

Aspectes generals de la funció pública i del dret de la funció pública

Marc Tarrés Vives

PID_00208536



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. Breu evolució de la noció de funció pública.....	7
2. El cas espanyol fins a la Constitució de 1978: l'assumpció del model francès de funció pública i la incorporació posterior d'elements del model anglosaxó.....	12
3. La funció pública després de la Constitució de 1978 i fins a l'aprovació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. La Llei 30/1984, de mesures per a la reforma de la funció pública....	15
4. Funció pública i estat autonòmic.....	16
5. L'Estatut bàsic de l'empleat públic i la dificultat d'aplicar-lo en el context de reducció del dèficit públic.....	18
Bibliografia.....	23

Introducció

L'objectiu d'aquest primer mòdul és servir de presentació als conceptes de *funció pública* i *dret de la funció pública* a partir del seu procés històric de construcció. Es tracta, doncs, d'oferir unes mínimes bases conceptuals que ajudin a entendre el conjunt d'elements que conté el vigent dret de la funció pública espanyola i que es tracten àmpliament i detalladament en els mòduls següents. Aquest grau de detall no és aconsellable en aquest mòdul davant el risc d'oferir a l'estudiant un material d'estudi que sobrepassi en excés la càrrega lectiva d'aquesta assignatura. A més, s'ha de tenir en compte l'adaptació necessària dels materials a l'espai europeu d'educació superior. Això implica tenir present el perfil professional i les competències que haurà de tenir qui hagi superat els estudis de Dret en aquesta universitat. A aquestes finalitats respon aquesta assignatura.

Tanmateix, seria temerari privar l'estudiant de la possibilitat de poder endinsar-se en uns temes que no deixen de ser importants per poder aprehendre en tota la seva amplitud la vigent i complexa regulació dels empleats públics. És per això que s'ha considerat que una bona opció era conformar aquest mòdul amb la breu introducció que figura més endavant, que serviran com a element de treball i instrument principal per abordar els tres objectius principals d'aquest mòdul: 1) la comprensió de les nocions de funció pública i dret de la funció pública; 2) els models de funció pública, i 3) els antecedents i l'evolució de la funció pública espanyola fins a l'actualitat.

Objectius

Els objectius que s'han d'assolir amb aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Conèixer el procés de construcció històrica de les estructures administratives i els seus agents.
- 2.** Entendre que el dret aplicable a l'Administració i als seus empleats és un element instrumental i tècnic que possibilita la inculcació de valors i representacions relatives a l'Administració i a l'Estat.
- 3.** Comprendre la distinció entre funció pública i dret de la funció pública.
- 4.** Destacar l'interès de l'estudi comparat dels elements principals dels sistemes de funció pública, principalment europeus.
- 5.** Assolir un coneixement adequat del naixement i l'evolució de la funció pública a Espanya a fi d'assolir una comprensió correcta de la situació actual.
- 6.** Analitzar les successives reformes legislatives en la matèria.
- 7.** Assolir un bagatge conceptual sobre les institucions jurídiques que integren la funció pública.
- 8.** Discernir sobre la distinció entre funcionaris i empleats públics a partir dels seus elements caracteritzadors.

1. Breu evolució de la noció de funció pública

Al llarg de la història han existit diverses formes d'organització política que amb més o menys grau de centralització han necessitat sempre una mínima estructura administrativa. En la seva coneguda obra *Economia i societat*, Max Weber, un dels pares de la sociologia, explicava de manera detallada que on hi ha hagut una organització política mitjanament extensa i complexa, també s'ha ofert un quadre administratiu. Això ha succeït en llocs distants entre si i en èpoques disperses. Entre les satrapies del rei persa i els comtats carolingis discorren més de mil anys i paisatges diferents, però en tots dos casos hi ha unes notes comunes encaminades a fer present en el territori l'existència d'un poder de dominació que, sens dubte, es postula com a legítim. Precisament el tipus de dominació davant el qual ens trobem ajudarà a entendre el caràcter de la seva estructura administrativa. L'esmentat autor alemany distingia tres tipus de dominació legítima segons el seu fonament:

- Racional (autoritat legal)
- Tradicional (autoritat tradicional)
- Carismàtica (autoritat carismàtica)

Aquesta distinció ens serà d'utilitat per comprendre l'anomenat model d'administració burocràtica.

Múltiples estudis històrics i milers de troballes arqueològiques ens mostren l'existència d'estats poderosos i d'estructures administratives complexes en àmbits geogràfics allunyats d'Europa. L'Egipte i la Xina són exemples que mostren, segles abans de la Roma d'August, l'infinit grau de desenvolupament que hi havia respecte a una Europa encara mancada de civilització. També són exemples que acrediten que unes estructures administratives estàtiques i lligades per formes de dominació de caràcter tradicional o carismàtica acaben dificultant, si no obstaculitzant de manera insuperable, els canvis i les necessitats socials, i acaben constituint un llast que condueix a la fallida del poder polític que han de sostenir.

Evidentment no podem tractar ara l'evolució d'aquests sistemes lligats a un poder polític les formes de legitimació del qual no tenen cap relació amb les que existeixen avui en dia. Tampoc no podem ampliar l'àmbit geogràfic d'aquesta introducció més enllà del que coneixem com a Occident. Però fins i tot tractant només aquest espai, no ens podem retrotraure al fet temporal. Tanmateix, no podem obviar que les transformacions que experimentarà Europa després de la Revolució francesa, entre les quals destaca l'aparició de l'Administració tal com avui la coneixem, són deutes d'una determinada civilització que, a diferència d'altres i per motius molt diversos, va saber i va poder separar el poder espiritual del poder terrenal. És a dir, en altres paraules, la secularització

impulsada *volens nolens* per la mateixa Església a fi de poder afirmar la seva independència davant el poder secular constitueix una singularitat europea desconeguda en altres cultures en les quals el poder polític i la religió en alguns països, encara avui, es confonen. Aquest fet, que de vegades no es destaca com mereix, conduirà en el cas d'Europa al fet que el poder polític medieval copii les estructures burocràtiques de l'Església, que al seu torn les havia pres del desaparegut Imperi romà. Com declara el mateix Max Weber, el racionalisme romà sobreviu a l'Església. I aquest racionalisme rau en el fet institucional i és essencialment jurídic.

