indistinta de los puestos de trabajo a todos los funcionarios, genera la imposibilidad de que ningún centro directivo pueda planificar sus recursos humanos adecuadamente, al depender del efecto que sobre la plantilla puedan causar las convocatorias de los demás. Este fenómeno resulta muy grave, porque la competencia no se produce en términos de igualdad, debido al diferente atractivo retributivo o profesional de los Departamentos, por lo que cabe hablar de Ministerios sistemáticamente ganadores o perdedores netos de personal por concurso». Tengo la sospecha, por mi parte, de que estas clarividentes palabras son válidas también para las Comunidades Autónomas si, en lugar de Ministerios, hablamos de Consejerías.

Y si nos detenemos ahora no en la distribución orgánica sino en la territorial, añade Catalá Polo que «las disfunciones del sistema son quizá más preocupantes, ya que, por motivos socioeconómicos que sería excesivamente prolijo analizar, el origen geográfico de los funcionarios del Estado no se distribuye de manera uniforme en el territorio sino que localiza mayoritariamente en determinadas partes del mismo. Y el natural deseo de regresar a la ciudad o provincia de origen por medio de la participación en los concursos de provisión de puestos de trabajo determina que las necesidades de la Administración estén muy satisfactoriamente cubiertas en algunas áreas del país, y de forma muy insuficiente en otras». Afirmaciones que, igualmente, sospecho que son aplicables a las Comunidades Autónomas.

Estas disfunciones tanto de planificación como de distribución de efectivos

públicos son ciertamente graves y, si miramos al futuro, todavía lo serán más porque la movilidad funcional, tarde o temprano, se acabará convirtiendo en uno de los cimientos más firmes y necesarios de la Función Pública. Por tanto, lo mismo el Estado que las Comunidades Autónomas, y aquí podemos incluir también a las Entidades Locales, habrán de superar sus prejuicios de cerrazón y hermetismo administrativo, para dejar vía libre a otros funcionarios o laborales que, por diversas causas, o se vean obligados a cambiar de puesto de trabajo o voluntariamente soliciten ocupar nuevos puestos. La creciente movilidad del personal contribuirá por sí misma a remediar, o al menos paliar, los actuales excesos de personal en unos sitios y de carencia en otros, a través de unos cauces razonablemente amplios que no desanimen a los interesados e incentiven sus lógicas aspiraciones de cambio.

Ante la situación descrita la Administración no se puede cruzar de brazos y dejar que los funcionarios sean los que, por propia voluntad, resuelvan la papeleta. Habrá que arbitrar formas de que, en el caso de que falten «voluntarios», que seguro que faltarán si nos atenemos a las enseñanzas de la experiencia, los puestos de trabajo se cubran aunque no sean atractivos ni por su contenido funcional ni tal vez por su ubicación geográfica. Pensemos en puestos de trabajo relacionados con la seguridad ciudadana, la inmigración, el desempleo, etc., en los que se debería conjugar los intereses de las dos partes en juego, para evitar los vacíos y huecos administrativos que todos conocemos.

2) Carrera administrativa. Otra de las asignaturas pendientes de nuestra Administración es la regulación de lo que se ha dado en llamar carrera administrativa, aspiración siempre sentida por los funcionarios y siempre propuesta por la Administración, pero que, por unas razones o por otra, nunca acaba de consolidarse de modo satisfactorio para todos.

Si nuestro modelo funcional, por oposición al de empleo, se denomina precisamente de carrera, quiere decirse que el funcionario que pertenece al mismo tiene ante sí la posibilidad de «hacer» carrera, o sea de ir mejorando, tanto profesional como económicamente a lo largo de su vida administrativa, siguiendo unos cauces predeterminados de manera objetiva y estable en atención a los méritos y cualidades de cada uno.

Partiendo de las normas de la Ley de Medidas, como advierte Catalá Polo, «la carrera administrativa está íntimamente ligada a la ocupación sucesiva de puestos de trabajo de superior nivel- lo que implica un mayor complemento de destino -y a la consolidación del mayor grado personal posible, siempre buscando el mejor complemento específico ligado al puesto». Y si a ello unimos, añade el autor, la generalizada adscripción indistinta de los puestos de trabajo, la carrera administrativa se convierte en un peregrinar de puesto en puesto, aunque el contenido funcional de éstos poco o nada tenga que ver con los conocimientos para el ingreso en el Cuerpo al que pertenezca el funcionario».

Así las cosas, Catalá Polo enumera «los siguientes defectos o disfunciones en orden a la racionalidad organizativa y de eficacia organizativa»:

-Al ser muy numerosos los puestos de trabajo de adscripción indistinta el funcionario tiende a no tener en cuenta consideraciones que debieran ser prioritarias

para cambiar de puesto: la primera de ellas es «la adecuación del contenido del puesto al perfil profesional del que lo ocupa». A la vez, el funcionario que ha demostrado un grado elevado de especialización en determinadas áreas funcionales se ve «obligado» a solicitar otros puestos cuyo contenido apenas o nada tienen que ver con su formación para «mantener unas expectativas de carrera profesional y de mejora laboral y económica».

-Como consecuencia de lo anterior se produce «una presión excesiva sobre las estructuras organizativas» para conseguir que se aumenten los puestos de nivel superior o cambiar modificando hacia arriba los niveles o complementos retributivos.

-Ante estos datos el funcionario se acaba desincentivando al no querer participar del modelo de carrera existente, porque no quiere acceder a puestos que no son los que coinciden con su perfil corporativo o profesional.

