

# EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA: PROBLEMAS ACTUALES Y RETOS DE FUTURO

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

*RESUMEN:* El artículo pretende aportar una visión general sobre los problemas actuales del sistema de empleo público en España, tales como las rigideces sobrevenidas en la gestión de sus diferentes elementos (selección, carrera, retribuciones,...), así como la ausencia de planificación estratégica en la materia. Además, se incorpora las reflexiones que, sobre la materia, se arbitrarían por el Informe de la Comisión de Expertos del EBEP del año 2005, haciendo especial referencia a los propuestas arbitradas por aquélla. Finalmente, se analizan los retos de futuro que se presentan al modelo español de empleo público así como el estado actual de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público.

*Palabras clave:* empleo público; Estatuto Básico del Empleado Público; leyes de función pública; funcionarios públicos.

*ABSTRACT:* This article aims to provide an overview of the current problems of public employment system in Spain, such as the rigidity occurring in the management of its various components (recruitment, career, salary, ...) as well as the absence of strategic planning in the field. In addition, it includes reflections on the matter, exposed by the Report of the Committee of Experts EBEP 2005, with particular reference to the proposals brokered by the former. Finally, it discusses the future challenges that are presented to the Spanish model of public employment and the current state of development of the Basic Statute of Civil Servant.

*Key words:* public employment; Basic Statute of Civil Servant; civil service laws; public officials.

El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público que vio la luz en abril de 2005 contenía un análisis y un diagnóstico bastante completo de los problemas fundamentales que aquejan a nuestro sistema de empleo público. Sin duda algunos de ellos son comunes a los de cualquier burocracia pública, pues no hay ningún sistema burocrático perfecto. Pero otros son característicos de nuestro país y se han venido conformando y consolidando con el tiempo. Aunque no pueden predicarse por

igual de todas nuestras Administraciones Públicas —e incluso puede afirmarse que las diferencias entre unas y otras se han venido ampliando en los últimos años— el modelo de empleo público existente en España adolece de algunos defectos importantes, que solo en parte compensa la dedicación y la ética de servicio de muchos de sus efectivos. Esos defectos guardan directa relación con la rigidez del régimen legal de la función pública, la paulatina politización del sistema y la baja productividad resultante.

Los factores de rigidez son numerosos y cuentan a sus espaldas con una larga tradición. Pueden verse como una manifestación del corporativismo y del gremialismo que ha caracterizado durante largo tiempo el sistema de empleo público en España: fuertes garantías de inamovilidad en el empleo y en el puesto de trabajo, reconocimiento de privilegios —en el marco del propio sistema y en comparación con el empleo privado— y de algunas prebendas y poco espacio real para el desarrollo profesional individual. Pero al mismo tiempo, esa rigidez del régimen jurídico de nuestro empleo público ha sido históricamente y es en el concepto de muchos funcionarios una defensa contra las habituales tentativas de politización, es decir, de utilización clientelar del empleo público. De manera que casi podrían verse estos dos problemas graves como caras de una misma moneda, en continua tensión. La resultante es, sin embargo, el tercero de los problemas y el más grave en el fondo: la menguada productividad administrativa, que encarece la prestación de los servicios públicos y pesa —en algunos períodos de crisis sobre todo— como una losa sobre las cuentas públicas.

El Informe de la citada Comisión fue desgranando desde sus primeras páginas los efectos de esa situación, que podemos recordar ahora brevemente.

