

CUADERNOS 33

La situación de la función
pública en España
La reforma postergada



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
En Madrid, 25 de octubre de 2022
publicaciones@circulocivicodeopinion.es
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)
Depósito Legal: M-7615-2012
ISSN 2254-1837
Editado en España

**La situación de la función
pública en España
La reforma postergada**

El CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de estos.

ÍNDICE

Los administradores del Estado	5
Informe	
La situación de la función pública en España	11
La reforma postergada	
Miguel Sánchez Morón	



Los administradores del Estado

Es de Alexis de Tocqueville esta contundente y certera observación, referida a Francia, pero por completo aplicable a España: “Desde 1789 la Constitución administrativa ha permanecido en pie entre las ruinas de las Constituciones políticas”. Para España tendríamos que variar la fecha de validez de este aserto para situarla, más allá de la Constitución de 1812, en las reformas de la Administración implantadas durante la regencia de María Cristina de Borbón. Se refería Tocqueville a la maravillosa continuidad de las instituciones sobre las que se asentaba el funcionamiento real del Estado, la organización territorial y el régimen de sus agentes, que aseguraron en todas las épocas la continuidad de los servicios públicos, mientras los ciudadanos contemplaban cómo se derrumbaban, uno tras otro, los textos constitucionales y sus elevadas declaraciones de principios.

Este fenómeno, tan asumido como normal en toda Europa, se debe en gran medida a la solidez de las instituciones administrativas y, entre ellas a la profesionalización de la función pública, es decir, del personal al servicio de la Administración, su formación adecuada, recluta rigurosa y régimen de carrera estatutariamente ordenado.

Tal concepción de la función pública está todavía presente en el artículo 103 de nuestra vigente Constitución que alude al “estatuto de los funcionarios públicos”. La expresión está tomada de la legislación preconstitucional e indica, según la explicación común de la doctrina y la jurisprudencia, que los empleados públicos están sometidos a un régimen caracterizado por su regulación a través de normas legales o reglamentarias, y no mediante contratos laborales. La condición de funcionario público se adquiere en virtud de un acto de nombramiento producido por la Administración Pública correspondiente y no mediante un acuerdo bilateral o contrato. Los derechos y deberes de los funcionarios están establecidos en las normas, cuyo contenido puede variarse, además, sin que los funcionarios puedan oponer al cambio normativo derechos adquiridos al mantenimiento de sus expectativas.

Régimen estatutario: una dilatada gestación

La formación de esta relación estatutaria ha sido lenta a lo largo de la historia legislativa del empleo público desde principios del siglo XIX.

Todo empezó, seguramente, con los Reales Decretos de López Ballesteros, todavía en pleno absolutismo, de 7 de febrero de 1827 y 3 de abril de 1828. No tuvieron larga vigencia y su objeto fue únicamente regular la carrera y retribuciones de los empleados de la Secretaría de Estado de Hacienda. Pero fueron las primeras iniciativas de esta clase, que no tardarían en generalizarse. El mérito de la primera regulación general puede atribuirse, sin duda posible, al Estatuto de Bravo Murillo, aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1852. Con esta norma se instaura verdaderamente la carrera administrativa de los empleados públicos, montada sobre la distinción entre varias categorías personales, a cada una de las cuales correspondían retribuciones diferentes. Las categorías esenciales eran las de jefes superiores, jefes de administración, jefes de negociado, oficiales y aspirantes a oficial. También puede atribuirse al Estatuto de Bravo Murillo la primera ordenación del acceso a la función pública, de los ascensos y asignaciones de destinos, así como la determinación de los deberes y del régimen disciplinario adecuado para imponer su cumplimiento. La legislación del siglo XIX se enfrentó a partir de entonces con el necesario arreglo de la inestabilidad en el empleo de los funcionarios (la famosa y literariamente aprovechada cuestión de las cesantías), causada sobre todo por la intensa politización de la vida administrativa en la España de la época y la utilización de los empleos públicos como botín de los que conquistaban el poder.

Al inicio del siglo XX el siguiente paso en la ordenación general de la función pública fue la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, que estableció el denominado Estatuto Maura. Lo que los cuerpos especiales habían conseguido en los años precedentes en materia de estabilidad en el empleo, ascensos y sueldos, lo generaliza el Estatuto Maura a todos los demás funcionarios.