-Finalmente «se facilita el favoritismo o la subjetividad», desde el momento que las Relaciones de Puestos de Trabajo «ni indican requisitos precisos ni concretan los méritos necesarios para acceder a los puestos de trabajo, quedando su determinación a lo que se dispone en las distintas convocatorias de provisión».

Resumiendo, en nuestra Función Pública hoy por hoy no existe carrera administrativa que responda al verdadero contenido y alcance de ésta. El funcionario cambia de destino, asciende, desciende como si se tratara de una especie de tobogán administrativo, pero en todas estas actuaciones, a veces cargadas de originalidad y con el sello personal de cada interesado, no se puede decir que esté labrando y gestando su carrera administrativa. Y, sin embargo, para resaltar esta situación y hacerla todavía más injusta, tenemos la excepción de ciertos Cuerpos o colectivos que sí tienen carrera administrativa y que, curiosamente, se identifican con nombres tales como la «carrera militar», la «carrera judicial», la «carrera diplomática», etc.

3) Función directiva. Se trata en los últimos años de uno de los temas más recurrentes de nuestra Función Pública por cuanto, desde diversos frentes, se viene pidiendo lo que se ha dado en llamar «nivel directivo», como culminación de la jerarquía administrativa, y, por lo tanto, en las fronteras con el nivel político propiamente dicho. Aunque también, y todo hay que decirlo, han surgido voces contrarias a este logro por entender que se trata de algo artificial, elitista e innecesario.

De hecho, como apunta Catalá Polo, «carece nuestro actual sistema de Función Pública de una regulación de la función directiva, que asegure los requisitos, méritos, sistema de provisión, evaluación del rendimiento, etc., de los funcionarios que estén destinados a ocupar los niveles superiores directivos de la Administración».

Son muchos los autores que vienen abordando en los últimos años este aspecto de nuestra burocracia pública. Así, Jiménez Asensio lo relaciona con el proceso de modernización de las Administraciones Públicas al afirmar que las exigencias derivadas del mismo «así como los retos del complejo entorno en el cual desarrollan sus funciones los aparatos públicos, ha revalorizado la función directiva en el sector público», de tal modo que «uno de los elementos trascendentales en todo proceso de modernización es, sin duda, la articulación de un sistema de directivos públicos profesionales y responsables por su gestión». Y, por su parte, Canales

Aliende relaciona esta figura con el papel y la gestión de las organizaciones públicas, ya que «el perfil y configuración del directivo público es hoy una consecuencia de la propia realidad, características y problemas que presentan las organizaciones públicas», que reclaman la figura del directivo para afrontar los retos derivados de las mismas que «son, como es sabido, plurales, complejas, y tienden en su actuación a ser los más flexibles posibles para gestionar el cambio y la incertidumbre, introduciendo progresivamente los valores de una nueva cultura administrativa».

El fallido Estatuto de la Función Pública de 1999 por primera vez regula la función directiva en nuestro país, como señala su Exposición de Motivos, en un intento de avanzar en la profesionalización de la Función Pública, sujetando a los titulares de la mencionada función tanto «a responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada» como al «control y evaluación de dicha gestión por el órgano superior competente».

4) Modelo retributivo. Siempre lo han sido, y lo seguirán siendo, motivo de polémica las retribuciones de los empleados públicos: desde dentro porque se airean los agravios comparativos, y desde fuera porque se considera reñida la coincidencia de la estabilidad en el empleo con unas remuneraciones dignas y suficientes.

Como es sabido, el sistema retributivo actual se apoya sobre la distinción entre retribuciones básicas y complementarias. Mientras las primeras, diríamos, no plantean grandes problemas como no sea el de su cuantía con especial referencia a las pagas extraordinarias (por fin, empezadas a mejorar tímidamente tras el Acuerdo Administración-Sindicatos de noviembre del pasado año, sacándose de la manga ese incremento tan original de un tanto por ciento del complemento de destino), la conflictividad se acentúa claramente cuando examinamos cada uno de los conceptos relativos a las retribuciones complementarias.

Por lo que a éstas se refiere, Catalá Polo indica que nuestro sistema retributivo «se basa en un sistema de clasificación de puestos de trabajo según la importancia que se les atribuya en el conjunto de la organización y en la forma en que vengán a desempeñarse dichos puestos». Este planteamiento del legislador ha generado situaciones criticables y discutibles que, como afirma el autor al que seguimos, arrancan de que, una vez que entró en vigor la Ley de Medidas, se inició un proceso de identificación de puestos de trabajo, análisis de tareas, descripción de puestos y su adscripción a uno u otro Grupo de funcionarios, que «se hizo de forma precipitada y deficiente, originándose una disparidad de posiciones retributivas que intentan conciliar la pertenencia a un Cuerpo con el desempeño de un puesto, lo que no suele resultar nada fácil».

