

VITAL LOBO GARCÍA \_Subdirector General de Coordinación Territorial.  
Ministerio de Economía y Hacienda\_[59-64]

# El empleo público en las políticas de reforma y modernización desde la transición democrática



Ponencia presentada en las Jornadas  
«Las Administraciones Públicas Son Personas».

Santiago de Compostela, EGAP, 27-28 de noviembre del 2008.



Es indudable que en el transcurso del ya largo periodo que se extiende desde los inicios de la transición política hasta nuestros días, la Administración española ha sufrido distintas transformaciones; transformaciones derivadas, en unos casos, de las propias necesidades de adaptación de los aparatos administrativos a las nuevas exigencias del Estado de Derecho y del Bienestar que iniciaba su construcción; en otros, por la propia dinámica de desarrollo del Estado democrático, como fue el enorme cambio que supuso para la Administración la puesta en marcha del Estado autonómico, en general, y en particular para sus recursos humanos.

Así, si comparamos el año 1983 con el actual nos encontramos con una Administración Estatal que en 1982 disponía de 1 357 000 efectivos, mientras que en la actualidad presenta 550 136; en sentido opuesto, las administraciones autonómicas sumaban 107 000 efectivos en 1982 frente los 1 227 708 actuales; por su parte, la Administración Local contaba en dicha fecha con 232 000 efectivos frente a los 586 000 actuales.

Es decir, en los últimos 25 años, y en relación con el volumen de personal, la Administración española ha pasado de ser la mayor a la más reducida de las administraciones territoriales.

La tercera de las transformaciones que ha experimentado la Administración española en el periodo analizado —incluyendo su empleo público— es la que ha sido inducida desde los procesos de reforma primero y de modernización después que se han venido sucediendo a lo largo de estas fechas.

De acuerdo con el programa de estas jornadas<sup>1</sup> y con el título de esta ponencia, es a estos procesos de reforma/modernización a los que voy a referirme, muy brevemente respecto de sus características generales y más detenidamente en relación con la función pública.

En este contexto, y antes que nada, es necesario hacer una breve precisión conceptual acerca de los términos reforma/modernización aplicados a la evolución de la Administración española.

La diferenciación entre ambos conceptos no es un hecho, a mi juicio, que carezca de intencionalidad, sino que responde a distintas realidades, tanto cronológicas como finalistas.

En este sentido, por «reforma» —proceso más propio de la década de los ochenta— se ha venido entendiendo aquellas actuaciones y medidas intensas y profundas sobre un determinado ámbito administrativo (organización, personal, etc.) que resultaba absolutamente necesario abordar y que normalmente se traducían en la aprobación de una norma legal innovadora —rompedora podría decirse— respecto de la realidad anterior.

Por «modernización» —concepto más asociado a los procesos de innovación que tuvieron lugar en los años noventa en determinadas administraciones del ámbito de la OCDE— se alude más bien a una concepción más integral, gradual, pragmática y sistémica de la innovación administrativa, consistente en actuar en el tiempo sobre una serie de elementos estratégicos de la organización, cuya renovación o modernización se espera que influya sobre los restantes, extendiendo sus efectos beneficiosos al conjunto del aparato administrativo.

En el caso de la Administración española es posible, aun a riesgo de caer en la simplificación, establecer una cronología de estos procesos e identificar, para cada uno de ellos, tanto las materias o focos de interés sobre los que incidieron como los instrumentos más característicos que se utilizaron en su desarrollo.

Periodo	Materias de reforma/ Focos de interés	Instrumento
1977-1983	Organización	Reformas legales
1984	Función Pública	Reformas legales
1990-1995	- Mejora de las relaciones con el ciudadano - Revisión integral de la organización y de los mecanismos de gestión (presupuestación, servicios comunes, gestión de personal, directivos, formación, etc.)	- Libro blanco - Reformas legales - Experiencias piloto - Acciones operativas - Planes de modernización
1997-2004	- Organización - Análisis para la mejora de los servicios públicos	- Reformas legales - Libro blanco
2004-2006	- Organización - Función Pública - Mejora en la prestación de servicios al ciudadano - Administración electrónica	- Reformas legales • Organización • Función pública • Administración electrónica - Desarrollo de las TIC y revisión de los procedimientos y mecanismos de relación con los ciudadanos mediante el uso de estas