El régimen estatutario de los funcionarios, que se afirma, depura y consolida definitivamente, llegando hasta el umbral de la Constitución de 1978, es el que derivó de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de junio de 1963 y del Texto Refundido de 7 de febrero de 1964. Esta Ley llevó a cabo una de las reformas más amplias e importantes que se han hecho nunca en la función pública y, desde luego, la más influyente del siglo. Reaccionó contra la fuerte politización de la función pública que



caracterizó a toda la época anterior a la Guerra Civil. Se aplicaba a toda clase de funcionarios y estableció principios esenciales para la modernización de la función pública. Desaparecen entonces las categorías personales y se implantan nuevos principios de ordenación de la carrera y el sistema retributivo.

Realmente, fue la Ley de 1964 la que completó las características del régimen estatutario de los funcionarios, al que sigue refiriéndose la Constitución de 1978.

Laboralización: camino de ida y vuelta

En la época en la que se aprobó la Constitución ya se había activado un fenómeno, que tendría un gran desarrollo inmediato y que, en apariencia, era incompatible con el régimen estatutario de la función pública: la recluta de personal mediante la contratación laboral. El fenómeno dio lugar a un debate inmediato en el que participaron tanto los especialistas como los tribunales. A estos correspondió resolver en qué medida los contratos laborales ordinarios eran compatibles con las previsiones de la Constitución acerca del “estatuto de los funcionarios públicos” (artículo 103). Otros preceptos constitucionales se utilizaron para apoyar la interpretación de que, necesariamente, la función pública ha de atender con objetividad los intereses generales (artículo 103.1 CE) y esta exigencia conduce a que los empleados públicos tengan un régimen diferencial con respecto de los demás trabajadores; no es posible su designación o elección según el gusto particular de quienes ostentan el poder, sino conforme a reglas objetivas. El cumplimiento de las funciones de servicio público impone la configuración de una función pública profesional, liberada de la designación meramente política. En fin, la selección y carrera de los funcionarios, ajustada a los principios de mérito y capacidad es una exigencia que impone el artículo 23.2 CE al servicio de la imparcialidad, pero también para facilitar el acceso a la función pública de cualquier ciudadano que lo desee en condiciones de igualdad. El Tribunal Constitucional ratificó esta interpretación del significado del concepto “estatuto de los funcionarios públicos” en muchas sentencias (a partir de la 57/1982, 99 y 129/87).

La medida de una posible laboralización de la función pública y sus límites empezó, sin embargo, a ponerse a prueba por dos causas principales: la primera, la desconcertada política de la Administración del Estado que, en los primeros años ochenta, acogió con indisimulado entusiasmo

el proceso de laboralización de la función pública, aduciendo para justificarlo la rigidez de su regulación, la necesidad de flexibilizar el régimen del empleo público, adecuar las retribuciones, y ajustar el sistema a las necesidades de organismos y empresas de la Administración sometidas al Derecho mercantil, que tenían que actuar en el mercado. Se aprobó la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública, que impulsó de modo importante la utilización de la contratación laboral. Esta Ley fue llevada, por su efecto destructivo del régimen estatutario acogido en la Constitución, al Tribunal Constitucional, que, en su Sentencia 99/1987, dijo que, en efecto, el texto se inclinaba, en cierta medida, por una laboralización incompatible con la Constitución. Se produjo inmediatamente una corrección legislativa de las aperturas laborales de la Ley de 1984 mediante otra nueva Ley de 2 de julio de 1988, que reducía mucho la discrecionalidad para contratar personal laboral.

El segundo gran impulso a la laboralización vino acompañando al desarrollo de las Comunidades Autónomas. Fue preciso crear muchos puestos de trabajo a su servicio. Algunos fueron ocupados por funcionarios transferidos desde la Administración estatal, pero la mayoría, aduciendo las entidades autonómicas que no podían ser reclutados siguiendo los lentos y rígidos procedimientos previstos para la selección de funcionarios, fueron contratados en régimen laboral. Considerando el enorme crecimiento del empleo público en las Comunidades Autónomas, pronto su número duplicó al de la Administración estatal y ha seguido aumentando desde entonces.