Este estado de confusión y precipitación nos ha llevado a «una cierta desprofesionalización», derivada de la «adscripción indistinta» a varios Cuerpos y Escalas «generando situaciones de desequilibrio interno entre puestos de similar contenido que tienen atribuidas retribuciones dispares». Y si ahora nos centramos más detalladamente en cada uno de los complementos, en cuanto al específico, sin duda el más decisivo cuantitativamente hablando, como recuerda Catalá Polo, está continuamente en revisión «no en función del contenido del correspondiente puesto, sino en función de las necesidades de los centros y de los ocupantes de aquéllos,

produciéndose una desnaturalización del sistema y haciéndolo prácticamente ingobernable». En cuanto al complemento de productividad, es de todos conocida su actual desfiguración aceptada por los gestores llamados a distribuirlo y repartirlo y por quienes, de una manera o de otra, se benefician de tan singulares repartos. Y en relación con el complemento de destino, quizás el más pacífico de los tres, conviene dejar constancia aquí de mi discrepancia por la implantación, en su día, del denominado complemento destino 33 establecido para fomentar, o mejor dicho para premiar, el salto de los funcionarios a la política, a partir del desempeño por éstos, durante un cierto tiempo, de cargos con rango de Director General hacia arriba. Pienso yo que si se quiere incitar al trasvase de funcionarios a la política, cuestión por lo demás sumamente discutible ya que para eso están los partidos políticos, además de aplicarles la beneficiosa situación administrativa de servicios especiales, habrá seguramente otros métodos menos injustos que éste de otorgarles de por vida, o sea hasta la jubilación, un supercomplemento que coloca a los beneficiarios del mismo en posición de ventaja respecto a sus compañeros de trabajo, después de haber disfrutado de las prebendas que conlleva en este país la ocupación de los cargos políticos.

Y en cuanto a las retribuciones, es bueno recordar aquí que la desmembración de nuestra Función Pública, a causa del continuo espíritu de reivindicación de las Comunidades Autónomas sin más techo ni freno que sus propias limitaciones presupuestarias, ha conducido a que las desigualdades retributivas, y de otra índole, entre el personal de las Comunidades Autónomas, y no digamos de las Corporaciones Locales, estén a la orden del día y sean criticables, por mucho que nuestro Tribunal Constitucional haya sostenido que dichas desigualdades no atentan ni contra la Constitución ni contra los principios que vertebran el Estado de las Autonomías. Por poner un ejemplo, cuando uno conoce los complementos específicos de determinados puestos autonómicos de nivel medio o inferior, y los compara con los que tienen atribuidos puestos estatales de nivel medio o alto, no puede por menos de sorprenderse y pensar que estamos inmersos en una especie de caos burocrático donde están ausentes la sensatez, la ponderación y, sobre todo, el sentido común.

Obviamente, y espero que se me entienda bien, yo no estoy contra la necesidad de que los empleados públicos estén bien remunerados y retribuidos. Al contrario, frente a quienes preferirían una Función Pública mal pagada, y por lo mismo, más dúctil y maleable a merced de los intereses de grupos o facciones de toda índole, hay que postular una Función Pública fuerte e independiente que, reuniendo las debidas condiciones de capacidad y dedicación, evite en lo posible caer en la tentación de lo ilegal, lo inmoral o lo antiético.

Si hasta aquí mi exposición ha ido al hilo de las tesis, por mi compartidas de un experto en la materia como Catalá Polo, se trata ahora de completar y perfeccionar la visión hasta aquí expuesta con aportaciones personales que, de alguna manera, redondeen y completen el panorama actual de nuestra Función Pública. En este sentido, cabría añadir a los problemas ya descritos otros como son los que se exponen a continuación:

5) Culturalización administrativa. La transformación vertiginosa que está experimentando la sociedad española, con sus nuevas demandas, con sus cambios de mentalidad y de aspiraciones, con sus procesos renovadores en lo social y lo

cultural, debe afectar a todo el sector público que ha de acomodarse a la nueva situación y ponerse al día en hábitos, normas y valores. Porque parece evidente que la vieja concepción de que la burocracia pública es omnipresente y dirige jerárquicamente la vida de los ciudadanos, ya está desfasada; y vamos a marchas forzadas a nuevos estilos de gobierno y de administración en los que los ciudadanos tengan algo, o mucho, que decir, de manera que la Administración y sus servidores habrán de aceptar y asumir el nuevo papel que les corresponde renunciando a sus posiciones de supremacía para colocarse en posturas más dialogantes e igualitarias.

Este fenómeno de alteración del papel del funcionario, que ha sido bautizado por los autores como la «crisis del modelo burocrático», reclama la implantación de eso que ahora está tan de moda como es la nueva cultura administrativa, que supone que el servidor público tiene que rectificar sus tradicionales comportamientos y actitudes para adaptarlos a un entorno que se nos ofrece cambiante, complejo e inestable. La «crisis del modelo burocrático», adornado de virtudes en otro tiempo válidas como el formalismo, la jerarquización, la centralización, debe llevarnos a un nuevo modelo más flexible, transparente, abierto, descentralizado y sensible a los intereses de los ciudadanos y los administrados.

La imagen del funcionario público, en base a estas premisas, tiene que sufrir un proceso de adaptación a través de su nueva culturalización, mediante la cual aprenda a renunciar a criterios y consignas de otra época para asumir las nuevas exigencias, asumir con responsabilidad las nuevas experiencias, empaparse de los nuevos valores en juego como son la disponibilidad, el espíritu social, el perfeccionamiento profesional permanente y continuo, la ética en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, etc., etc.

6) Transnacionalidad. La realidad de cada día en lo político, lo social, lo económico, lo cultural, lo religioso nos está demostrando que asistimos a un creciente auge de las organizaciones internacionales y supranacionales, en detrimento de los Estados nacionales. Nuestro país se incardina cada vez más en las estructuras que van más allá de las fronteras físicas, al tiempo que organizaciones como la Unión Europea dejan sentir su presencia cada vez con más intensidad en las decisiones de los Estados miembros, o como las Naciones Unidas que buscan un protagonismo planetario con mayor o menor incidencia en las esferas estatales. Sin olvidar el gran fenómeno de la globalización que se extiende por doquier e influye sobremanera en la conducta de los Estados y naciones y también de los propios ciudadanos, o de la presencia cada vez mayor de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) cuyo peso específico aumenta de manera ostensible en todas las latitudes.