De acuerdo con la cronología y con los datos del cuadro anterior, estas páginas se van a referir al proceso que culminará en 1984 con la aprobación de dos grandes leyes que incidirán profundamente en la ordenación y en la fisonomía de la función pública española: la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, esta última considerada por algún autor como una necesaria medida de moralización de la función pública, pues era evidente la urgencia de disciplinar la dedicación del empleado público, en primer lugar al servicio público; en segundo, a un solo puesto de trabajo.

En cualquier caso, el verdadero protagonismo de este proceso de reforma lo asume la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

La conocida, desde entonces, como «ley 30» o «ley de medidas» responde claramente al concepto de reforma al que me refería anteriormente. En efecto, se trató de una norma que actuaba sobre un solo ámbito administrativo —sus recursos humanos—, que se declaró provisional —«hasta tanto el Gobierno elaborara y enviara a las Cortes el estatuto Básico de la Función Pública»— pero cuya aprobación era ineludible, ya que, como se indicaba en su Exposición de Motivos, «la propia obsolescencia de muchas de las normas que rigen la Función Pública, dictadas hace cerca de veinte años, obligan a abordar, siquiera parcialmente, la reforma del régimen funcional». En otras palabras, el objetivo era reformar y mejorar el modelo burocrático, actuando en algunos de sus puntos estratégicos, sin pretender con ello configurar un nuevo sistema de función pública.

¿Cuáles eran esos elementos obsoletos del régimen de función pública que la Ley 30/84 pretendía corregir? Sin entrar aquí en el debate sobre si esta norma fue o no anticorporativa, lo que sí es cierto es que la regulación entonces vigente —derivada de la vieja Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado— había generado una serie de patologías propias de un

sistema cerrado de función pública, excesivamente focalizado en los Cuerpos, sobre todo los denominados grandes Cuerpos, con una marcada tendencia a la «autogestión» y a patrimonializar áreas de actuación administrativa.

No hay que olvidar que, aunque la Constitución de 1978 zanjó la polémica que se planteó en los primeros años de la transición acerca de si se debía mantener el régimen funcio-narial o era mejor sustituirlo por un régimen laboral de empleo público (el art. 103 previó un régimen estatutario), lo cierto es que existían reticencias hacia el régimen de función pública por parte de determinadas fuerzas políticas del momento, a las que no eran ajenas una cierta hostilidad hacia los cuerpos de funcionarios, las oposiciones, las castas de funcionarios o «funcionariato», y la arraigada tradición de ocupar espacios de poder político por parte de estos, etc. Por tanto, era necesario reconducir la situación, al menos a un punto de equilibrio.

¿A través de qué disposiciones pretendió la «ley de medidas» esta reorientación de la Función Pública?

En primer lugar, haciendo una decidida apuesta por la unificación de la política de Función Pública, estableciéndose, por primera vez, que todo el personal, independientemente del cuerpo o escala de pertenencia, pasaría a depender de un solo ministerio: el Ministerio de Presidencia.

Merece la pena detenerse en el alcance de esta medida, pues más allá del «toque de atención» que suponía para la vieja tradición de asociar Cuerpo y Ministerio (piénsese en los Cuerpos especiales), lo que implicaba era el reconocimiento del carácter estratégico que tiene la política de personal para todo Gobierno que pretenda ejercer la competencia que le corresponde de dirigir a la Administración, lo que exige situar dicha política cerca del máximo nivel decisorio, esto es, la Presidencia del Gobierno.

Desafortunadamente, esta medida fue efímera; pocos años después estas competencias y las relacionadas con la organización administrativa fueron trasladadas al nuevo Ministerio de Administraciones Públicas, perdiéndose este elemento de proximidad con el máximo nivel político que, aunque no garantiza, sí facilita los procesos reformistas, como nos enseñan experiencias de otras administraciones de nuestro entorno que han abordado procesos de reforma.