El primero es la práctica inexistencia de una planificación estratégica de recursos humanos en la mayoría de nuestras Administraciones Públicas, que supone un desajuste habitual en el número de empleados públicos, no tanto en términos absolutos sino en función de las necesidades —hay servicios donde suelen sobrar y otros donde no son suficientes— y de los servicios que se prestan. Sin duda, en las últimas décadas algo se ha hecho para afrontar este problema y a ello responde la introducción legal de la oferta de empleo público, las relaciones de puestos de trabajo y, más tarde de los planes de empleo. Pero la publicación de la oferta es muy desigual en unas y otras Administraciones, las relaciones de puestos de trabajo no están implantadas en algunas de ellas o son unos instrumentos demasiado formales y ligados al sistema retributivo, mientras que apenas existen en la práctica planes de empleo aprobados y operativos, pese a la letra de la ley. En consecuencia, en los tiempos de bonanza se puede acudir y se asiste a un reclutamiento no poco improvisado de nuevos empleados, muchos de los cuales primero lo son en régimen temporal —con frecuencia en un porcentaje excesivo— para después

consolidarse como funcionarios o laborales con contrato fijo o, en su defecto, como laborales por tiempo indefinido. Y cuando el déficit público aprieta se echa mano de la congelación de la oferta de empleo público y la reducción de la tasa de reposición de efectivos, de manera prácticamente indiscriminada. Si el problema de déficit es tan grave como el actual, ese remedio se aplica de manera tan drástica y poco matizada que pone en riesgo de continuidad la prestación de algunos servicios, incluidas algunas prestaciones en servicios esenciales como la sanidad o la educación.

El segundo elemento de rigidez es la casi generalización de régimen funcional de Derecho administrativo, en contraste con la mayoría de los países de nuestro entorno. Lógicamente esta es una garantía importante frente a la politización, puesto que implica un grado de inamovilidad y estabilidad en el empleo muy elevado y resistente. Aunque debería jugar en diferente medida en razón de las funciones a desempeñar, pues no es solo garantía de igualdad en el ingreso y la permanencia en el empleo público sino también de imparcialidad, que debe proteger en mayor grado a los funcionarios que adoptan decisiones o emiten informes preceptivos. Pero esa tendencia legal no evita sino que estimula la huida hacia el régimen laboral, sea en las Administraciones más politizadas —las locales— como a través de la creación de entes instrumentales. Tampoco evita que, a través del sistema de libre designación y libre cese de puestos de trabajo superiores se pueda limitar de hecho la imparcialidad de algunos funcionarios, como es el caso de los de Administración local con habilitación estatal.

La modalidad de acceso tradicional —la oposición— introducida como garantía esencial y general hace un siglo, es también un factor de rigidez, sobre todo por la necesidad de agilidad y rapidez del reclutamiento de efectivos que las modernas Administraciones reclaman. Pero su alternativa es muchas veces un concurso-oposición orientado y organizado en beneficio de clientelas políticas o sindicales o el simple concurso sin garantías de igualdad para ingresar en el empleo público o bien para acceder a la condición de funcionario público, vía funcionarización o «promoción cruzada» (curiosas expresiones), por quienes fueron agraciados con un contrato laboral sin muchas garantías de igualdad en el ingreso.

En lo que a la carrera se refiere, el mismo problema se evidencia y de manera aun más clara. El concurso de méritos, fórmula legalmente ordinaria de acceso a los puestos de trabajo, se ha formalizado de tal modo que resulta en muchos casos contraproducente para seleccionar a los mejores. De donde se sigue una ampliación inmoderada del procedimiento de libre designación, que se interpreta por quienes lo aplican como una fórmula tan absolutamente discrecional que da lugar a no pocos abusos y desviaciones de poder, más o menos encubiertas. O bien otras modalidades como la comisión de servicios

o la adscripción (teóricamente) temporal de puestos, que encubren a menudo preferencias personales en un marco de absoluta discrecionalidad.

En cuanto al régimen de derechos y deberes de los empleados públicos, el modelo es igualmente rígido y privilegia la conquista inacabable de los primeros frente a la observancia puntual de los segundos. Con la peculiaridad de que ese desequilibrio entre derechos y deberes se ha venido a ahondado con la entronización de la negociación colectiva y el consiguiente debilitamiento del régimen estatutario tradicional. Pues frente a las demandas frecuentemente abusivas de los sindicatos negociadores, los responsables políticos prefieren a menudo transigir para mantener la paz social. La consecuencia es una cierta relajación de la disciplina y una menor productividad, inherente a la reducción del tiempo de trabajo por la negociación de horarios, vacaciones y permisos.