El dret constitueix un instrument tan indispensable com singular respecte d'altres civilitzacions. Constitueix la peça indispensable que permet dotar de racionalitat la decisió del poder polític. És el respecte del dret el que els bons súbdits esperen del seu rei davant els abusos dels seus representants, tal com veiem a Fuenteovejuna, i és a aquest dret al qual el mateix monarca es veurà sotmès en haver de jurar furs o constitucions. Però, a més, com escriurà un conegut ius-publicista alemany, Carl Schmitt, la ciència del dret admet fàcilment un comportament similar davant les formes polítiques canviants, i relacionar-se de manera positiva davant diferents complexos de poder, amb l'únic pressupòsit que "hi hagi un ordenament constituït". Tan aviat com la nova situació permet reconèixer una autoritat, s'ofereix un terreny propici per al dret.

Ara bé, el naixement de l'Administració moderna necessitarà un altre element: la necessària delimitació que permeti superar la confusió entre el que és públic i el que és privat (entre estat i societat) en l'exercici de la funció pública. Des de la Revolució francesa el poder públic deixarà de ser una "propietat privada" i, per tant, venal o objecte d'herència. És més, per mitjà de la llei la "propietat pública" serà inaccessible a la propietat privada. Hi trobem el que separa l'Estat contemporani respecte de l'Antic Règim. El nou dret, ja en gestació abans de la Revolució, abolirà, al costat d'altres títols i privilegis, la facultat de posseir, heretar i transmetre el domini públic, i més encara el poder públic. En definitiva, la patrimonialització dels oficis públics deixarà de ser una constant.

L'exercici de la funció pública anirà llavors lligat a l'acreditació de certs requisits, però entre ells ja no estarà el del llinatge. Aleshores emergirà la figura del funcionari i quedarà en un segon terme la de l'empleat públic, un residu de l'Antic Règim.

En sentit estricte, es pot afirmar que la configuració del funcionari modern, el que ocupa en qualitat de titular una plaça en l'Administració, serà una creació napoleònica. Una creació francesa que s'estendrà a alguns països, entre els quals hi ha Espanya, però que en altres serà completament desconeguda (per exemple el Regne Unit).

Tanmateix, tant en el cas francès com en l'espanyol, i durant bona part del segle XIX, es pot observar la convivència entre empleats públics i funcionaris. L'*employé* és el descendent dels *commissaires*, o empleats assalariats de l'Antic

Règim, funcionaris de nivells mitjans i baixos, que ocupen precàriament els seus llocs de treball i que compleixen les normes impersonals imposades des de dalt pels *fonctionnaires* de cos, descendents, al seu torn, dels propietaris dels càrrecs. Després de la Revolució són els funcionaris que ocupen els alts càrrecs un cop educats a les *Grandes Écoles*. Dóna inici llavors a una florent època per a la burocràcia sintetitzada en aquest apotegma que Balzac, cronista de la França orleanista i burgesa, posa en boca d'un d'aquests servidors públics: "On acaba l'empleat comença el funcionari, on acaba el funcionari comença l'home d'Estat". En l'àmbit espanyol, el cas dels empleats públics queda reflectit en la figura dels cessants.

Els cessants

Constitueixen una situació típica del XIX espanyol i que, com a tal, trobem en la literatura de l'època, especialment en la de Galdós. Les cessanties suposaven la remoció sense indemnització de l'empleat públic segons els canvis polítics i ministerials de l'època. D'aquesta manera, els liberals espanyols afirmaven el principi de confiança política entre governants i empleats públics. És més, l'ideari liberal de l'època tractava d'evitar abans que res qualsevol situació que recordés la patrimonialització dels oficis públics pròpia de l'Antic Règim.

En definitiva, l'Administració constitueix l'expressió funcional de l'organització de càrrec amb caràcter objectiu, de manera que els requisits per a accedir-hi emanen d'aquest caràcter. Així, les funcions administratives són de naturalesa objectiva i són exercides per individus seleccionats a aquest efecte. Per això, a causa que entre el càrrec i la persona no hi ha un nexa natural immediat, els individus no estan predeterminats per la naturalesa ni pel naixement. L'Estat suprimeix el sistema estamental d'apropiació de càrrecs heretat del feudalisme i elimina la selecció mitjançant mètodes lligats al bressol i l'estirp. Des de la Revolució francesa, les funcions executives de l'Estat s'atribueixen a l'Administració pública com a responsabilitat institucional i els seus servidors queden subjectes a una autoritat superior que es reserva el dret del seu nomenament. El nomenament és un acte sobirà pel qual el funcionari queda lligat a un càrrec oficial i assignat al compliment d'un deure públic. Com dirà Hegel, els funcionaris de l'Estat són els seus delegats davant la societat.