Hay otra serie de medidas que se establecen en la ley que se podían englobar como medidas de racionalización del sistema de cuerpos. Quizás la más llamativa fue la de unificación y refundición de cuerpos y escalas, cuyo número hacía sencillamente inmanejable cualquier gestión de personal razonable; se declararon a extinguir más de cien cuerpos y escalas; solamente en organismos autónomos se integraron casi 900 escalas en 34 de ellos.

No menos importante fue la medida que vino a romper con la presión patrimonialista que ejercían los Cuerpos sobre los puestos de trabajo o, lo que es lo mismo, sobre las áreas de actuación administrativa, herencia de la ley del 64. A partir de este momento, los puestos de trabajo, salvo excepciones decididas por el Gobierno, no podrán adscribirse a los Cuerpos, ni estos podrán tener asignadas funciones propias de los órganos administrativos.

Dentro de este bloque de medidas racionalizadoras del sistema de cuerpos, quiero llamar la atención sobre una prácticamente inédita y que, a mi juicio, es importantísima: me refiero a la que se establecía en el art. 22 de la ley, que posibilitaba el trasvase entre funcionarios de distintos cuerpos. Existe un grave déficit en nuestra función pública —por tradición, sistema de acceso, tendencia a la «ministerialización» de los Cuerpos, etc.— que provoca que se sea más funcionario de este o aquel cuerpo (y ministerio) que funcionario del Estado. Es neces-

rio romper algunos de los compartimentos estancos que presenta nuestro sistema de cuerpos. Una medida como la comentada no soluciona por sí misma el problema, pero ayudaría a resolverlo, junto con otras, tales como la realización de pruebas selectivas comunes o la existencia de periodos compartidos de formación.

La ley introduce otras medidas en un intento de configurar una carrera administrativa: la clasificación de todos los puestos en 30 niveles, de manera que el desempeño durante cierto tiempo de un determinado puesto confiriera al funcionario un grado, y el paso de un grado a otro supusiera una carrera administrativa. Sin embargo, este diseño de carrera pronto puso de manifiesto su principal carencia, que era el escaso recorrido que esta tenía: enseguida el funcionario, sobre todo en cuerpos superiores y técnicos, «agotaba la carrera», llegaba rápido a la meta y ahí se quedaba, sin mayores incentivos o motivaciones para seguir progresando.

La ordenación de puestos de trabajo fue otra de las reformas de la Ley 30/84. Ya la ley del 64 había introducido la técnica de clasificación de puestos, pero realmente lo que se consiguió eran catálogos de puestos sin información añadida sobre retribuciones, características de los mismos, etc.

Las RPT (Relaciones de Puestos de Trabajo) de la ley 30 son sin duda manifiestamente mejorables, básicamente en lo referido a la definición de las funciones que deben asociarse a cada puesto y las capacidades y perfiles de sus ocupantes, pero, al menos, han aportado una cierta información orgánica y retributiva de los puestos en la Administración. En cualquier caso, conseguir una auténtica ordenación de los puestos de trabajo y revisar el modelo retributivo, muy desvirtuado respecto de su concepción inicial, sobre todo en los conceptos asociados al rendimiento y la productividad, son retos que deben abordarse cuanto antes.

En fin, la fisonomía de nuestra actual Función Pública ha sido dibujada, tanto en sus trazos gruesos como en su detalle, por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Su mérito es haber contribuido a generar buena parte de la cultura administrativa del funcionario actual, y haber durado tanto tiempo, a pesar de haber nacido con carácter provisional.

Ahora tiene que tomar el relevo el Estatuto Básico, que ha mantenido muchos de los valores de la Ley de Medidas, ha tomado nota de lo que debe corregirse y ha incorporado elementos —como por ejemplo la evaluación del desempeño— que hunden sus raíces en esta ley y que, sin duda, van a contribuir al logro de una Función Pública profesional y de unos funcionarios con cultura de servicio público, plenamente dedicados a mejorar el bienestar de sus conciudadanos.

## Notas

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en las Jornadas *As Administraciones Públicas son Personas*. Santiago de Compostela, EGAP, 27-28 de noviembre 2008.