De la misma manera el régimen retributivo es en exceso pautado e igualitario, ya que se tiende a la homogeneidad de los complementos en cada Administración y para cada grupo profesional, incluidos los complementos específicos y el reparto de la productividad, con honrosas excepciones. Por el contrario, las diferencias aumentan entre unas y otras Administraciones en función sobre todo de la respectiva debilidad negociadora de sus gobernantes, lo que explica que las retribuciones, a igualdad de categoría y puesto de trabajo, sean sustancialmente mayores en las Administraciones locales. Al final solo por medio de la Ley de Presupuestos pueden aprobarse —y aun con dificultades políticas— límites o reducciones retributivas en tiempos de crisis, lo que evidencia la inutilidad de la negociación colectiva en el empleo público —a diferencia con lo que sucede en tantas empresas privadas— para adaptar las condiciones de empleo a las circunstancias cambiantes.

En fin, la rigidez del modelo se hace sentir también en la limitada movilidad interna y la casi nula movilidad interadministrativa, en el procedimiento disciplinario —excesivamente lento y garantista—, en la regulación de las situaciones administrativas y, si se apura, de la jubilación. Mientras que la politización avanza a través de la multiplicación del personal eventual, especialmente en las Administraciones locales e instrumentales, que contrasta con la falta de regulación de un estatuto del personal directivo profesional, y en la ampliación de los supuestos de servicios especiales y de las ventajas inherentes a esta situación administrativa.

Las propuestas de la Comisión para el estudio y la preparación del EBEP para afrontar estos problemas históricos, que se han venido agravando con el tiempo, se desgranar en el texto de su Informe, a cuyos detalles debemos ahora remitirnos. En apretada síntesis, esas propuestas se basaban en flexibilizar el régimen tradicional de la función pública pero aumentando las

garantías sustantivas frente a las tendencias clientelares y a la politización, al tiempo que en aplicar las garantías básicas de estabilidad, imparcialidad y acceso y carrera por méritos también al personal laboral. En segundo lugar, modernizar el sistema de empleo público para alcanzar una mayor eficacia y productividad de la Administración. De ahí la propuesta de crear un grupo profesional directivo, controlando por otra parte el incremento de personal eventual de confianza política; los límites exigibles a la temporalidad en el empleo público, la conveniencia de introducir una carrera profesional de tipo horizontal —sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo o por categorías o escalones profesionales— basada en el mérito y no en la antigüedad; la propuesta de generalizar mecanismos efectivos de evaluación del desempeño; la idea de flexibilizar las pruebas de acceso al empleo público pero garantizando de manera firme la objetividad e imparcialidad de los órganos de selección; la propuesta de sustituir los tradicionales sistemas de provisión de puestos de trabajo —concurso y libre designación— por otros más flexibles pero igualmente con garantías de ascenso por méritos; la importancia atribuida a la planificación de recursos humanos y a la movilidad interna e interadministrativa, etc.