L'Estat liberal també representa l'afirmació de l'Estat. És al segle XIX quan es fixen clarament les fronteres entre els estats i és llavors quan l'avenç de la tècnica permet emprendre la realització de grans obres públiques. L'Estat monopolitzarà llavors el coneixement i l'aplicació de la tècnica per mitjà dels cossos d'enginyers. A Espanya, durant la regència de Maria Cristina, com en el model francès, aniran apareixent els cossos especials en la funció pública espanyola. Es tractarà fonamentalment dels cossos d'enginyers provinents de les seves respectives escoles (Camins, Canals i Ports, Mines, de Muntanyes, etc.). És simptomàtica la circumstància que, una vegada superats els estudis, s'adquiriria ja la condició de funcionari del respectiu cos. Un fet que persistiria fins als anys seixanta del segle XX.

En definitiva, veiem com la vinculació del funcionari amb l'Estat es vehicula inicialment a través del cos en què ingressa. Com bé escriu el professor Ramón Parada,

"sociológicamente, el funcionario no es considerado directamente miembro, en general, del Estado, sino básicamente miembro de un grupo en el que ingresa y en el que se agrupa con otros de la misma formación. El cuerpo actúa a modo de amo, de empresario directo del funcionario; ejercerá una función mediática, cuasiconcesional, entre el Estado y aquél, de forma que ingresando en el cuerpo, sirviendo al cuerpo, sacrificándose por el cuerpo, dignificando al cuerpo, el funcionario ingresa, se sacrifica, sirve y dignifica al Estado."

Gradualment la funcionarització del personal que treballa per a l'Administració s'anirà estenent de tal manera que, a mitjan segle XX, el personal vinculat a l'Administració mitjançant una relació estatutària de dret públic és la norma. Tanmateix, l'aparició de l'Estat social i l'increment de la intervenció pública en amplis sectors que abans li eren aliens, comportarà la incorporació necessària de mitjans personals per dur a terme activitats no lligades a la sobirania de l'Estat, sinó pròpiament al mercat. Només direm ara que, amb caràcter general, aquests treballadors es vincularan llavors amb l'Administració mitjançant un contracte, és a dir, per mitjà del dret laboral. Es tracta, doncs, del personal laboral al servei de l'Administració pública. Una situació que justifica la recuperació de l'expressió *empleat públic* com a categoria que ara inclou a funcionaris i contractats laborals.

En definitiva, l'expressió *funció pública* té diferents accepcions i a cada país ofereix les seves pròpies peculiaritats lligades al seu propi procés de construcció històrica. Amb tot, i com bé ha posat en relleu el professor Sánchez Morón, la funció pública no es pot entendre al marge de les complexes relacions entre política i Administració. Això es manifesta de manera clara en el procés de formació de la funció pública. De manera ideal, segons el que hem comentat, la funció pública es fonamenta en el saber especialitzat dels funcionaris, com també en la seva incardinació en una estructura jeràrquica de què depenen, però sense que això impliqui que la seva actuació no s'hagi de basar en els principis d'objectivitat i imparcialitat. I precisament per aconseguir el respecte a aquests principis, els funcionaris han d'estar fora de perill de la influència de la política. Per a això existeix la garantia d'una permanència o, si escau, d'una inamobilitat en el càrrec, és a dir, la impossibilitat de cessar-los en la seva condició funcional (excepte per raons d'ordre sancionador i amb un expedient disciplinari previ), al marge de les majories polítiques que a cada moment governin les institucions.

Finalment una última referència que ens permetrà extreure les notes característiques de qui treballa en la funció pública. Abans assenyalàvem les diferents classes de dominació legítima. Entre aquesta classes, la que ha caracteritzat Europa ha estat la dominació racional o legal. Aquesta, com hem intentat subratllar, s'exerceix per mitjà d'un quadre administratiu burocràtic compost principalment per funcionaris individuals. El funcionari, en els diferents paï-

sos i moments històrics dels dos últims segles, comparteix amb caràcter general unes notes comunes que ja destacarà Max Weber. Així, el funcionari (en un sentit ampli de l'expressió):

- a) És personalment lliure, i només es deu als deures objectius del seu càrrec;
- b) S'emmarca en una jerarquia administrativa;
- c) Exerceix unes competències rigorosament fixades;
- d) Accedeix a la base de lliure selecció;
- e) Té una qualificació professional que fonamenta el seu nomenament;
- f) Se'l retribueix en diners, amb sous fixos;
- g) Exerceix el càrrec com a professió única o principal;
- h) Té una "carrera", o "perspectiva" d'ascensos i avenços per anys d'exercici, o per serveis o per totes dues coses;
- i) No s'apropia del càrrec, i
- j) Està sotmès a una disciplina rigorosa i a vigilància administrativa.

2. El cas espanyol fins a la Constitució de 1978: l'assumpció del model francès de funció pública i la incorporació posterior d'elements del model anglosaxó

Durant els dos primers terços del segle XIX, Espanya es veu sotmesa a avatars d'índole molt diversa que fan molt difícil la construcció de l'Estat nacional a l'estil francès. Fonamentalment les guerres carlistes seran no només la principal preocupació política, sinó també una sagnia constant de recursos. A això cal afegir una inestabilitat constant dels diferents règims polítics que es van succeint fins a la Restauració. La conseqüència de tot això serà que la presència de l'Estat i els seus representants serà pràcticament inexistent en àmplies zones geogràfiques del país.

Amb tot, es pot reconèixer l'aprovació d'importants disposicions legals en diverses matèries. Iniciatives legislatives dictades amb sentit d'Estat, fet que ajuda a explicar la seva llarga vigència, i que s'han acabat coneixent amb el nom dels seus impulsors. És el cas de la Llei Moyano (educació), el Decret de Javier de Burgos (organització provincial), o l'Estatut de Bravo Murillo (funció pública) que comentarem tot seguit.