Convertida la recluta discrecional y apresurada en método ordinario, se produjo la notable paradoja de que los empleados nuevos reclamaron la estabilidad en el empleo propia de los funcionarios públicos, y hasta la Comisión Europea llegó a pronunciarse contra la precariedad y temporalidad del empleo público, de modo que los mismos poderes públicos que habían acogido la contratación laboral por su flexibilidad, iniciaron operaciones de “funcionarización” de los laborales. Es decir, que quienes habían entrado en la Administración Pública a prestar servicio, como trabajadores con contrato laboral, exceptuándose al hacerlo la “rígida” regulación funcionarial, acababan convirtiéndose en funcionarios por un procedimiento singular y privilegiado. La Ley 31/1990, de 27 de diciembre, llevó al límite la denominada “funcionarización”. Esta clase de operaciones fueron puestas en cuestión por asociaciones y cuerpos de funcionarios, pero la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de junio de 1996 afirmó la legalidad de la operación (algunos matices en la posterior STC 31/2006).



Una desembocadura problemática

Las idas y venidas de la laboralización concluyeron, como parecía inevitable, en reformas que han modulado el régimen estatutario tradicional para nutrirlo también de reglas propias de la contratación laboral. Esta ha sido la operación legislativa que ha llevado a cabo, entre otras muchas e importantes innovaciones, el “Estatuto Básico del Empleado Público”, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril. Sobre el problema a que nos estamos refiriendo, sus convicciones están expresadas con claridad en la Exposición de Motivos: “la manifestación más significativa de esta tendencia a la diversidad viene siendo el recurso por muchas administraciones públicas a la contratación de personal conforme a la legislación laboral. Si bien por imperativo constitucional no puede ser este el régimen general del empleo público en nuestro país, ni existen razones que justifiquen hoy una expansión relevante de la contratación laboral en el sector público, no debe desconocerse que un porcentaje significativo de los empleados públicos tienen la condición de personal laboral, conforme a la legislación vigente. La flexibilidad que este régimen legal introduce en el empleo público y su mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada explican la preferencia por él en determinadas áreas de la Administración”.

La Ley nueva declara, no obstante, la preeminencia del régimen funcional y sus preceptos reservan a los funcionarios de carrera “el ejercicio de las funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas”.

El precepto es manifiestamente lábil, impreciso e indeterminado, como para que sean difíciles los controles contra las violaciones de su letra y de las intenciones del legislador. Actualmente, no solo en los medios de comunicación y en la opinión pública, sino también en los ambientes especializados y en las expresiones que pueden encontrarse en monografías, ensayos y artículos de revistas, se puede apreciar una manifiesta preocupación por el quebranto de la función pública, la pérdida de su fortaleza tradicional, su politización, y la debilidad para seguir soportando el peso de la continuidad de los servicios públicos, evitando su colapso, al desatenderse algunos de los valores que la han regido durante decenios.

* * *

El CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN ha querido ofrecer una opinión útil sobre lo que ocurre con el empleo público en España. A tal efecto ha deliberado sobre el texto que sigue a estas páginas introductorias, encargado al Catedrático de Derecho Administrativo, especialista en función pública, Miguel Sánchez Morón, compartiendo plenamente sus opiniones.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
Octubre, 2022



LA SITUACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA LA REFORMA POSTERGADA

Miguel Sánchez Morón

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Alcalá

1. Relevancia y complejidad de la función pública

Como explicó Carl J. Friedrich en su clásica obra *Constitutional Government and Democracy*, la burocracia, es decir, el funcionariado es la médula del Estado. Es esa parte de las instituciones públicas, aún subordinada al poder político, la que asegura la continuidad de los servicios públicos, la regularidad del funcionamiento del Gobierno, no obstante los cambios de su orientación política y de su composición, así como la objetividad e imparcialidad de la Administración en sus relaciones con los ciudadanos. Una buena burocracia, como se suele decir, no garantiza de por sí un buen gobierno, pero cualquier acción de gobierno no puede ser efectiva si no cuenta con una buena administración.