El problema —que la Comisión apuntó en su informe— pero que no podía resolver es que la aplicación de todas esas reformas implicaba un cambio muy importante de nuestra cultura burocrática y una dosis elevada de convicción por quienes debían aprobar el EBEP y sus leyes de desarrollo y llevar a la práctica las propuestas. Ni ese cambio de cultura se ha generado ni ha habido convicción suficiente en las fuerzas políticas y en las organizaciones sindicales. Mas bien al contrario. Por eso el texto del EBEP se apartó de las propuestas de la Comisión en aspectos clave —garantías de reducción de la temporalidad, garantías de imparcialidad en la selección, sistema de provisión de puestos— o bien las incluyó como meras posibilidades o previsiones genéricas a desarrollar en el futuro —así la regulación de los directivos públicos, la evaluación del desempeño, la carrera horizontal basada en el mérito y en el esfuerzo personal o las propuestas sobre movilidad—, es decir, con un efecto más retórico que real. Por el contrario, el texto del EBEP aumenta el desequilibrio entre derechos de los empleados públicos —en particular los relativos a la reducción del tiempo efectivo de trabajo— y los deberes —recogidos en un código de conducta sin verdadera fuerza coactiva— y sobre todo refuerza el monopolio y la posición de los sindicatos en la negociación colectiva. Todo ello se traduce en una mayor rigidez del sistema del empleo público y en una menor productividad de las Administraciones, justo lo contrario de lo que se trataba de conseguir.

Así se ha podido constatar desde la entrada en vigor de esa Ley básica. Nada o casi se ha hecho en la Administración del Estado para desarrollarla,

aunque sí se han ampliado los días de vacaciones y permisos de los empleados públicos e inicialmente se aumentaron las retribuciones, hasta que la crisis del déficit y de la deuda pública ha obligado —desde mayo de 2010— a reducirlas de manera sensible. Todo ello sin vinculación alguna a incrementos de productividad o nuevos diseños de carrera. Solo recientemente se ha conocido un intento de desarrollo sectorial, el borrador del Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades, que diseña una carrera llamada horizontal basada no solo en los méritos docentes y de investigación si no también en la antigüedad y otros factores ajenos al núcleo de la función pública universitaria, que se valoran en exceso: méritos de gestión universitaria, incluidos puntos por el ejercicio de funciones sindicales, actuaciones de transferencia del conocimiento o supuestos méritos de formación aparte, tanto más insólitos cuanto que la formación permanente es elemento inherente a esa carrera. Por el contrario ese borrador permite desligar la carrera universitaria de la acreditación sucesiva de méritos que lleva a cabo —mal que bien— una institución independiente como la ANECA. Y particularmente, refuerza la posición de los sindicatos en la gestión de la carrera y otros aspectos esenciales del régimen de dicho personal. Esto es, un borrador de estatuto cuya letra y cuyo espíritu nada tienen que ver con el tipo de reformas que la citada Comisión para el estudio del EBEP postuló.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, sólo la Comunidad Valenciana ha aprobado hasta ahora una ley completa de función pública en desarrollo del EBEP, la Ley 10/2010, de 9 de julio. Otra Comunidad, la de Castilla-La Mancha, puede estar a punto de aprobar la suya (seguramente se habrá aprobado ya cuando se publiquen estas páginas) y debe también mencionarse lo que a día de hoy es un mero anteproyecto de ley de empleo público de Aragón. La ley valenciana introduce muy pocas novedades, pero entre ellas la regulación de una nueva carrera horizontal estructurada en categorías. No quedan totalmente diseñados en ella los criterios de ascenso en la carrera, pero sí se añade a las retribuciones complementarias hoy existentes (que se mantienen aunque con nombres distintos) un nuevo complemento de carrera. Lo más concreto parece ser este nuevo complemento, en el que se viene a resumir de hecho y a efectos prácticos la introducción de la carrera horizontal. En cuanto al proyecto de Ley de Castilla-La Mancha, tampoco muy novedoso, son preocupantes algunos aspectos, como la previsión del concurso de méritos como sistema para acceder a ciertos cuerpos de funcionarios, una ampliación de los supuestos de provisión de puestos de trabajo por libre designación o la asignación bastante detallada de funciones a los cuerpos de funcionarios autonómicos, que puede llegar a ser un elemento de mayor rigidez.