En el cas de la funció pública, l'establiment del model francès serà gradual i incomplet. A més, els vestigis de l'antiga Administració absolutista, i de les seves tradicions, usos i costums, van continuar persistint durant bona part del segle XIX. En aquest context la introducció dels cossos especials va constituir una autèntica novetat i va introduir altes dosis de racionalitat en la tasca administrativa espanyola.

El context de la introducció dels cossos especials al segle XIX

Sobre la situació que hi havia en el moment d'introduir els cossos especials n'hi ha prou de reproduir el que deia, no sense una certa ironia, Antonio Gil de Zárate, literat i al mateix temps un bon coneixedor de les tasques administratives gràcies als diversos càrrecs que va ocupar:

"Aunque ser empleado no era en España antiguamente privilegio exclusivo de ninguna clase, una práctica constante hacía que, por lo general, el empleado naciese del empleado. Apenas el hijo de un oficinista había salido de la escuela cuando, teniendo a lo sumo doce años, se le colocaba de meritorio al lado de su padre. Allí se soltaba en la letra, se perfeccionaba en las cuentas y aprendía lentamente las prácticas burocráticas. Al cabo de seis años o más había por fin una vacante y entraba de neófito de escribiente de número con sus 300 ducados de sueldo. Ya estaba encarrilado; ya no tenía más que dormirse sobre su cartapacio, dejarse llevar suavemente y entregarse al dulce y pausado movimiento que año tras año le hacía recorrer todos los grados de la escala hasta llegar a escribiente primero; desde allí daba, en otro empujón, el suspirado salto a la categoría de oficial... El horizonte de sus deseos no se extendía más allá del círculo de su oficina; aspiraba únicamente si Dios le daba vida, al puesto de oficial mayor; y cuando, al cabo de los años le alcanzaba, cubierto de canas, con la dignidad de secretario del rey y tal vez con la Cruz de Carlos III, tenía por persona de la sociedad. Si el sueldo no era grande pagábase al menos puntualmente y había gajes, regalos y obsequios."

Juntament amb els cossos especials, la resta de "funcionaris" seguia a mitjan segle XIX en una situació de gairebé absoluta precarietat en tots els sentits. A fi de solucionar aquesta situació es van dictar una successió de normes d'àmbit general: el Reial decret de 18 de juny de 1852, conegut com a Estatut de Bravo Murillo; el Reglament orgànic de les carreres civils de l'Administració pública, aprovat pel Reial decret de 4 de març de 1866, conegut com a Estatut d'O'Donnell, i mig segle més tard, la Llei de bases de 22 de juliol de 1918, coneguda com a Estatut de Maura. Totes aquestes normes van tractar d'aplicar a aquest col·lectiu d'empleats públics no enquadrat en els cossos facultatius o especials alguns dels principis que ja s'oferien en l'àmbit d'aquests cossos, per exemple l'exigència de requisits de titulació per a l'ingrés, o una certa regulació dels ascensos. Tanmateix, es va continuar mantenint el principi d'amovibilitat. D'aquesta manera, el sistema espanyol s'aproximava al model francès, tot i que com que no s'aplicava fins a les últimes conseqüències, es creaven desigualtats i tensions importants al si del col·lectiu funcional.

No és fins a l'any 1963 quan es va dur a terme una transcendental reforma de la regulació espanyola sobre la funció pública. Així, dins una política general de modernització de les estructures administratives, la Llei de bases de 20 de juliol de 1963, desplegada per un text articulat aprovat mitjançant el Decret de 7 de febrer de 1964 (Llei de funcionaris civils de l'Estat –LFCE–) va portar a terme una reordenació de la funció pública sota la problemàtica directriu d'incorporar elements estructurals presos del sistema anglosaxó al model clàssic de funció pública tancada, tal com la denomina el professor Parada, que es va continuar mantenint en el que era substancial.

Les notes característiques de la nova regulació serien:

1) Manteniment de l'esquema tradicional que es manifesta en la unificació del règim jurídic de tots els tipus de funcionaris. S'hi apliquen regles preses dels cossos especials: enduriment dels sistemes d'ingrés mitjançant proves objectives, assignació en exclusiva de determinades funcions o llocs de treball i, sens dubte, l'inamovibilitat.

2) Tanmateix, i en clara contradicció amb l'anterior, la LFCE va implantar en el règim de la funció pública elements presos del sistema anglosaxó:

a) L'aparició d'uns cossos anomenats "generals" que es contraposen als "especials" o "facultatius" i que són concebuts com a funcionaris proveïts d'una formació generalista, sense una especialització en la gestió d'activitats o serveis concrets.

Els cossos "generals"

Precisament l'absència d'especialització és el que fa que aquests cossos no depenguin de cap ministeri en particular, sinó d'un òrgan central comú: la Presidència del Govern. Això permet que aquests funcionaris puguin prestar els seus serveis de manera indiferent en els diversos departaments ministerials.

b) La LFCE va introduir la tècnica anglosaxona de la classificació de llocs de treball: un típic sistema d'organització empresarial del personal que permet la selecció i adscripció de cada persona a un lloc concret en funció de les seves circumstàncies i aptituds singulars, però que no es compagina amb un règim de cossos, en què es reserven als membres del col·lectiu una sèrie de llocs de treball, independentment de si cada persona és més o menys idònia per ocupar-lo.

c) La LFCE va obrir la possibilitat d'establir altres tipus de vinculació professional amb l'Administració diferents de la clàssica del funcionari públic: concretament els funcionaris eventuais i els contractats, tant en règim administratiu com laboral.

d) Es va introduir una reordenació del sistema de retribucions que intentava compaginar el règim de cossos amb el de llocs de treball, però hi prevalia aquest últim: les retribucions bàsiques, que teòricament havien de representar una part proporcionalment més alta de la retribució total, depenien de la pertinença a un cos, mentre que les complementàries corresponien al lloc realment exercit.

