

## **CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS\***

### **SUMARIO:**

*El marco de referencia: las dificultades de reforma burocrática de la transición política.— Principios para una reforma de la Función Pública española en el nuevo Estado autonómico:* El principio cooperativo, eje básico del sistema. La conveniencia de aplicar criterios uniformes en la organización burocrática de las distintas Administraciones Públicas. La sustitución de la estructura corporativa, en su versión tradicional, por otra más sencilla y racional. El principio de carrera administrativa y la provisión de puestos de trabajo: la evaluación permanente del funcionariado. La movilidad interadministrativa del funcionariado. Los principios de profesionalización de la Administración y neutralidad política del funcionario. La necesaria unificación del sistema retributivo en todas las Administraciones Públicas. La reforma de los sistemas de selección y formación del personal: cooperación Estado-Comunidades Autónomas. Los principios de unidad de gestión interna de la Función Pública y de coordinación externa.

### **EL MARCO DE REFERENCIA: LAS DIFICULTADES DE REFORMA BUROCRÁTICA DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA**

Uno de los temas que viene exigiendo una respuesta, sin encontrarla, desde la transición democrática es la reforma de la Función Pública de nuestro Estado.

La necesidad de esta reforma venía reclamada tanto por la obsolescencia de los presupuestos sobre los que estaba construido nuestro sistema burocrático como por el impacto que en la Administración Pública venía a producir la configuración autonómica del Estado, que replanteaba in radice la versión tradicional y centralista de nuestra organización funcional.

El problema burocrático exigía una respuesta inmediata que debía anticiparse, incluso, a la constitución definitiva de las Comunidades Autónomas para que no se produjeran imprevisiones y desaciertos.

Sin embargo, las grandes dificultades políticas que implicaba llevar adelante una reforma en profundidad de nuestra Función Pública, unido a la ausencia en la etapa primera de la transición democrática de una idea definitiva sobre las características del modelo de Estado hacia el que se tendía, ha supuesto el sucesivo fracaso de los diversos anteproyectos y proyectos que han intentado una nueva regulación de la Función Pública, y la producción de una normativa vacilante, sin criterio, en muchos casos técnicamente incorrecta, sobre el tema de la burocracia autonómica y las transferencias de funcionarios.

Ambas cuestiones, la reforma de la Función Pública y el régimen del funcionariado de las Comunidades Autónomas, exigen una respuesta conjunta y urgente, porque no son sino la manifestación de dos aspectos de un mismo problema.

Sin embargo, en el momento actual nos encontramos con el escaso bagaje de un Proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario de la Función Pública congelado desde hace casi dos años en el Congreso de los Diputados y de un Proyecto de LOAPA pendiente de la resolución de un recurso previo de inconstitucionalidad, que en su Título VI, dedicado a la Función Pública, contiene una especie de anticipo a cuenta de algunos aspectos que debería haber regulado, con carácter general, la Ley Básica de la Función Pública.

Hoy día, aprobados todos los Estatutos de Autonomía y puesta en marcha la construcción de la organización burocrática de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias que dichos Estatutos conceden a las mismas, es más necesario que nunca que se afronte, con carácter definitivo, la reforma de la Función Pública española.

## **PRINCIPIOS PARA UNA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL NUEVO ESTADO AUTONÓMICO**

De las consideraciones efectuadas hasta el momento se deducen, como vehículos normativos básicos para la proyectada reforma de la Función Pública española, la Ley Básica sobre Función Pública y los correspondientes Estatutos sobre Función Pública que pueden elaborar y aprobar los Parlamentos regionales de las Comunidades Autónomas.

De que exista una perfecta articulación entre unas y otras disposiciones y de que el desarrollo por las Asambleas Legislativas autonómicas de la legislación básica del Estado se produzca bajo los principios de coherencia y armonía va a depender, en buena parte, el futuro de la organización de la Función Pública en nuestro país.