Hay, sin duda, una relación directa entre la fortaleza y el prestigio de cada Estado y también entre el grado de desarrollo económico y social de cada país con la conformación y las características de su sistema administrativo y del factor esencial de este sistema, que es la función pública profesional. Por eso es tan importante preguntarse y conocer cómo es nuestra función pública, cuál es su evolución y a qué problemas se enfrenta. Sobre todo cuando existe una extendida sensación de que no está organizada como debiera, que no funciona como sería de desear y que no responde en medida suficiente y adecuada a las demandas de la ciudadanía.

Desde luego, hay elementos y motivos para pensarlo así, aunque también debe reconocerse que nuestro sistema de empleo público tiene algunas virtudes, que solo solemos percibir o que quizá solo se manifiestan en momentos de crisis o de emergencia, como ha sucedido en los tiempos recientes de la pandemia, en que la actitud de buena parte de los empleados públicos –y no solo los del sector sanitario– ha sido literalmente objeto de aplauso. Conviene, pues, analizar con profundidad esa realidad, que es variada y compleja, y las causas que explican su funcionamiento.

2. Composición y características del empleo público en España: algunos datos significativos

Para ello es necesario ante todo precisar de qué estamos hablando, pues cuando se trata de la función pública, suele suceder que cada uno tengamos en mente cosas o imágenes distintas, normalmente referidas a aquellos ámbitos o niveles del funcionariado o del empleo público con los que tenemos mayor relación personal, profesional o intelectual. Por eso hay que empezar por exponer, con la necesaria brevedad, qué abarca nuestra función pública, cómo está estructurada y compuesta y cuáles son sus principales características objetivas.

Entendiendo aquí por función pública el conjunto de los empleados públicos del país, es decir, quienes prestan su trabajo profesional, por cuenta ajena, en las administraciones, entidades e instituciones públicas de todo tipo, nos hallamos ante un colectivo que, según el Boletín Estadístico de Personal que elabora la Secretaría de Estado de Función Pública, contaba en enero de 2022 (última fecha de la que existen datos) con más de 2.717.000 efectivos. Pero ese Boletín, que publica el Registro Central de Personal, no incluye a otros empleados de lo que, en términos más amplios, podríamos definir como el sector público ni a una parte del personal contratado en régimen temporal. Además de estos últimos, habría que añadir pues los empleados de empresas y fundaciones públicas, algunos consorcios y otros entes del sector público que se organizan conforme al derecho privado, más todas aquellas personas –varios miles– que ejercen cargos públicos representativos y remunerados en los diferentes gobiernos y administraciones. Para este ámbito ampliado, la única referencia estadística es la que proporciona la EPA, que en el segundo trimestre de 2022 elevaba la cifra de todo el personal integrante del sector público a algo más de 3.453.000 efectivos. Para nosotros, esto es, para describir lo que es la función pública, resulta no obstante más significativa la cifra del Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Cabe sobre estos datos realizar ya una primera valoración: si son pocos o muchos, si sobran o faltan empleados públicos. Pero sobre esta cuestión las valoraciones suelen estar teñidas de prejuicios ideológicos, ya que en realidad lo que suele estar implícito en ellas es la opinión sobre el volumen de tareas, funciones y servicios que deben prestar o no las administraciones públicas o deben dejarse al sector privado. Sí puede afirmarse que, en términos comparativos, la proporción de empleados públicos sobre el número de habitantes del país –un empleado por cada 16 habitantes aproximadamente– o sobre el conjunto de la población activa –cerca de un 17 por 100– se halla más o menos en la media de los países de la Unión Europea. Pero este es un dato muy relativo, pues no en todos esos países las administraciones públicas prestan el mismo volumen de servicios o actividades.

Lo importante sería preguntarse si sobran o faltan empleados públicos o funcionarios en razón de las tareas a realizar en cada caso o en cada servicio. Pero sobre esto no hay datos estadísticos. Con frecuencia los propios empleados públicos y sus organizaciones sindicales se quejan de la falta de personal para



atender debidamente determinados servicios, mientras que cualquiera que conozca por dentro la Administración sabe que siempre hay, aquí o allá, funcionarios con muy poco trabajo, en parte ociosos, quizá “navegando” demasiado tiempo por internet en materias que nada tienen que ver con sus funciones. A mi juicio, el problema no reside tanto en las cifras absolutas, sino en la habitual falta de planificación de los efectivos y en la práctica ausencia de sistemas de medición y control del trabajo que se realiza. Unido todo ello a la rigidez del régimen jurídico del empleo público, que trataré más adelante, y a la falta de movilidad por razón del servicio, la consecuencia es que los efectivos no están bien distribuidos, de manera que en algunos casos, unidades y momentos pueden faltar y en otros sin duda sobran.