El anteproyecto aragonés es, de los textos conocidos, el que más se ajusta a las propuestas iniciales de la Comisión para el estudio y preparación del

EBEP. Así, cuando atribuye una función esencial en el reclutamiento y selección de personal al Instituto Aragonés de Administración Pública, reduce los cargos que pueden disponer de personal eventual, incluso en la Administración local, promueve la movilidad interadministrativa de los empleados públicos entre las Administraciones públicas de Aragón, establece un período de prueba para el personal interino, garantiza la especialización de los miembros de los órganos de selección, regula con cierto detalle un modelo de carrera horizontal basado en los méritos, que se evalúan por un órgano técnico especializado, introduce pruebas de capacidad en los concursos de provisión de puestos, a resolver por órganos técnicos, reduce claramente la discrecionalidad de los nombramientos por libre designación e incorpora garantías frente al cese inmediato de los designados con ocasión de los cambios en los cargos políticos superiores, además de prever un plazo máximo para la implantación de los sistemas de evaluación del desempeño. Un texto sin duda interesante en muchos aspectos, pero que hoy por hoy es solo un anteproyecto de ley, cuyo devenir estará sujeto, entre otras cosas, al resultado de las elecciones autonómicas.

A la situación legal que se acaba de describir, le ha afectado de lleno, sin embargo, la profunda crisis económica que vivimos, que obliga a replanear algunas previsiones y nos sitúa en un nuevo escenario.

La primera consecuencia de la crisis es la imposibilidad de mantener nuestro sistema de empleo público en los mismos términos que hasta ahora. No está de más recordar que hasta mediados del año 2010, el empleo público ha seguido creciendo en número de efectivos —a pesar de haberse establecido ya una tasa de reposición de efectivos muy estricta en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y más aún para 2010— y en la cuantía de las retribuciones. Desde entonces la necesidad imperiosa, derivada del Pacto de Estabilidad de la zona euro, de reducir el abultado déficit de nuestras Administraciones Públicas y la no menos abultada deuda pública ha impuesto cambio de rumbo de casi 180 grados en las políticas de empleo público. No solo se ha reducido con carácter general la retribución de los empleados públicos y se han congelado las nóminas para 2011 (con la amenaza de que la congelación retributiva se prolongue durante no se sabe cuanto tiempo, en función de las perspectivas económicas), sino que las diferentes Administraciones se han visto en la obligación de aplicar de manera mucho más efectiva la limitación del número de nuevas incorporaciones, incluidas las de personal interino o temporal, que venían sirviendo para sortear la tasa legal de reposición de efectivos.

Aun así, en no pocas Administraciones, particularmente locales, un notorio exceso de personal —tantas veces reclutado con fines clientelares y sin garantía alguna de objetividad— impone la adopción de medidas más drásticas. Y como no se puede recurrir a las jubilaciones anticipadas, ni siquiera

incentivadas, pues la crisis afecta igualmente al equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social, empiezan a multiplicarse los ERE relativos al empleo público laboral. En razón de la duración de la crisis no se puede saber si bastará con ese tipo de medidas para afrontar la situación o si será preciso arbitrar otras que permitan reducir también el volumen de personal funcionario, como ya se intentó —con éxito muy relativo por cierto— mediante el procedimiento de reasignación de efectivos introducido por la Ley 22/1993 para responder a otro momento de crisis económica —menos honda que la actual— y de desbocado déficit público.

Es obvio que las diferentes Administraciones públicas intentarán todas las medidas posibles e imaginables antes de suprimir efectivos, máxime con estatuto de funcionario, y así está sucediendo en la actualidad: retrasos importantes en el pago a proveedores, reducción de subvenciones y contratos y de algunos servicios y prestaciones, amen de una radical disminución del gasto en inversión, medidas de reordenación administrativa, incremento de la movilidad, supresión o aplazamiento del pago de algunos complementos salariales, reducción del número de liberados sindicales, inclusive el incremento de la deuda con Hacienda y al Seguridad Social (que afecta ya a no pocos municipios), etc. Las reformas y mejoras retributivas no hace mucho acordadas por vía legal —como el complemento de carrera de la Ley de función pública valenciana— o por vía de negociación colectiva se van difiriendo en su aplicación o se van revocando, como ha hecho por ejemplo, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia mediante su Ley 5/2010. Medidas semejantes, con una u otra extensión y alcance, se habrán de adoptar probablemente por otras Administraciones tras las próximas elecciones municipales y autonómicas.