Ya he tenido ocasión de referirme, en un trabajo anterior, a que del estudio conjunto de los Estatutos de Autonomía no se desprende necesariamente que en ellos se atribuyan a todas las Comunidades Autónomas potestades legislativas en materia de Función Pública. No obstante, en este punto, como en tantos otros, el Proyecto de LOAPA parece tener la intención de armonizar y homogeneizar los techos competenciales de las diversas Comunidades, atribuyéndoles a todas facultades de desarrollo legislativo: ésta es, sin duda, la única solución racional si no queremos estar abocados a un caos normativo y competencial de imprevisibles consecuencias.

### **EL PRINCIPIO COOPERATIVO, EJE BÁSICO DEL SISTEMA**

Sentada así la premisa de la participación de las Comunidades en la creación del ordenamiento jurídico sobre la Función Pública a través de la competencia de desarrollo legislativo, es preciso poner de manifiesto la necesidad de que, en el ejercicio de tales facultades, las Asambleas Legislativas actúen bajo un principio de cooperación permanente con el poder legislativo y ejecutivo del Estado.

El artículo 149.1.18 de la Constitución establece que corresponde al Estado, como competencia exclusiva, el establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Lógicamente, en el establecimiento de esas bases pueden las Cortes Generales definir a través de una norma imperativa y general los puntos de necesaria unidad en los que deben coincidir el régimen del funcionariado estatal, autonómico y local.

A este respecto, una cuestión de especial importancia viene a ser la determinación de qué deba entenderse comprendido dentro del concepto «bases» que utiliza la Constitución. Si este concepto es interpretado en sentido extensivo, podría el Estado incidir normativamente en todos aquellos temas que pueden considerarse claves para la organización de la Función Pública; no obstante, la LOAPA, en su artículo 34.1, se refiere a los principios comunes que deberá establecer en todo caso la legislación sobre el régimen estatutario de los funcionarios, refiriéndose concretamente a los campos de la selección del funcionariado, carrera, retribuciones y otros derechos profesionales, sindicales y políticos de los funcionarios.

No queda suficientemente claro, sin embargo, si el Proyecto de LOAPA intenta delimitar, ciñéndose a estos temas, el concepto de «bases» del artículo 149 o simplemente indica sobre qué temas deberán las Cortes Generales establecer forzosamente principios comunes a todas las Administraciones Públicas, sin hacer cuestión de una posible interpretación extensiva a otros campos por parte del legislador estatal.

Lo que venimos tratando no es una cuestión baladí, ya que el importante tema de la estructura de la Función Pública queda, en principio, al margen de los principios comunes a que se refiere la LOAPA. Ello es perfectamente coherente con la capacidad de autoorganización burocrática atribuida a la mayor parte de las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos. No obstante, si es cierto que debe respetar la competencia organizativa de las Comunidades, es también muy necesario que éstas actúen en el ejercicio de las facultades bajo los principios de coordinación y cooperación entre las propias Comunidades y en la relación con el propio Estado.

En este sentido, Muñoz Machado, en un reciente trabajo, pone de manifiesto que: «La competencia para la formulación de las bases permite dejar establecidos principios comunes respecto de la selección, carrera, retribuciones, derechos pasivos, etc., de los funcionarios, lo que no es poco, desde luego. Pero, a mi juicio, también permite organizar una cooperación intensa en la gestión del personal, de manera que existan principios de selección y formación en común, carreras administrativas diseñadas con flexibilidad, de manera que, previos o no los cursos de formación pertinentes, sea viable pasar a Administraciones Públicas distintas de las de origen, homologación de los Cuerpos o Escalas para que no se diversifiquen los niveles de formación ni se dispare la especialización, y la Función Pública quede vertebrada en todas partes en base a efectivos con capacitaciones similares; en fin, una intensa colaboración entre los órganos responsables de la Administración de personal, para que las decisiones que automáticamente se adopten, en relación con los puntos anteriores, respondan a directivas generalmente aceptadas.