El siguiente dato relevante es el de la distribución de esos empleados públicos por niveles de administración y por servicios o áreas. Desde este punto de vista, la característica más acusada de nuestro sistema es el elevado grado de descentralización, ya que la gran mayoría de los empleados públicos presta servicio en las administraciones autonómicas o locales o en algunas entidades públicas dotadas de autonomía funcional, en particular las universidades.

Hoy en día tan solo prestan servicio en la Administración General del Estado y sus organismos públicos 513.700 personas, lo que representa menos del 18,90 por 100 del total (según las cifras del Boletín Estadístico de Personal). Pero hay que tener en cuenta que de ellos, casi 145.000 son miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Policía Nacional y Guardia Civil), casi 119.000 pertenecen a las Fuerzas Armadas y cerca de 24.000 a la Administración de Justicia. Es decir, la Administración civil del Estado, en sentido estricto, cuenta ya apenas con 226.000 funcionarios y empleados, cuando hace cuarenta años tenía más de un millón. Más en concreto, en el conjunto de los ministerios y sus órganos periféricos, excluidos pues los organismos públicos dependientes del Estado, ya solo trabajan algo más de 90.000 personas. De ellas, cerca de 20.000 son funcionarios del nivel superior (A1). A esta última cifra, que representa bastante menos del 1 por 100 del conjunto del empleo público, ha quedado reducida la antaño poderosa élite funcional del Estado.

La mayor parte de los empleados públicos –más de 1.450.000– trabaja hoy en día en las administraciones de las Comunidades Autónomas y entidades que dependen de ellas. Ello se explica sobre todo porque son de competencia autonómica los dos servicios públicos que emplean más personal, como son la enseñanza no universitaria y los servicios de salud, cada uno de los cuales cuenta con más de medio millón de efectivos. Las universidades públicas, por su parte, dan empleo a unas 162.000 personas más, entre el personal docente e investigador y el de servicios.

En fin, las entidades locales cuentan hoy con más de 590.000 empleados, una cifra que casi triplica la existente cuando se instauró el vigente régimen constitucional, ya que desde entonces los municipios y otras entidades locales han multiplicado los servicios que prestan a los ciudadanos.

Aparte del nivel de descentralización, hay otras dos características sociológicas significativas de nuestra función pública. La primera es la elevada edad media de sus componentes o, como suele decirse, el progresivo envejecimiento de la misma. Por ejemplo, en el ámbito de la Administración del Estado (ministerios), casi el 62 por 100 de los funcionarios supera los 50 años de edad, mientras que no llega al 2,5 por 100 los que tienen menos de 30 años. En otras administraciones los datos no son muy distintos. Esto se explica en parte porque fue en los años ochenta del siglo pasado cuando nuestro sistema administrativo se extendió considerablemente, asumiendo o ampliando un número de servicios públicos y de actividades públicas hasta entonces bastante limitado. Pero también tiene que ver con los límites presupuestarios que han venido estableciéndose desde mediados de los años noventa para la renovación o reposición de efectivos, con el fin de controlar el gasto corriente de las administraciones públicas. En cualquier caso, es un problema importante, pues en poco más de diez años será necesario sustituir a más de la mitad del personal.

En segundo lugar, es también relevante la distribución de los efectivos por género. Paulatinamente ha ido creciendo el porcentaje de mujeres en el sector público, hasta superar hoy en día bastante más de la mitad del total (el 55 por 100 aproximadamente). En particular, ese porcentaje alcanza el 68,3 por 100 en el sector público autonómico, porque es alto sobre todo en los servicios docentes y sanitarios. También es muy alto, más del 66 por 100, en la Administración de Justicia. Muy probablemente tiene ello que ver con el estricto respeto de la igualdad de género en el acceso al empleo público, cosa que no siempre sucede en el sector privado, y con las mayores facilidades que conceden las administraciones públicas para la conciliación entre la vida laboral y familiar, elemento que resulta atractivo para muchas mujeres. En cualquier caso, hay todavía que matizar, pues el porcentaje de funcionarias de sexo femenino es menor en algunos cuerpos facultativos, sobre todo de las denominadas áreas STEM (ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas) o entre los niveles superiores de la jerarquía.