No solo eso sino que es igualmente previsible, no obstante la conflictividad sindical que se pueda generar, que algunos servicios y entidades hasta ahora públicas —como ha sucedido en parte con AENA y Loterías y Apuestas del Estado— se privaticen en un futuro próximo, como fórmula de obtención de nuevos ingresos o de reducción de gastos del sector público. Todo dependerá de la evolución de una situación económica cuyo fin está lejos de avistarse.

Ahora bien, las medidas que sobre el empleo público o con directa incidencia en él se están adoptando por legisladores y gobernantes y que sumariamente se han descrito son, en general, medidas de ajuste. Imprescindibles y dolorosas, pero simples medidas de ajuste que no afectan de manera estructural al nudo de los problemas, que son los defectos de eficiencia y productividad de nuestras Administraciones Públicas que hemos glosado con anterioridad. Sin embargo, para salir de la crisis actual y, más aun, para salir con nueva fortaleza y garantizar un futuro más sostenible de las cuentas públicas y de los mismos servicios públicos harían falta, a mi modo de ver, no solo simples medidas de ajuste, sino también reformas.



Las reformas estructurales no son, por lo demás, en estos momentos mero fruto de un planteamiento voluntarista. Son medidas que nos exige la pertenencia a la Unión Europea y que se vinculan directamente a la competitividad del país en su conjunto, sector privado y sector público incluidos. Reformas que, como las que se han empezado a acometer, con mejor o peor fortuna, en el ámbito laboral o de la negociación colectiva privada, o en el sector financiero, será igualmente necesario abordar por las Administraciones públicas y, en concreto, en el régimen del empleo público.

Bien es verdad que las reformas de la Administración siempre han sido más difíciles de llevar a cabo en nuestro país que cualesquiera otras. Pero habida cuenta de nuestro compromiso europeo —cada vez sujeto a vigilancia más estricta— y a los mismos retos de nuestra economía, las soluciones a la crisis particular de nuestro sector público solo pueden ser de dos tipos: o se reduce de manera muy importante ese sector público mediante la privatización o el abandono y reducción de la oferta actual de servicios, o se aceleran las reformas internas que nos permitan contar con unas Administraciones y entes públicos más eficientes y productivos, es decir, capaces de mantener las prestaciones actuales o al menos el grueso de las mismas con costes muy inferiores. De una u otra manera, el sistema de empleo público va a quedar afectado. Quizá la salida más fácil —y puede que la más probable si se confirman las expectativas electorales que anuncian los sondeos de opinión cuando escribo estas líneas— sea la primera.

Quienes entendemos en cambio que es conveniente mantener un conjunto de servicios públicos suficiente y de calidad, como factor de cohesión social, estamos legitimados para pensar que merecería la pena abordar de una vez las reformas pendientes, con coraje político y decisión, superando las tentaciones clientelares y partidistas y las presiones gremiales, sindicales o corporativas que las dificultan.

Sin agotar el catálogo de las medidas de reforma posibles y sin perjuicio de la crítica constructiva que pueda hacerse, el citado Informe de la Comisión de preparación del EBEP apuntó ya muchas medidas oportunas, que no se han llevado a la práctica. Y sobre todo señaló los ejes de las reformas necesarias: profesionalidad frente a politización, flexibilidad frente a rigidez, planificación frente a improvisación y, sobre todo, valoración de méritos y estímulos adecuados frente a una concepción estática e igualitarista del empleo público, que se debería abandonar por obsoleta. Replantear aquel conjunto de propuestas, seis años después, no me parece fuera de lugar.