»Algunos de los proyectos pendientes de aprobación o de promulgación, la LOAPA, principalmente, han intentado recoger con mayor o menor fortuna alguno de los anteriores postulados. A lo mejor es mucho pretender introducir una organización del personal al servicio de las Administraciones Públicas tan coordinada y refinada, tan profesionalizada y leal, en un país como el nuestro en el que siempre ha costado saber incluso cuántos funcionarios somos; retrae un poco considerar que hay programas de actuaciones publicados por algún Ministro a la llegada a su Departamento entre los que figura como punto destacado contar el número de los funcionarios que estaban al servicio del mismo. Sin embargo, si no se ensayan las economías que propongo, el problema se puede multiplicar, porque la autonomía política es también una forma más compleja de administrar».

De este modo, si no se quiere que la Función Pública de las Comunidades Autónomas se convierta en una serie de compartimentos estancos o reinos de taifas ajenos a cualquier concepto de intercomunicación administrativa y flexibilidad organizativa, deben acordarse entre el Estado y las diversas Comunidades Autónomas unos principios comunes, con todas las especialidades que sean necesarias, en orden a una estructuración de sus burocracias que no bloquee los principios que, a nuestro juicio, deben presidir la reforma de la Función Pública y a los que nos iremos refiriendo en los puntos siguientes.

## **LA CONVENIENCIA DE APLICAR CRITERIOS UNIFORMES EN LA ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Debe así intentar evitarse que, por un retraso injustificado en la aprobación de la legislación básica sobre Función Pública, las distintas Comunidades Autónomas comiencen, en el ejercicio de una potestad que les es propia, a organizar su funcionariado de forma divergente y que será muy difícil encontrar soluciones armonizadoras una vez que se hayan producido y consolidado dichas divergencias.

Es preciso, por tanto, que se apruebe urgentemente la legislación básica y que, por otra parte, en relación con aquellas cuestiones que son de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas por exceder del concepto de «bases», se den los pasos necesarios para que Estado y Comunidades Autónomas puedan ponerse de acuerdo en sus principios comunes sobre los que pueda estructurarse la organización de la Función Pública en las diversas Comunidades Autónomas. Reflexiónese sobre los problemas que podría crear el que la Administración del Estado se siguiese rigiendo por el tradicional sistema corporativo mientras que las Comunidades Autónomas optaran por romper con este sistema, estableciendo su organización sobre la base de la titulación académica y el puesto de trabajo: la interrelación, la movilidad interadministrativa del funcionariado, la unificación de los sistemas retributivos, las posibilidades de cooperación burocrática, en suma, quedarían seriamente dañadas cara al futuro.

## **LA SUSTITUCIÓN DE LA ESTRUCTURA CORPORATIVA, EN SU VERSIÓN TRADICIONAL, POR OTRA MÁS SENCILLA Y RACIONAL**

El citado tema de la estructura de la Función Pública, como es sobradamente conocido, se revela como uno de los ejes diamantinos de la reforma de la Función Pública.

La Función Pública española ha estado articulada tradicionalmente a través de un sistema de Cuerpos de funcionarios especializados en las distintas parcelas del quehacer administrativo e incluso, a veces, en el ejercicio de una función puntual.

Si es cierto que durante una época el sistema ha podido garantizar un reclutamiento objetivo y cualificado del funcionariado, también es cierto que la mayor parte de los defectos y disfunciones de nuestra Administración proceden de la prepotencia del sistema corporativo. La tendencia a la patrimonialización de las funciones administrativas, la reacción frente a cualquier reforma que pudiera perjudicar sus intereses y la ausencia de otra valoración profesional que la inicial en el momento del ingreso en un Cuerpo han supuesto que la Función Pública española tenga en su seno un permanente caballo de troya, amenazando cualquier reforma coherente y racional.

El Proyecto de Ley de Bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, enviado en otoño de 1981 por el Gobierno de UCD al Congreso de los Diputados, se enfrentaba muy tímidamente con este problema: así venía a establecer cinco niveles burocráticos basados en la titulación exigida al acceder a la Administración, pero dentro de dichos niveles se reproducía la estructura corporativa, por lo que quedaba pendiente, para el momento de aplicar la Ley, la virtualidad reformadora del sistema establecido. Por otra parte, en la Disposición Transitoria 9.<sup>a</sup> del Proyecto se establecía la obligación de que el Gobierno remitiera a las Cortes un Proyecto de Ley de unificación de Cuerpos de igual titularidad y funciones análogas, proyecto encomiable pero cuyas dificultades de aplicación lo relegaban por una disposición transitoria a una Ley posterior.