Dentro de estas perspectivas universales y globalizadoras, el funcionario debe reajustar su bagaje cultural y profesional para no verse desfasado por los acontecimientos, o lo que es peor, para no perder el tren de la modernidad que hoy pasa por ser el de la apertura a concepciones mundiales y a visiones totalizadoras de las cosas y de los problemas. No se trata ya de que el funcionario sepa idiomas (empeño, por lo demás, loable que todas las Administraciones debieran asumir), sino además de que deberá conocer el Derecho comunitario; habrá de relacionarse con otras Administraciones extrañas, unas veces de países ricos y otras de países pobres, lo que requiere un cierto aprendizaje y una cierta soltura no sólo en lo que afecta al idioma, sino también a la capacidad de diálogo, de intercambio de ideas

y experiencias, de toma de decisiones, de inicio de relaciones con personas de otro talante, etc.; y habrá de ir asumiendo la realización creciente de la movilidad que le permita acceder a puestos situados fuera de nuestras fronteras y en los que no sólo va a defender los intereses nacionales sino que, además, enriquecerá su formación y ensanchará sus horizontes culturales y profesionales.

Y parece ésta una buena oportunidad para dejar constancia de un hecho que se repite, afortunadamente, cada vez con más frecuencia en nuestro país, como es el de la presencia internacional de las Fuerzas Armadas españolas. Dejando de lado los aspectos políticos de la cuestión, es lo cierto que nuestras Fuerzas Armadas, tantas veces considerada sobre todo en el pasado como un reducto retrógrado e inmovilista incapaz de adaptarse y renovarse, han sabido iniciar desde la transición el camino de la modernización y, en mi opinión, suponen hoy un ejemplo de disponibilidad, renovación de convicciones y actitudes, proyección internacional, que debiera servirnos de acicate y estímulo para cuantos integramos la Administración Civil, sobre todo en el plano internacional europeo y extraeuropeo.

7) Movilidad. Aunque he aludido esporádicamente a este tema de la movilidad del servidor público, es momento de abordarlo con mayor precisión y detenimiento, porque la movilidad debe ser uno de los grandes ejes de la futura política de recursos humanos entre nosotros.

Contamos con una Administración General del Estado, con diecisiete Administraciones autonómicas más las de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y con más de ocho mil Entidades Locales cada una con su propia Administración, grande, mediana o pequeña según los casos. Con este mapa territorial tan variado y disperso, si no somos capaces de implantar como postulado esencial y básico el de la movilidad del personal, estamos condenando a todo nuestro aparato administrativo a convertirse en un gran escenario en el que los reinos de taifas se consoliden, conduciendo a aquél a su total anquilosamiento, inmovilización y esclerotización.

El gran riesgo del Estado de las Autonomías, desde la óptica administrativa que es la que ahora nos interesa, es que, en lugar de buscar puntos comunes de unidad e identidad, tratemos entre todos de desvertebrarlo, de trocearlo, de compartimentarlo. En la política de personal este riesgo es muy claro y no hay más que conocer ciertas decisiones autonómicas o locales en lo referente a pruebas selectivas, concursos, carrera administrativa, exigencia de la lengua, etc., para darse cuenta de que el peligro está al acecho; y de que la implantación de obstáculos para dificultar el traspase de personal de unos lugares a otros denota una concepción de la política de recursos humanos que no sólo cabe tachar de aldeana sino que, además, socava los cimientos mismos de la Función Pública tal como debemos entenderla hoy con referencia a nuestro país.

La movilidad de los empleados públicos, apenas tratada en la Ley de Medidas, y ahora dejada a merced de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, debe erigirse en uno de los pilares de la futura Función Pública y ha de ser defendida por los gestores de los recursos humanos como uno de sus propósitos más brillantes y eficaces. Si en este país ya tenemos el hermetismo clásico de nuestros Cuerpos de funcionarios, que monopolizan y patrimonializan sectores concretos, no precisamente los menos importantes, lo único que nos faltaba es que,

por imprevisión o indecisión del legislador y por falta de altura de miras de autoridades autonómicas y locales, se cerraran a cal y canto nuestras Administraciones negándose a recibir gentes de otro origen o procedencia, torpedeando más o menos sibilinamente todo intento global de reparto de efectivos y de distribución racional y lógica de los mismos, a la vez que obstaculizando la libre voluntad de los funcionarios y laborales para insertarse en otra Administración por los cauces legalmente establecidos.

Y, en todo caso, no deja de ser llamativo que, cuando ya en la Unión Europea, se postula la movilidad de los empleados públicos dentro del marco comunitario, aquí todavía sigamos apegados a concepciones trasnochadas y sigamos defendiendo, cada uno en su respectivo ámbito, nuestros feudos administrativos evitando, por todos los medios posibles, que vengan funcionarios o trabajadores que no sean los de la propia tierra.

8) Nuevas Administraciones. Finalmente, hay que contemplar con atención la emergencia de nuevas Administraciones que, ante el despliegue de finalidades propias de todo Estado del Bienestar, van consolidándose no sólo en nuestro país sino en los demás de similar nivel de desarrollo al nuestro.