3. La funció pública després de la Constitució de 1978 i fins a l'aprovació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. La Llei 30/1984, de mesures per a la reforma de la funció pública

La reforma empresa el 1963 donava mostres clares d'esgotament en el moment en què es va produir el canvi de règim polític. La Constitució de 1978, com la d'altres estats europeus, dedica unes referències breus però significatives al règim de la funció pública. Entre aquestes, la central és la que figura en l'article 103.3, en què s'ordena regular per llei "l'estatut dels funcionaris públics".

L'any 1984 es va culminar un nou procés de reforma mitjançant l'aprovació de la Llei 30/1984, de mesures per a la reforma de la funció pública (LMRFP). Aquesta Llei, com indica el seu nom, no pretenia establir un règim de nova planta, sinó obrir un procés de reforma progressiva del règim de l'ocupació pública. Les mesures que preveia eren lleugerament fragmentàries i inconnexes, encara que se'n podien extreure un conjunt de línies mestres, entre les quals es poden destacar:

1) La LMRFP manté el sistema mixt de funció pública en què coexisteixen elements del règim francès de cossos, als quals s'assignen funcions públiques dissenyades de manera abstracta, i altres, cada vegada més importants, de caràcter empresarial i anglosaxó, basats en l'assignació de tasques concretes a cada unitat administrativa.

2) Es consagra un sistema global d'ocupació pública, igualment mixt, basat en la coexistència de funcionaris (sotmesos a una regulació de dret administratiu) i d'empleats o treballadors (sotmesos al dret laboral), encara que amb un teòric predomini quantitatiu dels primers sobre els segons i englobant-se tots dos sota la denominació genèrica d'"empleats públics".

3) Ha efectuat una profunda laboraltització del règim dels funcionaris públics, en la mesura que s'hi incorporen tècniques i conceptes propis del dret laboral: provisió de llocs de treball, règim de retribucions, adquisició de categories personals, situacions administratives i llicències, entre altres.

El caràcter obert de la reforma de 1984 i les seves successives¹ reformes deixaven el camí expedit a un nou estatut de la funció pública, l'aprovació del qual en l'última dècada s'anunciava sempre com a imminent i que, finalment, arribaria l'any 2007.

⁽¹⁾La STC 99/187 va donar lloc a la Llei 23/1988.

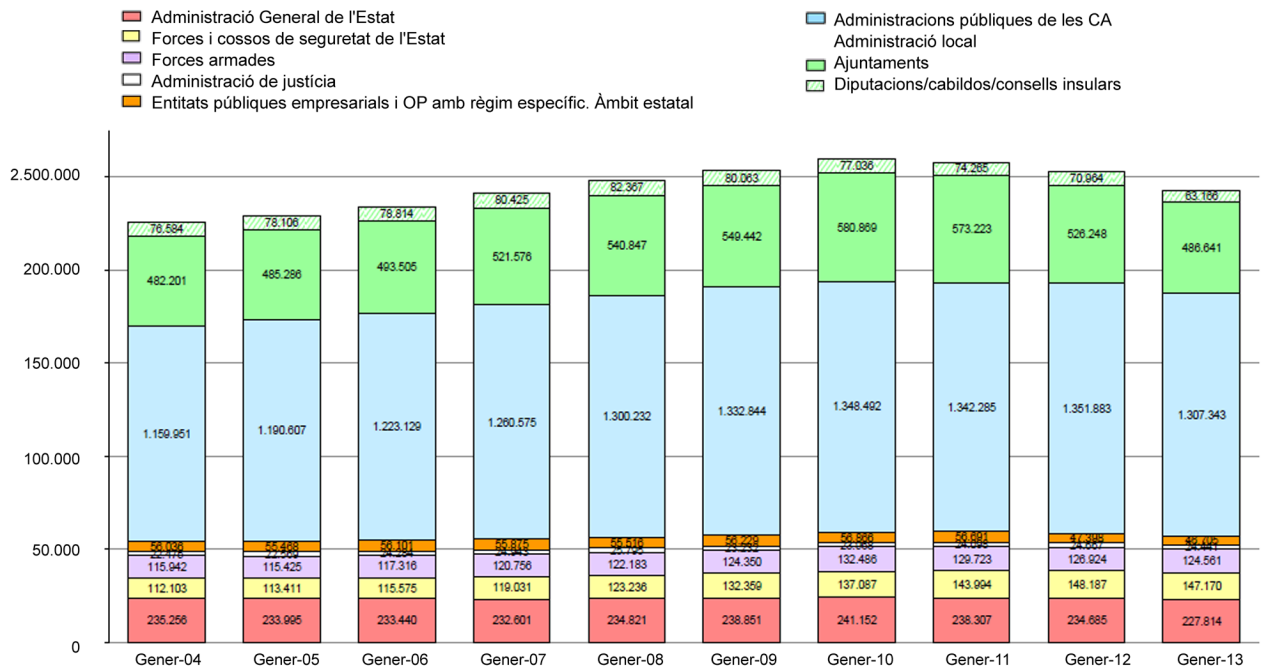
4. Funció pública i estat autonòmic

L'establiment de les comunitats autònomes (CA) i el consegüent procés de descentralització política i administrativa ha representat un dels factors de la gran transformació que ha experimentat Espanya les últimes tres dècades. Pel que fa al personal al servei de les CA només es pot dir ara que no existeix, lògicament, una regulació unitària. Tanmateix, es pot assenyalar que, d'acord amb el que preveu l'article 149.1.18 CE, la normativa estatal té caràcter bàsic, i l'Estat té la competència per a establir les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, així com la legislació laboral. Tot això ha donat lloc a un règim altament detallat que ha deixat un marge molt estret a la potestat normativa de les CA, les disposicions de les quals sobre funció pública transcriuen gairebé de manera íntegra i alhora necessària el contingut en la normativa estatal.