Si los inconvenientes de carácter político aconsejaron al Gobierno no poner demasiado interés en la tramitación parlamentaria de la Ley, cuando ésta en realidad no se enfrentaba abiertamente con la estructura corporativa, imaginemos qué obstáculos puede encontrar un Proyecto que en el futuro pretenda entrar a fondo en los bastiones de dicho sistema.

Sin embargo, toda la política basada en los principios de cooperación e interrelación a que hemos hecho referencia está claramente condicionada por una previa simplificación y reforma total de la estructura de la Función Pública vigente en la actualidad en la Administración del Estado.

Difícilmente, Administración del Estado y Comunidades Autónomas pueden llegar a acuerdos voluntarios de homogeneización de sus sistemas burocráticos si previamente la primera no ha corregido los defectos que la aquejan.

La sustitución de la actual estructura por otra más racional viene exigida por el propio beneficio de la organización administrativa, pero también por una nueva conformación autonómica del

Estado. Las Comunidades Autónomas no podrían reproducir, en ningún caso, el caótico sistema pluricorporativo existente en la Administración del Estado, con la consiguiente multiplicación por 17 de los Cuerpos de funcionarios de España.

La respuesta burocrática al Estado autonómico pasa, sin duda, por la sustitución del sistema de Cuerpos, en su versión tradicional, por otro fundamentado básicamente en los niveles de titulación, las categorías dentro de cada nivel, la correcta clasificación de los puestos de trabajo y la valoración permanente del funcionariado. Todo ello unido a una vocación interministerial de los colectivos seleccionados.

Es una solución cuya aplicación comporta evidentes riesgos políticos por las grandes tensiones que puede producir en el funcionariado, pero cualquier otra fórmula no parece compatible con un Estado organizado en base a una Administración estatal y 17 Administraciones autonómicas.

## **EL PRINCIPIO DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO: LA EVALUACIÓN PERMANENTE DEL FUNCIONARIADO**

Es un elemento común a todos los Proyectos de Estatuto de la Función Pública elaborados hasta el momento la preocupación por resolver la cuestión de la carrera administrativa y el sistema de provisión de puestos de trabajo.

Como es sabido, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado del año 1964 suprimió el sistema de categorías administrativas que había estado basado hasta el momento, solamente, en la antigüedad. La supresión fue lógica en aquel momento y hubiera podido obtener espléndidos frutos si hubiera ido acompañada, como preveía la Ley, de un sistema de clasificación de los puestos de trabajo. Sin embargo, como ha puesto de relieve Julián Álvarez: «La supresión de las categorías administrativas fue efectiva; no puede decirse lo mismo de la clasificación de los puestos de trabajo y adscripción a los Cuerpos de funcionarios en las plantillas orgánicas; en realidad puede afirmarse que el sistema de clasificación se abandonó a poco de aprobar la Ley de Funcionarios y, salvo algún intento de rentilización como en el caso del Decreto de 13 de abril de 1972, que regula las retribuciones complementarias, quedó completamente olvidado, o al menos abandonado, en el terreno de la práctica».

De hecho, la aplicación del concurso de méritos ha tenido muy poca vigencia efectiva durante el período de aplicación de la Ley. De un lado, la mayor parte de los puestos de trabajo de relieve eran catalogados como de libre designación entre funcionarios, por lo que en esos casos se dejaba la carrera del funcionario al buen (o mal) criterio de la autoridad proponente. Por otra parte, el propio sistema de méritos articulado era muy discutible y se basaba más en cuestiones anecdóticas que en una valoración exhaustiva y profunda de la vida profesional del funcionario.