La lista podría hacerse interminable, pero nos vamos a referir a las más significativas e importantes de nuestro país, y que son muestra palmaria de que toda Administración ha de estar atenta a las llamadas de la sociedad en la que está inscrita para resolver los retos que las nuevas circunstancias plantean. Porque, en definitiva, una Administración goza de legitimidad social si es capaz de adivinar los acontecimientos y los cambios que se producen, y está capacitada y habilitada para afrontarlos con anticipación, eficacia y decisión.

Tenemos la Administración Penitenciaria que, en una sociedad como la nuestra, cada vez más sensible a los temas relacionados con la seguridad ciudadana, debe ponerse al día en cuanto a sus instalaciones y personal especializado. Tenemos la Administración del Empleo que es el aparato administrativo que trata de instrumentar los medios idóneos para que el Estado y las Comunidades Autónomas lleven a buen término una política efectiva de empleo, en lucha contra el paro y contra las quiebras sociales y económicas que ocasionan la frustración laboral y profesional de muchos jóvenes y trabajadores a través de contratos que más vale no calificar. Tenemos la Administración Sanitaria que los ciudadanos reclaman cada vez con más intensidad, tanto por las propias aspiraciones de gozar de mejor calidad de vida como por los propios avances de la medicina que piden instalaciones cada vez más modernas, y por lo mismo más costosas y que reclaman personal sanitario de alta cualificación y preparación. Tenemos la Administración Exterior ante los lazos crecientes de nuestro país con los demás Estados y con las organizaciones internacionales, y ante el ineludible condicionamiento que las decisiones exteriores ejercen, cada vez más fuerza, sobre las interiores de cada Estado o nación. Tenemos la Administración Laboral, que tiene ante sí el muy grave desafío de la inmigración con el asedio a las costas y fronteras de la Europa opulenta de cientos y miles de personas que piden un horizonte vital y laboral más digno que el de sus países de origen o procedencia. Tenemos la Administración Ambiental, que ha de encarar mirando al futuro la defensa del medio ambiente frente a todo tipo de agresiones, a fin de garantizar a las generaciones futuras un marco de vida y convivencia acorde con la naturaleza, su clima y su paisaje, no

deteriorados por la mano imprudente, cuando no insensata, de los hombres. Tenemos la Administración Cultural, que debe ofrecer al ciudadano prestaciones de diversa índole que le ayuden en su disfrute de los valores del arte y la cultura, y que a su vez proteja el patrimonio histórico y artístico que nos pertenece a todos y por todos debe ser conocido y admirado. Tenemos la Administración Deportiva, por cuanto el deporte en todas sus manifestaciones supone hoy un fenómeno social y colectivo de extraordinario interés y que monopoliza la atención de miles y miles de ciudadanos. Tenemos la Administración Turística, que, en un país como el nuestro, adquiere cada vez dimensiones más sorprendentes y que debe tratar de que el turismo, además de una fuente de riqueza para la economía nacional, sirva para intensificar los contactos y ampliar las relaciones entre los hombres y los pueblos. Tenemos la Administración Científica, que es un dato imprescindible hoy en los Estados que quieren aparecer en la vanguardia de la ciencia y de la técnica y que, por lo mismo, deben cuidar al máximo el status de sus investigadores, científicos y técnicos a fin de que se muevan en unas coordenadas decorosas y pujantes en lo que a medios, retribución y ambiente científico se refiere. Y bueno será recordar que la prensa de estos días ha divulgado datos de un Informe en el que se dice que España tardará un siglo en alcanzar la propuesta de la UE de destinar el 3% del PIB a I + D. Y, por último, tenemos la Administración Judicial o, hablando en términos clásicos, la Administración de Justicia, que es sin duda el mejor ejemplo que se puede proponer para comprender la necesidad de que la Administración se modernice en sus medios materiales, en su lenguaje, en la formación de su personal, en la redacción de las normas, en sus relaciones con los ciudadanos abandonando viejos estilos que no casan con las realidades actuales.

Esta enumeración de nuevas Administraciones, hecha un poco a golpe de intuición más que de afán de agotar todo el inventario de las mismas, fácilmente invita a pensar que el conjunto de todas ellas, y a su vez cada una individualizadamente, constituyen un gran problema de la Administración española en general. Son la mejor demostración de los cambios que ésta experimenta en la actualidad y que han de llevarse adelante porque, de lo contrario, nos serviremos de una burocracia y de unos mecanismos que resultan anacrónicos y carecen de la principal virtud que el ciudadano reclama hoy a su Administración, cualquiera que sea: que atienda sus necesidades y resuelva sus problemas.

Como no se trata de hacer meras elucubraciones, podemos brevemente descender al terreno de los hechos y comprobar como la realidad de las Administraciones citadas es insatisfactoria y requiere poner manos a la obra para mejorarlas y actualizarlas. Por citar algún ejemplo, podemos preguntarnos como es posible que el número de nuestros diplomáticos crezca tan lentamente mientras, por fortuna, la presencia internacional de España se multiplica aceleradamente. O cómo es posible que, en relación con el fenómeno migratorio, oigamos todos los días quejas de quienes, al pie del cañón como vulgarmente se dice, reclaman medios suficientes para atajar la avalancha de gentes que se arriesgan peligrosamente en esa especie de asalto pacífico a nuestras costas y playas. O cómo es posible que nuestros investigadores y científicos no sean objeto de una mejor atención en lo económico y lo social por parte de los poderes públicos, para evitar que deserten de sus funciones o se consideren como unos seres a los que la sociedad ni reconoce ni valora como se merecen. A este respecto, recientemente tuve la suerte de dar un curso a unos funcionarios de un centro dependiente de un