En fin, conviene apuntar que, excluyendo el sector público empresarial y fundacional, la mayor parte de todo ese personal cuenta hoy con estatuto funcional. Solo una cuarta parte aproximadamente tiene un contrato de trabajo, siendo este personal más numeroso en las administraciones locales (54 por 100) que en las demás. Esta es otra característica destacable de nuestro modelo de empleo público, en comparación con el de otros Estados europeos. A diferencia de la mayoría de ellos, en nuestro caso el porcentaje de personal con contrato laboral se ha ido reduciendo gradualmente, debido en parte a la jurisprudencia de los tribunales, empezando por el Tribunal Constitucional, que vienen considerando de manera inveterada que la Constitución ha optado por un régimen funcional o estatutario, con carácter general o preferente, para los empleados públicos. Pero también se debe a la presión de los propios empleados con contrato, con el aval de los sindicatos, por convertirse en funcionarios públicos o “funcionarizar”, como suele decirse, su relación de empleo, debido más que nada a que la condición de funcionario garantiza prácticamente por completo la estabilidad, el ansiado *job for life*.



Ahora bien, el régimen de la función pública es más rígido y menos flexible que el del derecho del trabajo, lo que tiene consecuencias bastante nocivas para el funcionamiento de nuestro sistema de empleo público. Así las cosas, las administraciones públicas han hallado con frecuencia una válvula de escape incrementando el número de sus empleados con vínculo temporal, sean funcionarios interinos, en sus distintas modalidades, o trabajadores con contrato de duración determinada. Es un tipo de personal que se puede reclutar de manera mucho más fácil y rápida, aunque sin las necesarias garantías de igualdad, mérito y capacidad, y del que puede prescindirse llegado el caso, pues carece de garantías de continuidad, y sin indemnización por el cese, aunque esta última regla acaba de ser modificada en ciertos supuestos (Ley 20/2021, de 28 de diciembre). De esta manera se ha producido un verdadero abuso de la temporalidad en el empleo público, que en las administraciones autonómicas y locales –mucho menos en la del Estado– o en algunos de sus servicios, entre ellos los de enseñanza y salud, ha llegado a superar el 30 por 100 de los efectivos. No es insólito encontrar en dichas administraciones funcionarios o empleados que han encadenado nombramientos de interinidad o contratos temporales sucesivos durante muchos años, a veces más de diez o doce.

Pero esta situación típicamente nuestra, aunque también se ha detectado (por la jurisprudencia europea) en otros países europeos, como Italia o Grecia, vulnera la legislación de la Unión Europea, en concreto una Directiva 1999/70/CE, sobre el trabajo de duración determinada, que prohíbe el abuso de la temporalidad tanto en el sector privado como en el público. De ahí que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea venga dictando sentencias desde hace algunos años declarando tal vulneración y exigiendo a las autoridades españolas que adopten medidas efectivas y suficientes para revertir la situación. Como quiera que, al final, la Comisión Europea ha vinculado a la resolución de este problema la liberación de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha sido necesario aprobar una legislación destinada a reducir la actual alta tasa de temporalidad en el empleo público y para evitar que siga reproduciéndose en el futuro; legislación esta que se concreta para empezar en la reciente Ley 20/2021, de 28 de diciembre. Ahora bien, esta ley contempla, entre otras, una medida muy polémica, ya que permite la consolidación o estabilización en sus puestos de trabajo, como funcionarios de carrera o contratados fijos, de muchos de los empleados temporales existentes hoy en día, a través de procedimientos de concurso de méritos o concurso-oposición negociados con los sindicatos, muy poco respetuosos del principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas, ya que favorecen extraordinariamente a quienes vienen desempeñando los puestos correspondientes como interinos o con un contrato temporal. Es de temer que la aplicación de esa nueva legislación se convierta en un semillero de conflictos.