Quizá una de las cuestiones mejor tratadas en el antes citado Proyecto de Ley de Bases sea el tema de la carrera administrativa, que regula en sus dos vertientes: intercorporativa, que

supone el paso de los funcionarios de un Cuerpo, nivel o escala determinado a otro de nivel superior, siempre que se encuentren en posesión de los títulos académicos habilitantes y realicen la correspondiente prueba restringida; e intracorporativa, que consiste en el ascenso de categoría dentro del mismo Cuerpo o escala.

Como ha puesto de relieve el autor antes citado, puede entenderse que se establece, incluso, un tercer tipo de «carrera administrativa» que denomina «carrera horizontal», o posibilidad de pasar de unos Cuerpos a otros dentro del mismo nivel de titulación, aunque, como dice el propio autor, «no se prevén facilidades especiales en el Proyecto de Ley para pasar de unos Cuerpos a otros pertenecientes a servicios de diferentes Administraciones Públicas».

Por otra parte, en lo relativo a provisión de puestos de trabajo, el Proyecto de Ley de Bases vincula la categoría al puesto de trabajo, obligando a ostentar una categoría determinada para acceder a un puesto concreto y, además, y ello es especialmente importante, delimita taxativamente los puestos de libre designación, obligando a cubrir los restantes por concurso de méritos.

El Proyecto, como hemos apuntado, es en este tema loable; no obstante, sigue estando mediatizado por la previsión de una estructura eminentemente corporativa de la Función Pública.

Si un nuevo Proyecto pretende introducir alguna modificación en este punto, tendrá que tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- a) La carrera administrativa deberá concebirse bajo los mismos principios tanto en la Administración del Estado como en la Administración de las Comunidades Autónomas.
- b) El sistema de categorías deberá operar bajo los mismos criterios y con las mismas garantías de objetividad en las distintas Administraciones, y sólo de ese modo será posible la intercomunicación de las burocracias.
- c) El sistema que ha de articularse para el ascenso de categorías deberá basarse, fundamentalmente, en los méritos y, sólo en una mínima proporción, en la antigüedad. Naturalmente, una de las claves será el encontrar un sistema adecuado de valoración del mérito. A este respecto, la aplicación de las técnicas de valoración permanente del trabajo del funcionario y evaluación de su curriculum en función del puesto concreto que haya de proveerse será, quizá, el camino adecuado para obtener resultados positivos.

## **LA MOVILIDAD INTERADMINISTRATIVA DEL FUNCIONARIADO**

Una cuestión que preocupa especialmente al funcionariado del Estado transferido a las Comunidades Autónomas es la de la movilidad interadministrativa de las burocracias de las Comunidades Autónomas, tanto en relación con otras Comunidades como con la Administración del Estado.

En este punto, cualquier Proyecto nuevo que se elabore debe tener presente la idea antes apuntada de que las burocracias del Estado, Comunidades Autónomas e incluso

Administración Local no deben nunca considerarse como compartimentos estancos, sino que deben estar presididas por la movilidad no sólo de los funcionarios estatales, sino de los que puedan reclutar las propias Comunidades Autónomas, siempre que los procesos selectivos se realicen con la garantía de reclutar funcionarios de cualificación equivalente.

Naturalmente, esta idea exige un muy complejo desarrollo cuyos planteamientos exceden los límites de este trabajo.

En cualquier caso, habrá que distinguir en cuanto a dificultad en la aplicación del principio entre los puestos que en el futuro puedan declararse de libre designación y aquellos que se cubran por concurso de méritos. Con respecto a los primeros, no tendría demasiados inconvenientes la posibilidad de que funcionarios de un mismo nivel de las distintas Administraciones pudieran ser propuestos indistintamente para cualquiera de los mismos.

En cuanto a los puestos reservados al concurso de méritos, cualquier medida en este sentido exige una profunda e intensa labor de programación de efectivos en toda la Función Pública española, que habría de realizarse, lógicamente, en el seno de un órgano en el que tuvieran representación adecuada todas las Administraciones implicadas.

## **LOS PRINCIPIOS DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y NEUTRALIDAD POLÍTICA DEL FUNCIONARIO**

Un principio reclamado con carácter general, en el momento actual, es el de profesionalización de la Función Pública y la neutralidad política del funcionario en el ejercicio de su función.