Ministerio, en Madrid, y en el que trabajan diversas clases de licenciados en diversas ramas científicas y técnicas. Sus sugerencias, sus demandas y, sobre todo, sus críticas acerca de su situación profesional me hizo reflexionar muy seriamente y me ratificó en mis convicciones ya muy antiguas de que, en nuestro país, lo que he llamado Administración Científica está como marginada y apartada por lo que no acaba de recibir el impulso que se necesita para colocarse en el lugar que se merece. Aquí todavía seguimos prestando más atención al Aranzadi que al microscopio, valorando más la mentalidad formalista que la mentalidad inventiva, el amor a la norma que al descubrimiento o la investigación; pero es éste un defecto tradicional de la cultura española, de muy difícil erradicación, y con el que, por tanto, nos hemos de acostumbrar a convivir.

* * *

Una vez dibujado el panorama actual de nuestra Función Pública, como tramo final de mi intervención, quisiera referirme brevemente al modo y forma en que el texto constitucional, a la altura del año 2003, en el vigésimoquinto aniversario de la Constitución, nos incita para que adaptemos nuestra Función Pública a los mandatos, postulados y principios más profundos de la Carta Fundamental. Bien está, como hacen los autores y como he pretendido desarrollar a lo largo de mi exposición, que resaltemos los preceptos constitucionales que más directamente afectan a la Administración y Función Pública, pero ¿no cabría indagar más y tratar de desentrañar e interpretar otros artículos de la Constitución que nos ayuden a diseñar cómo deberían ser tanto la Administración como la Función Pública en el marco de la sociedad del conocimiento, de la información, de las nuevas tecnologías, que es la que tenemos ante nuestros ojos y la que nos reclama «ya» nuevos esquemas y nuevos planteamientos?

En el Preámbulo de la Constitución se dice que la nación española proclama su voluntad de «establecer una sociedad democrática avanzada», lo cual es una afirmación comprometedor e impulsora de muchas cosas. Si, en efecto, queremos montar entre todos una sociedad avanzada, quien tiene que colocarse a la cabeza es precisamente el aparato público que no debe ser un freno a dicho avance y progreso sino, por el contrario, una especie de ariete que marque el rumbo y genere las iniciativas precisas. En este sentido, la Función Pública es un protagonista de primer orden que no debe remansarse en sus tradiciones y anacronismos, sino que ha de apuntarse a la renovación, al cambio, al despertar de nuevos caminos y horizontes. Como ha escrito Termes Angles, «los cambios constantes de la economía, la tecnología, la percepción de la sensibilidad pública, etc., no permiten posiciones estáticas»; y, en consecuencia, a los gestores de recursos humanos públicos les corresponde promover una Función Pública **dinámica** que sea capaz de conectar con las reivindicaciones ciudadanas, de marchar al unísono con el contexto social para no quedar rezagada como tantas veces ha sucedido, y de aportar para la solución de los problemas, siempre viejos pero al mismo tiempo siempre nuevos, iniciativa y lucidez.

Y aquí encaja a la perfección el artículo 40.1 que determina que «los poderes

públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social», con lo que se nos está indicando primero que los poderes públicos, léase la Administración y Función Pública, son los que por mandato constitucional han de impulsar el «progreso social» implantando las condiciones que le hagan posible en beneficio y a favor de todos.

En conexión con lo acabado de decir, si traemos ahora a colación el artículo 105 de la Constitución, sobre el procedimiento administrativo, no puede por menos de sugerirnos un tema tan actual como el de una Función Pública **abierta y receptiva**. Ciertamente no siempre ha sucedido así, ya que en tiempos pasados y relativamente recientes, la concepción más extendida de la Administración, y por lo mismo de sus empleados y servidores, era la de considerarla como una especie de fortaleza inaccesible al ciudadano de a pie; y desde la que se dictaban mandatos y órdenes que el administrado se veía obligado a aceptar sin ningún tipo de colaboración previa o de acercamiento recíproco entre las partes. Ahora, por fortuna, vamos en otra dirección y el funcionario ha de moverse hacia posiciones nuevas de accesibilidad, de diálogo, de acercamiento, de negociación, de receptividad, etc. Y hasta se predica por doquier que es preciso ver al ciudadano, al usuario, al interesado, como un cliente que la Administración está obligada a atender en todas sus peticiones; apreciación esta del cliente que a muchos no nos gusta, y casi diríamos que nos repugna, desde el momento en que situamos a idéntico nivel las relaciones Administración-ciudadano y las relaciones gran superficie o gran comercio-cliente comprador de bienes y servicios. A mí me parece que este planteamiento, que en una primera aproximación parece hasta bonito y original, es erróneo y debiéramos rechazarlo, pensando que el ciudadano frente a la Administración más que un cliente anónimo y difuminado es un titular de derechos y deberes, un destinatario personalizado de la acción gubernamental, un sujeto partícipe de la acción pública que debe ser llamado permanentemente a la participación y la colaboración.