Por lo demás, nuestra función pública se sigue organizando en cuerpos y escalas, que constituyen las estructuras para el acceso y, en menor medida, para la progresión en la carrera de los funcionarios. Pero los cuerpos de funcionarios, en particular los cuerpos superiores, no tienen ya ni la influencia ni la significación

social que tuvieron en épocas pasadas. Con la salvedad de algunos de los grandes cuerpos del Estado, que mantienen el prestigio derivado del rigor de las oposiciones para el acceso y una cierta cohesión interna, el corporativismo no es ya la cualidad más reseñable de nuestro modelo. El tradicional *esprit de corps* no existe o existe en mucha menor medida entre los funcionarios de otras administraciones territoriales, que hoy conforman el grueso de la función pública. Y, como se dirá, la pertenencia a un cuerpo de élite no garantiza ya el ascenso a los altos cargos directivos ni, por tanto, una carrera brillante y llena de expectativas. Pero también esto último es una parte del problema.

3. Política de personal: una cuestión secundaria y subordinada a los intereses de partido

Una vez descrita la composición, distribución y estructura de nuestra función pública, es preciso adentrarse en la valoración del sistema y de su funcionamiento.

Puede decirse, sin duda, que la función pública sigue siendo atractiva para muchas personas. Basta para ello comprobar el número habitual de opositores, que no ha decrecido con el paso del tiempo, sino más bien al contrario. Y puede afirmarse también que, fruto de la selección, incluye a muchos buenos profesionales. Un factor clave de ese atractivo es la estabilidad en el empleo que asegura, a diferencia de la mayoría de los empleos en el sector privado. Pero no solo. Hay también muchas áreas del empleo público –la sanidad, la enseñanza, la policía y las fuerzas armadas, la magistratura, los servicios sociales y culturales, la tutela ambiental...– en las que existe un fuerte elemento vocacional. Sin embargo, el atractivo es hoy en día desigual, pues las oportunidades de desarrollo profesional, aparte de las posibilidades reales de acceder tarde o temprano a empleos con altas remuneraciones, son mayores en el ámbito de la empresa privada, sobre todo para los graduados y especialistas en áreas técnicas –ingenieros, informáticos, etc.– y económicas. Por otra parte, el régimen de la función pública es demasiado rígido y formalista, como se verá. No valora o valora poco el esfuerzo individual y no motiva o motiva escasamente al personal. Por ello cuesta muchas veces retener a los mejores profesionales en el servicio público, y no son pocos de entre ellos los que tienden a abandonarlo al cabo de unos años de manera total o, al menos, parcial, por falta de suficientes expectativas o alicientes.

Los problemas que evidencia nuestro modelo de función pública tienen relación directa con los planteamientos, actitudes y orientaciones que vienen adoptándose al efecto por quienes tienen responsabilidades políticas. Parece casi un tópico, en un país como el nuestro, achacar a los políticos todos los males que nos aquejan. Pero en este caso la relación es obvia, pues corresponde en exclusiva a los parlamentos y a los gobiernos, así como a otros dirigentes políticos de segundo nivel, regular, ordenar, dirigir y gestionar los recursos humanos de las administraciones públicas.



Pues bien, en mi opinión, los partidos políticos y sus líderes han manifestado durante mucho tiempo una escasa preocupación por la organización y los problemas de funcionamiento de la función pública. No sucede lo mismo en otros Estados europeos, entre ellos Francia, que tiene un modelo similar al nuestro, o inclusive Italia o Portugal, que han debatido, aprobado y llevado a la práctica algunas reformas importantes en las últimas décadas. En España, aunque con frecuencia aparecen estudios o informes oficiales y se trata de la cuestión en numerosos ámbitos y foros públicos, las reformas escasean y las que consiguen aprobarse no se llevan a efecto o se desarrollan solo de manera parcial y sesgada. Así ha ocurrido también con la última reforma del marco legal general del empleo público, el Estatuto Básico de 2007, inicialmente planteada como una reforma ambiciosa en sus objetivos, pero que enseguida quedó reducida en la letra de la ley a un conjunto de buenas intenciones, inocuas frente los intereses de partidos y sindicatos. La función pública ocupa un lugar muy secundario en la agenda de los partidos políticos, aunque casi siempre haya un apartado sobre la materia en los programas electorales, eso sí normalmente plagado de tópicos, de ideas grandilocuentes y de conceptos *à la mode*, carentes de concreción.