Nadie discute hoy la conveniencia de que la organización administrativa sea la pieza permanente que garantice la estabilidad y el eficaz funcionamiento de los servicios públicos, con independencia de los avatares políticos de cada momento. Y precisa, para ello, que los integrantes de dicha organización, los funcionarios públicos, estén técnicamente cualificados (lo que se conseguirá a través de procedimientos objetivos e imparciales de selección) y sean políticamente neutrales en el ejercicio de sus tareas públicas, independientemente de que en su esfera privada ejerzan, según sus respectivas creencias, la libertad de opción política que las Constituciones democráticas les reconocen.

Consecuencia lógica de este principio de general aceptación de la neutralidad política de las organizaciones burocráticas debe ser, sin duda, la fijación de una clara línea divisoria entre los puestos políticos y los técnicos en el seno de la Administración Pública, respetando los unos el campo específico de actuación de los otros, bajo la premisa incuestionable de que los puestos situados en la cúspide del Poder Ejecutivo, que se consideren de naturaleza estrictamente política y desde los que se impulsan y fijan los criterios de actuación del aparato burocrático, deben estar en manos de políticos.

Conforme a estos criterios, el Proyecto de Ley de Bases de referencia introducía fórmulas de profesionalización de la Función Pública en un doble sentido:



a) En primer lugar, se profesionaliza la figura del director general, que se convierte en un puesto de libre designación entre funcionarios públicos.

Constituye éste un importante avance en el camino de la profesionalización, justificable tanto en el caso concreto del director general como de los propios subsecretarios, en la medida que éstos tiendan a configurarse como cabezas permanentes de la organización burocrática de los Departamentos ministeriales, interponiéndose entre los ministros y ellos mismos la figura del secretario de Estado, plenamente política y que asume las funciones de naturaleza política que venían desempeñando tradicionalmente los subsecretarios de los Ministerios.

b) Por otra parte, se reduce, incluso, el ámbito de la libre designación entre funcionarios a una serie de puestos tasados, debiendo en todos los demás casos utilizarse la fórmula del concurso de méritos.

La reducción de los puestos de libre designación constituye un importante avance. Téngase en cuenta también que la libre designación entre funcionarios implica que la autoridad proponente tiene libertad para elegir un determinado colaborador, pero esta elección, al operar entre funcionarios, debe realizarse no a través de criterios políticos, sino valorando la cualificación profesional del funcionario elegido. Este matiz, muchas veces incomprendido, es importante que se tenga en cuenta para que la libre designación no se convierta en una permanente invitación a la politización de los funcionarios.

Los dos aspectos a que acabamos de referirnos deben, sin duda, ser tenidos en cuenta tanto en un futuro Proyecto de Ley Básica de la Función Pública como en los diversos Estatutos de la Función Pública de las Comunidades Autónomas que puedan desarrollarlo.

Si la profesionalización de la figura del director general tiene plena justificación en la Administración estatal, mucho más ha de tenerla en un ámbito territorial inferior como es el de las Comunidades Autónomas.

Tanto en el informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías como en los Pactos Autonómicos UCD-PSOE, se recogía la necesidad de profesionalizar en las Comunidades Autónomas la figura del director general; sin embargo, sólo un Estatuto, el aragonés, recoge explícitamente esta proposición en su texto, pero ello no impide que las demás Comunidades Autónomas asuman este planteamiento en sus diversos Estatutos de la Función Pública, independientemente de que a nivel estatal lo haga también la Ley Básica de la Función Pública.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que el sistema autonómico establecido por nuestra Constitución implica un reforzamiento, en el nivel territorial intermedio de las Comunidades, de la presencia de representantes políticos, que garanticen una dirección e impronta representativa que antes no existía en la acción pública regional, no parece conveniente que en la Administración de las Comunidades proliferen los puestos políticos.

A nuestro juicio, únicamente los consejeros y sus gabinetes o personas de apoyo inmediato deben tener carácter político.