A més, cal comentar que la creació de les administracions autonòmiques, tot i que va ser un procés dut a terme *ex novo*, pel que fa al seu personal, es va nodrir en bona mesura dels funcionaris transferits per l'Estat a cada comunitat autònoma en el marc del respectiu servei. Evidentment, aquest personal no forma un col·lectiu independent, sinó que queda integrat a la funció pública de la comunitat autònoma corresponent i passa a formar part dels cossos o escales que s'hi estableixin. Això s'observa de manera molt clara veient com el nombre de funcionaris de l'Administració General de l'Estat ha anat disminuint progressivament en contra del que va succeir en les administracions autonòmiques i locals. De fet, la majoria del personal de les administracions públiques està avui al servei de les comunitats autònomes, més del 50%. L'any 1983, abans d'iniciar-se els processos massius de transferències de personal a les comunitats autònomes que va possibilitar la Llei 30/1984, el 80% dels efectius es trobaven en l'Administració de l'Estat, un 14% en les administracions locals i la resta en les incipients administracions autonòmiques.

Un repàs a les xifres dels últims anys resulta concloent per a veure el decreixement constant del nombre d'efectius de l'Administració General de l'Estat i l'augment de les altres dues administracions territorials.

Evulció del personal al servei de les administracions públiques



Nota:

L'anàlisi cronològica d'aquesta sèrie de dades requereix tenir en compte les modificacions de l'àmbit considerat per variacions normatives.

S'exclou d'aquesta sèrie la informació d'universitats, atès que la modificació en la metodologia de recollida de dades, a partir de gener de 2012, no permet una comparació homogènia.

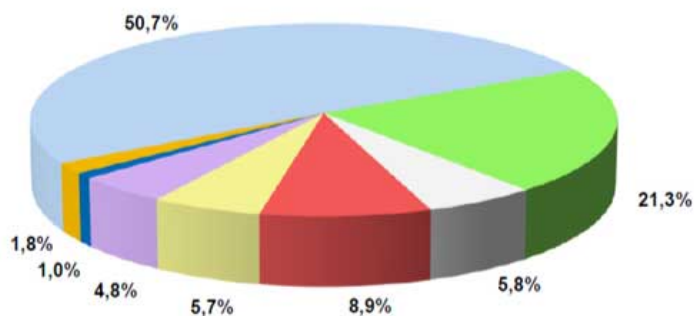
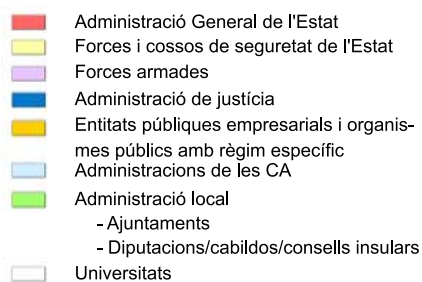
5. L'Estatut bàsic de l'empleat públic i la dificultat d'aplicar-lo en el context de reducció del dèficit públic

L'increment notable d'empleats públics que ha experimentat el nostre país des de l'aprovació de la LMRFP (vegeu la taula següent) com a conseqüència de la descentralització autonòmica, juntament amb el mateix esgotament del model de carrera que s'hi preveia i a les cada vegada més reclamades exigències d'eficàcia i eficiència administratives, justificaria la necessitat d'una profunda reforma del règim de l'ocupació pública. Una reforma que s'havia de situar en línia amb la duta a terme en altres països, alguns dels quals també amb una forta descentralització, i que han aconseguit racionalitzar l'ocupació pública lligant-lo a les pròpies comeses de les administracions públiques. L'expressió "aprimament de l'estat", tan recurrent en aquests moments de crisi econòmica, és significativa d'un sentir que advoca no per una desaparició o debilitament de les estructures administratives, sinó per un reforçament i una clara assignació de funcions en nom de més transparència i eficiència envers el ciutadà.

Distribució del personal al servei de les administracions públiques

	Nre. efectius	%
Administració pública estatal	570.691	22,2
Administració General de l'Estat	227.814	8,9
- Forces i cossos de seguretat de l'Estat	147.170	5,7
- Forces armades	124.561	4,8
- Administració de justícia	24.441	1,0
- Entitats públiques empresarials i organismes públics amb règim específic	46.705	1,8
Administracions de les comunitats autònomes	1.307.343	50,7
- Conselleries i les seves OA	222.954	8,7
- Àrea de docència no universitària	527.469	20,4
- Institucions sanitàries sistema nacional de salut	492.779	19,1
- Administració de justícia	37.719	1,5
- Forces de seguretat	26.422	1,0
Administració local	549.807	21,3
- Ajuntaments	486.641	18,9
- Diputacions/cabildos/consells insulars	63.166	2,4
Universitats	148.905	5,8
- Personal inscrit en el RCP	89.661	3,5
- Personal no inscrit en el RCP	59.244	2,3
Total	2.576.746	100,0