La Función Pública debe alinearse con esta corriente que postula la visión del ciudadano no como un mero cliente, sino como un sujeto individualizado que no acude a la Administración simplemente a intercambiar mercancías o servicio por dinero, sino a reclamar buenos servicios públicos, prestaciones acordes con el progreso de la sociedad en que vive, decisiones que allanen la solución de los problemas pendientes de su calle, de su barrio, de su pueblo, de su ciudad, de su país. La Administración tiene ante sí este gran reto de «servir» a la comunidad; y para ello ha de desprenderse de viejos tópicos de altivez y de prepotencia, y debe asumir su múltiple protagonismo desde actitudes de firmeza exentas, en todo caso, de cuanto suene a arrogancia o superioridad.

Otro artículo esencial es el 9 cuyo apartado segundo emplaza a «los poderes públicos» para que promuevan «las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas», para que remuevan «los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y para faciliten «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Si antes diseñábamos una Función Pública dinámica, para no desentonar de las pretensiones de la sociedad avanzada, ahora hemos de diseñar una Función Pública **comprometida e implicada** en la conquista e implantación de los valores y principios que hoy adornan a las sociedades democráticas. Y este reclamo se tra-

duce en que los servidores públicos han de afinar en gran medida su sentido de la justicia, de la igualdad, de la participación, de la solidaridad, valores todos de los que una Función Pública contemporánea no puede abdicar si no quiere convertirse en un mero instrumento mecanizado y todopoderoso, pero carente de alma y de sensibilidad. El funcionario público de este país, en el que todavía existen grandes injusticias y desigualdades que una propaganda machacona trata muchas veces de ocultar, tiene que mentalizarse en la nueva dirección que marcan los tiempos y, desde su puesto de trabajo, esmerarse en concebir y aplicar políticas públicas de clara resonancia social en todos los campos en los que el sector público está presente.

Sobre este aspecto, acabado de esbozar, Parejo Alfonso ha escrito, recordando a un autor italiano, que el Estado social que proclama nuestra Constitución es, en definitiva, un Estado «responsable», o, en otras palabras, un Estado comprometido jurídicamente en la resolución de los problemas y las necesidades sociales; y que, como añade el profesor citado, no se debe limitar a un mera actuación formal por la vía de las leyes sino que ha de volcarse para «la configuración de la realidad práctica misma». Y esto exige la presencia de «un aparato de aplicación o de ejecución sistemática y programada constante, de modificación de la realidad social», en el que la Función Pública, debe añadirse, resulta elemento prevalente y de primer orden.

Aquí entraría en juego ese principio, misterioso para algunos, de la eficacia que recoge el artículo 103. 1 de la Constitución. Una Administración responsable, utilizando la argumentación acabada de hacer, tiene que ser una Administración comprometida, y una Administración comprometida si algo tiene que ser es eficaz. Esta eficacia, como apunta con agudeza Parejo Alfonso, no se corresponde con el sentido tradicional de la eficacia vigente en el mundo del Derecho, sino que se trata de una eficacia «real», pragmática, operativa, de suma trascendencia para la Administración y también para la Función Pública, ya que la eficacia de la Constitución, de un lado, ha de ser entendida «como una acción intencionada hacia un fin, que produce unos resultados reales»; y, de otro, que dicha acción se predica necesariamente de un sujeto, la Administración, en nuestro caso la Función Pública. Y todavía más, Parejo Alfonso, desde posiciones de pleno convencimiento de lo que defiende, sigue razonando que la eficacia de la Constitución, en contra de los que pudieran recordar los nostálgicos del Estado liberal, no está en contradicción con el principio de legalidad, para concluir que «lo que ocurre es que la Constitución no sólo quiere una Administración legal sino una Administración buena y eficaz» y, por tanto, «la disyuntiva no es de legal o ilegal, sino de legalidad, buena o mala».

Y si hemos citado el artículo 103.1, conviene también citar, en estos momentos, un precepto quizá demasiado olvidado como el artículo 31.2 de la Constitución, según el cual «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía». Sabemos que el gasto público lo gestionan las Administraciones Públicas, o sea los empleados públicos; y, dada la importancia que tiene en la política económica actual, conviene tener muy presente que el texto constitucional solicita de las instancias políticas que hagan una distribución «equitativa» de los recursos presupuestarios; y que, a la hora de programarlos y ejecutarlos, cumplan los

«criterios de eficiencia y economía», dos parámetros de políticas públicas muy de moda pero muchas veces incumplidos e irrealizados.

Como nuevo rasgo definidor hemos de hablar de una Función Pública **diversificada**, porque si la Administración y, por ende, la Función Pública han de adaptarse en el ejercicio de sus funciones al marco socioeconómico en el que actúan, tanto una como otra deben diversificarse, flexibilizarse, diferenciarse adecuadamente tanto en su organización como en el despliegue de sus actividades prestacionales. Y resulta muy claro que el Constituyente ha propuesto un modelo de Estado con diversidad de Administraciones, cada una de las cuales cuenta con su correspondiente Función Pública

Profundizando en este planteamiento, como escriben López Camps y Leal Fernández en un trabajo sobre la Administración y el Gobierno en la sociedad del conocimiento, hoy día «las sociedades son más diversas, plurales y heterogéneas», lo que «plantea importantes cuestiones nuevas a la propia gobernabilidad especialmente en términos de complejidad y fragmentación». En consecuencia, asistimos al resurgir creciente de colectividades y grupos que no se resignan a un tratamiento uniforme, sino que, apoyándose en sus singularidades, plantan cara a la Administración y le reclaman un reconocimiento primero de dichas singularidades y después un afrontamiento específico de su problemática. Por eso, como ya se ha dicho más atrás, vamos hacia una Función Pública no unificada e invariable, sino hacia una Función Pública diversificada que no desvertebrada, plegada al terreno de los hechos que no atomizada, y dotada en todo caso de capacidad de respuesta, y por lo mismo menos rígida y anquilosada que la actual.