El resto de la estructura administrativa debe cubrirse con criterios técnicos y profesionales, de tal modo que en las 17 Comunidades Autónomas pueda garantizarse plenamente un funcionamiento estable de la Administración, independientemente de las posibles crisis políticas previsibles durante el período de actuación de los Gobiernos regionales.

No parece necesario, por otra parte, que entre los consejeros, políticos, y los directores generales, profesionales, exista una figura política interpuesta o viceconsejero. La existencia de este puesto, con carácter generalizado, es difícilmente justificable desde el punto de vista de conseguir unas Administraciones autonómicas profesionalizadas y con un gasto público ajustado.

Asimismo, en los Estatutos de la Función Pública de las Comunidades Autónomas parece conveniente que, junto a la profesionalización de los directores generales o cargo asimilado, se produzca una delimitación muy concreta de los puestos de libre designación entre funcionarios, que parece conveniente que queden limitados a la propia figura de los directores generales y a otros cargos que, por tener alguna connotación representativa, pueden exigirlo.

## **LA NECESARIA UNIFICACIÓN DEL SISTEMA RETRIBUTIVO EN TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Difícilmente puede llegarse a un sistema de interrelación y homologación de las estructuras burocráticas de las Administraciones autonómicas y el Estado si éstas no se apoyan en un sistema retributivo uniforme y generalizado.

El establecimiento de las bases de este sistema debe hacerse a través de la Ley de Bases de la Función Pública y las diversas Comunidades Autónomas deberán desarrollarlas de forma que, a niveles equivalentes de jerarquía y puesto profesional, exista un sueldo uniforme.

Las diferencias retributivas en puestos del mismo nivel, entre unas Comunidades y otras, pueden ser una fuente de problemas y disfunciones que es preciso evitar desde el primer momento.

Este planteamiento puede tener una repercusión directa en el posible sistema que se articule de participación de los funcionarios en la política retributiva, debiendo procurarse que exista una perfecta coordinación entre Administración estatal y Administraciones autonómicas que, hoy día, no se produce.

No es preciso insistir en que los principios de transparencia retributiva y simplicidad en el esquema salarial deben informar a los preceptos del Proyecto de Ley de Bases sobre Función Pública que puedan elaborarse en el futuro.

A este respecto, una buena fórmula puede ser la recogida por el Acuerdo sobre retribuciones del personal al servicio de la Administración del Estado para el ejercicio 1983, que en su cláusula 9.<sup>a</sup> establece la articulación del sistema retributivo a través, fundamentalmente, de dos conceptos: uno que retribuirá la categoría profesional mediante las retribuciones básicas, y otro que retribuirá el trabajo concreto que se realice mediante el complemento al puesto de trabajo.

Indudablemente, un principio que debe ser recogido, tanto por la Ley de Bases de la Función Pública como por los Estatutos de Personal de las Comunidades, es el de que a igual puesto de trabajo debe corresponder igual retribución, principio que parece evidente pero que, sin embargo, aún no ha conseguido abrirse camino en la Administración Pública española.

## **LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL: COOPERACIÓN ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

La reforma de la estructura burocrática tradicional debe ir acompañada de una reforma de los sistemas de selección y formación del funcionario.

La selección de los funcionarios ha estado presidida hasta el momento, por regla general, por el reclutamiento directo por los propios Cuerpos de funcionarios, a través de sistemas fundamentalmente memorísticos, produciéndose una valoración inicial de los conocimientos de los funcionarios y dependiendo prácticamente toda la vida profesional de ese acto inicial, sin que se hayan establecido sistemas de valoración continuada que incentiven al funcionario para un reciclaje profesional permanente.

Es preciso, por tanto, que los sistemas de selección del funcionariado se adapten a las necesidades de la Administración moderna y respondan a los planteamientos y presupuestos de la sociedad en la que se desarrollan.

Naturalmente, cualquier reforma general de los sistemas selectivos está relacionada directamente con la reforma que, previamente, se puede efectuar de la estructura de la Función Pública española.