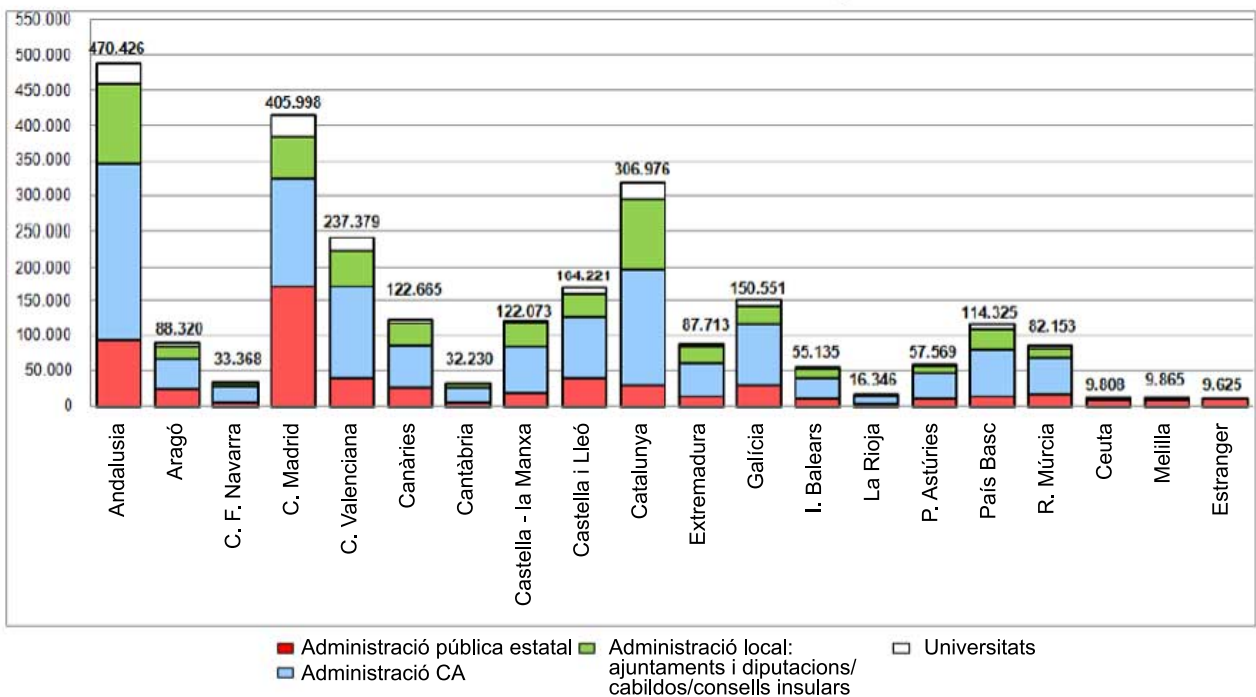
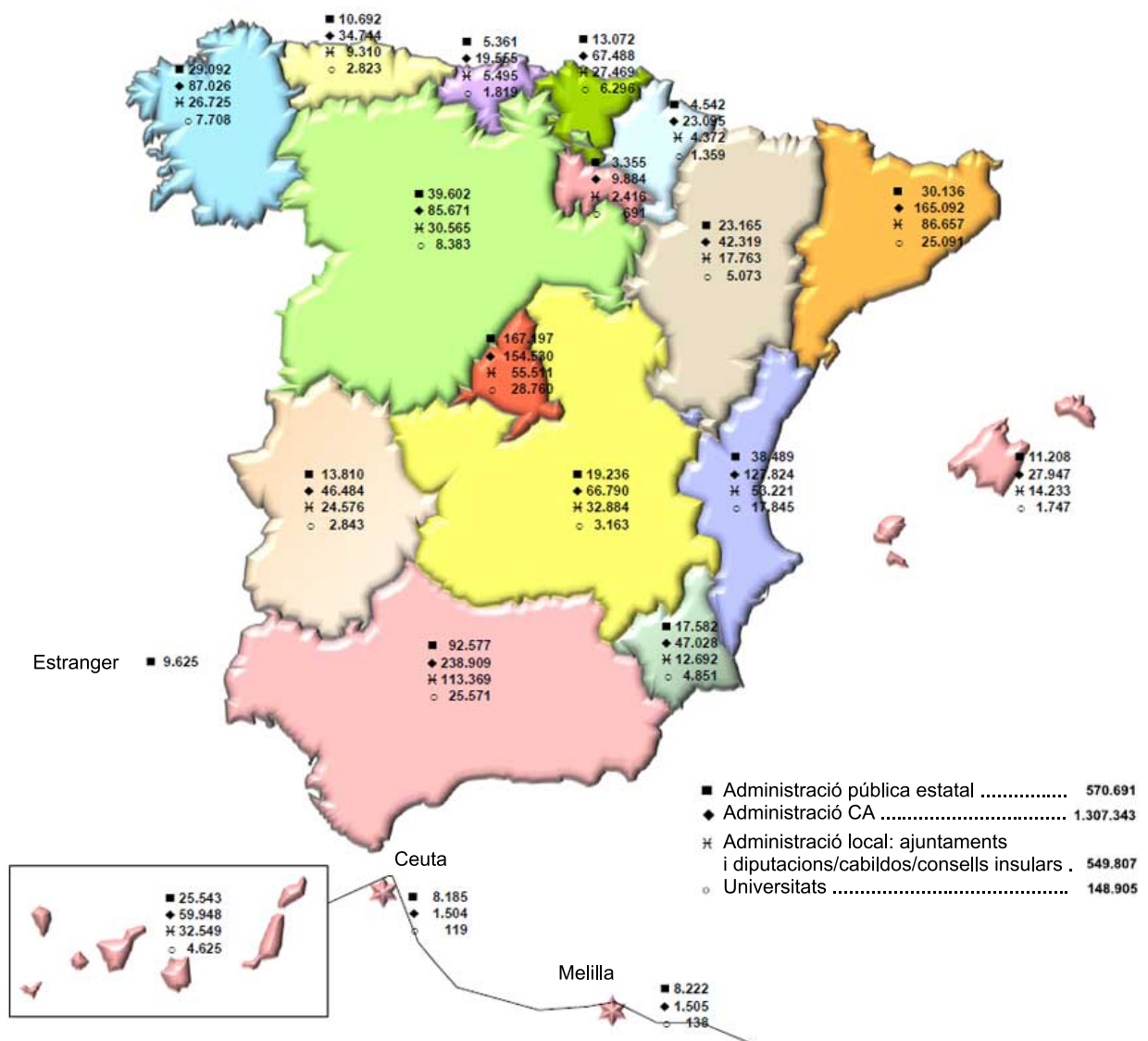
Administració General de l'Estat	Nre. efectius	%
Ministeris i A i àrees d'activitat	209.742	92,1
- Ministeris i OA	120.666	53,0
- Docència no universitària	6.897	3,0
- Centres penitenciaris	24.343	10,7
- Seguretat Social (entitats gestores i serveis comuns)	29.479	12,9
- Patrimoni nacional	1.381	0,6
- Agència Estatal Administració Tributària	26.976	11,9
Agències estatals (Llei 28/2006)	15.034	6,6
Institucions sanitàries Seguretat Social/Defensa	3.038	1,3
Total	227.814	100,0