Dando un paso más, la Función Pública vista desde la perspectiva constitucional tiene que estar **controlada** jurídicamente, es decir, sometida a la ley y al Derecho ya que nuestro Estado es un Estado de Derecho. Como ha manifestado el profesor Martín Rebollo, «eficacia y control son, pues, los dos pilares constitucionales derivados del artículo 103». Ni la Administración ni la Función Pública pueden escapar a los mecanismos de control que propone la Constitución y que luego se ha encargado de desarrollar y aplicar, con mayor o menor fortuna, la legislación ordinaria. De especial importancia son, en este orden de cosas, los artículos 9. 1 que garantiza «la responsabilidad y la interdicción de los poderes públicos», y 106. 1 con arreglo al cual «los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican».

Los formidables resortes de poder que hoy manejan las Administraciones contemporáneas requieren, como contrapeso, el que quienes los manejan, es decir políticos y empleados públicos, estén debidamente sujetos al imperio de la norma y no caigan en la demagógica tentación de hacerlo «todo» a costa incluso de vulnerar las normas, de lesionar los derechos de los ciudadanos, de ignorar los cauces procedimentales preestablecidos y de saltar, en ocasiones, por encima de legítimas protestas ciudadanas y populares. Con frecuencia, lo que sucede es que, en medio de tanta norma como hay que conocer, aplicar y cumplir, el político y el burócrata se enfrentan a obstáculos que parecen insalvables antes de llegar en una determinada actuación o actividad, al resultado final. Pero, entonces, conviene matizar que el problema no radica en la existencia de la norma, sino en la existencia de una norma pasada de moda e inservible que hay que eliminar del mundo

del Derecho. Y de esto, por desgracia, tenemos muchos ejemplos en nuestro país y bien haríamos entre todos, especialmente los servidores públicos, en depurar el ordenamiento jurídico de disposiciones anticuadas, inútiles, contradictorias, que más que encauzar la convivencia, lo que, en realidad, hacen es encresparla, enredarla y tensarla en ocasiones hasta límites insostenibles.

Una nueva cualidad que debe acompañar a la Función Pública de los tiempos que vivimos, y que se deduce por pura lógica y sentido común, es la de una Función Pública **tecnificada** al máximo de sus posibilidades. El funcionario tiene que aprestarse a ponerse al día, para que los avances de la ciencia y de la tecnología no le resulten extraños sino que, por el contrario, le ayuden a una realización más rápida, cómoda y eficiente de sus tareas profesionales y laborales. Aquí juegan con todo su empuje el ya citado principio de la eficacia, del artículo 103. 1 y los «criterios de eficiencia y economía» del artículo 31.2, porque, en definitiva, la tecnificación de la Función Pública no debe ser un capricho o entretenimiento de los gestores de la política de personal, sino más bien una clara exigencia y una verdadera prioridad. Si las organizaciones privadas se modernizan, cambian su imagen, renuevan sus instrumentos de trabajo y sus instalaciones, adiestran a su personal en el manejo de las técnicas más modernas, ¿por qué la Administración no va a seguir este mismo sendero y por qué va a tener que resignarse a ir en el vagón de cola cuando, por la relevancia de los fines que está llamada a cumplir, debiera ir siempre en cabeza y vanguardia de todos los ensayos y pruebas que tratan de mejorar el trabajo del funcionario y de hacerlo más rentable y positivo cara a la sociedad?. Ciertamente que la burocracia en su concepción más weberiana no se muestra demasiado propicia para los cambios, pero para eso está la política de personal, para motivar al empleado público, para incentivarle, para proponerle continuamente nuevas metas de trabajo, de realización personal y de aprendizaje propio.

Y una última nota que quisiera brevemente subrayar, porque afecta de modo directo a nuestro país no siempre ejemplar en el manejo y defensa de los intereses públicos, y porque determinados hechos manchan con frecuencia la buena imagen del sector público, es la de una Función Pública **moralizada** y **con alto nivel de ética profesional**. Como punto de referencia, tal como dice la Exposición de Motivos del Estatuto fallido de 1999, debemos recordar el tan traído y llevado artículo 103.1, según el cual «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales», precepto que es todo una síntesis de la ética en el campo público. Por eso, el mencionado Estatuto en uno de sus artículos, el 7, señala que «son valores éticos del servicio público la integridad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en la gestión, la receptividad, la responsabilidad profesional y el servicio a los ciudadanos», añadiendo que «las Administraciones Públicas fomentarán modelos de conducta del personal a su servicio que integren los valores éticos del servicio público en su actuación profesional y en sus relaciones con los ciudadanos».

Como dice la Exposición de Motivos del Estatuto, «la referencia expresa a los valores éticos en el servicio público» es «una importante novedad», por cuanto que «la revitalización del interés por los valores éticos del servicio público es una de las líneas fuertes que caracterizan a la Administración Pública de finales del siglo», recordando que países como Gran Bretaña, Italia o Portugal «han expresado formalmente los valores éticos que han de servir de guía y orientación a las organizaciones públicas y a las personas que en ellas trabajan».

Y con estas palabras tan aleccionadoras como sugerentes termino mi intervención, agradeciéndoles la atención que me han prestado. Muchas gracias.