En cualquier caso, parece conveniente que como posibles líneas básicas de la mencionada reforma pudieran considerarse las siguientes:

- La programación y ejecución de las pruebas selectivas deberá sustraerse a los Cuerpos de funcionarios y encomendarse a unos órganos centrales que las efectúan con carácter independiente, tanto en el ámbito de la Administración estatal como en la Administración de las Comunidades Autónomas.
- Aunque esté en directa dependencia con la reforma de la estructura corporativa, deberá evitarse el sistema actual de multiplicidad de pruebas selectivas en distintos organismos. Una programación unificada permitirá la realización de pruebas homogéneas generales para todos aquellos funcionarios que, dependientes de distintos organismos, realicen de hecho el mismo tipo de funciones.
- Deben sustituirse las tradicionales pruebas memorísticas por otras en que, además de los conocimientos, se valoren cuestiones como la madurez intelectual y cultural, la capacidad de análisis crítico de los problemas, etc. Fórmulas ya utilizadas en algún caso por algunos programas selectivos actuales con un óptimo resultado.

- Debe intentarse una perfecta coordinación de la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas, en orden a la homogeneidad de las pruebas selectivas y del nivel en ellas exigido, para que no se produzcan problemas a la hora de efectuar planteamientos coherentes en relación con la movilidad interadministrativa de los funcionarios (ver a este respecto el artículo 11.2 del Proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario de la Función Pública).
- Debe estudiarse con exquisita atención el tema de la formación y perfeccionamiento del funcionariado, actividad actualmente en estado de agonía que, sin embargo, tiene una importancia decisiva en la Administración moderna. La conexión del perfeccionamiento con un posible cambio de actividad profesional del funcionario deberá ser tenida especialmente en cuenta a la hora de desarrollar la cuestión.
- Si es fundamental que exista un solo centro de selección y formación del funcionariado a nivel estatal y en las Comunidades Autónomas, no es menos importante que entre el centro estatal y los regionales exista una perfecta articulación, se tienda al desarrollo de programas comunes y se profundice en las distintas fórmulas posibles de cooperación en este campo.

## **LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD DE GESTIÓN INTERNA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DE COORDINACIÓN EXTERNA**

Como ya se ha venido observando, existe una evidente necesidad de que la política de personal en las Administraciones Públicas se efectúe a través de órganos unitarios, sin que exista dispersión de competencias, como viene ocurriendo hasta el momento.

En la Administración del Estado todos los funcionarios deberán depender de un único centro directivo en materia de Función Pública, al que deberá corresponder la preparación de la normativa que afecte a los diversos colectivos del personal al servicio de la Administración, la programación de efectivos, la clasificación y valoración de puestos de trabajo y, en especial, la política retributiva, pieza fundamental para poder desarrollar una acción coordinada sobre todo el espectro burocrático.

Si en la Administración del Estado es necesaria una dirección única de la política funcional, en las Comunidades Autónomas se revela absolutamente indispensable, ya que el personal a su servicio es inferior al del Estado y, por tanto, las posibles dificultades que pueden derivarse del volumen de la gestión disminuyen por ello; la política de personal en las Comunidades Autónomas debe depender de un único órgano que estaría adscrito, normalmente, a la Consejería de Presidencia o al que desarrolle las funciones propias de ésta.

Sentadas estas premisas, parece conveniente que exista una relación fluida y permanente entre los órganos de gestión de la Función Pública estatal y los de las Comunidades Autónomas, sobre todo en esta época decisiva de la configuración de las burocracias

autonómicas, en la que el intercambio de experiencias e información puede evitar que se emprendan caminos equivocados o divergentes sin posibilidad de retorno.

Un papel de gran relieve en esta labor de programación de efectivos y de colaboración en la política de personal entre el Estado y las Comunidades Autónomas podría desarrollarlo el Consejo Superior de la Función Pública, previsto en el Proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario de la Función Pública, al que también hace referencia la propia LOAPA. No obstante, la escasa representación que en dicho Consejo se otorga a las Comunidades Autónomas, tres representantes de veinticuatro, accediendo por rotación, excluye a este órgano, en buena parte, como instrumento idóneo para que Administración del Estado y Comunidades Autónomas desarrollen una política articulada y homogénea en materia de Función Pública.