■ Personal inscrit en el Registre Central de Personal

En l'àmbit de l'AGE únicament romanen els efectius d'institucions sanitàries que pertanyen a l'Institut Nacional de Gestió Sanitària, a l'Institut Social de la Marina i de la Xarxa Hospitalària de la Defensa

Mapa amb la distribució territorial d'efectius per administració pública (comunitats autònomes)



La nova reforma de la funció pública arriba amb l'aprovació de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, per la qual s'aprova l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), i que és l'objecte principal d'estudi d'aquesta assignatura en els successius mòduls. L'Estatut esmentat té tres objectius principals:

a) La unificació substancial del règim general aplicable al personal funcionari i laboral de les administracions públiques; d'aquí la denominació genèrica d'*empleat públic*. De fet, es tracta d'una autèntica opció estratègica que segueix les passes d'altres països (per exemple, Alemanya). Així, l'EBEP en recollir l'expressió *empleat públic* fa servir un concepte que permet agrupar en un mateix text els funcionaris en sentit estricte i el personal laboral de les administracions públiques.

b) El reconeixement de més autonomia dels legisladors autonòmics i de cada Administració per ordenar el seu sistema d'ocupació pública, i

c) La introducció d'un conjunt de mesures de modernització del règim de la funció pública, reforçant els criteris de professionalitat, mèrit i flexibilitat (existència de la nova figura del directiu públic, possibilitat de carreres horitzontals, més diversitat retributiva, exigència d'avaluacions...).

Tot això situa la funció pública espanyola davant un escenari nou i suggeridor en què s'han d'afrontar nous reptes, entre els quals, sens dubte, hi ha el d'assegurar la professionalització i les expectatives dels empleats públics però també haver de garantir i oferir una "bona administració" de la qual són deutors davant els drets dels ciutadans-usuaris dels serveis públics.

Finalment, cal referir-se al moment actual de greu recessió econòmica que viu Espanya en els últims anys. Fent de la necessitat virtut, el moment actual ha obligat a adoptar diferents mesures pel que fa a l'ocupació pública. En molts casos aquestes mesures són altament discutibles (per exemple, la supressió de pagues extres), en uns altres s'ha imposat un criteri de racionalitat que es reclamava des de feia temps (per exemple, el simple coneixement estadístic de tot tipus d'ens creats des de les diferents administracions públiques, o la definició del nombre real d'empleats públics laborals que hi ha en totes i cadascuna de les administracions, singularment en la universitària). Sens dubte, d'entre les actuacions legislatives més problemàtiques adoptades en aquests últims anys destaca el Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic. D'entre les mesures que s'hi van adoptar cal destacar la limitació en les convocatòries d'ofertes d'ocupació pública, només excepció en àmbits concrets i no més enllà de la ja coneguda com a taxa de reposició del 10%. Certament, el moment actual suposa un sever i, moltes vegades, desproporcionat correctiu a possibles excessos comesos en els anys immediatament anteriors als efectes d'una crisi econòmica que ha conduït a un alarmant descens dels ingressos públics i a un desbocament del deute públic. A més dels efectes que això comporta per al manteniment dels serveis públics, s'afegeixen els

que impliquen per als empleats públics. Potser ha arribat el moment per a un replantejament de la funció pública al nostre país i la necessària, encara que sigui progressiva, eliminació d'aquesta dicotomia entre funcionaris i contractats laborals que no deixa de causar tensions i distorsions en la categoria del que genèricament es denomina *empleats públics*.

Bibliografia

Fuentetaja Pastor, J. A.; Cantero Martínez, J. (dirs.) (2012). *Crisis económica y función pública*. Navarra: Thomson-Reuters / Aranzadi.

García Ruiz, J. L. (1999). "El marco constitucional de la función pública y el Estado Autónomo". *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 55, pàg. 77-96).

Mauri Majós, J. (1999). "La distribución de competencias en materia de función pública". *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 24, pàg. 37-63).

Pinazo Hernandis, J. (2007). *Empleo público para una nueva Administración Pública*. València: Editorial Tirant lo Blanch.

Sánchez Morón, M. (1999). "Reflexiones sobre las vinculaciones constitucionales en materia de empleo público". *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 24, pàg. 11-36).