No solo eso, sino que da la impresión de que ningún político que se precie o casi ninguno tiene interés en ocuparse y responsabilizarse del asunto y la gran mayoría huyen de ello como de la quema. Las unidades o departamentos que dentro del Gobierno se encargan de esta materia, ya sean secretarías o direcciones generales o a veces una secretaría de Estado, pasan de un ministerio a otro, o de una consejería a otra en el caso de las Comunidades Autónomas, y parece que cualquier remodelación ministerial o del Gobierno autonómico se procura aprovechar para quitarse de encima ese muerto. Es, en efecto, una parcela incómoda, que ofrece pocas ocasiones de lucimiento ante la opinión pública, al tiempo que exige bregar con muchos grupos de interés distintos y a veces enfrentados entre sí, evitando agravios comparativos y en negociación casi constante con unos sindicatos que presentan demandas sin parar, inasequibles al desaliento. Recuerdo haber oído hace algunos años a una directora general de la Función Pública del Estado mencionar que cada día, al llegar a su despacho, encontraba ya a la puerta a los representantes sindicales, esperando ser recibidos para plantear el problema del día.

De todas formas, puede percibirse alguna diferencia tendencial entre unos y otros gobiernos, según la mayoría que los sostiene. Normalmente, para los inclinados a la izquierda prevalece el discurso en favor de lo público y, aunque a veces adolece de poca retórica, eso suele revertir en el incremento del número de empleados públicos, como ha sucedido de forma significativa en los últimos cuatro años (con cerca de 200.000 empleados públicos más computados en los registros de personal), en una mejora de sus condiciones de empleo y también, desde luego, en ventajas para los sindicatos del sector público –más “liberados” sindicales, más subvenciones de funcionamiento, etc.–, así como en un aumento de los altos cargos y puestos de libre designación. Está siempre latente una cierta tentación clientelar, de la que participan igualmente los partidos nacionalistas y regionalistas y aun otros, en sus respectivas administraciones autonómicas y locales. Pero no se

advierte una preocupación real por mejorar la gestión de personal para ganar en eficacia y eficiencia, salvo raras excepciones.

Los gobiernos de derecha, en cambio, tienden a considerar la función pública ante todo desde la óptica del gasto público, ya que es un componente esencial del mismo. Menos comprometidos con los servicios públicos en general, aunque no pueden prescindir de prestarlos en función de la demanda social, procuran contener o reducir el número de efectivos, algo que en períodos de crisis ha sido también reclamado –por no decir impuesto– desde la Unión Europea y podría serlo de nuevo en un futuro próximo. Pero antes que remodelar las plantillas o redistribuir a los funcionarios existentes, adoptar medidas de movilidad forzosa o suprimir puestos sobrantes, lo que conlleva cierta dosis de conflictividad, esos gobiernos han optado casi siempre por la solución más fácil: la congelación de la oferta de empleo público. De hecho y sobre todo por esta vía, el número de empleados públicos reflejado en los registros de personal disminuyó en unos 180.000 entre 2012 y 2015. Se trata, sin embargo, de una política que tiene efectos colaterales importantes, pues por un lado repercute en el envejecimiento progresivo y la falta de renovación de los recursos humanos y, por otro, fomenta indirectamente el reclutamiento de personal en régimen temporal. Aparte de que no discrimina entre los servicios en los que falta personal y en los que sobra.

En lo que sí han coincidido todos los gobiernos que se han sucedido en las últimas cuatro décadas es en su negativa, expresa o implícita, a configurar una función directiva profesional, reservando a los funcionarios superiores o a profesionales reclutados desde el sector privado los altos cargos de dirección de la Administración Pública, por debajo de los niveles que son propiamente de gobierno. Me refiero a cargos de director general de los ministerios y de las consejerías autonómicas y otros equivalentes de las entidades locales y organismos públicos, así como los inmediatamente inferiores.

Esta ausencia de un estrato directivo profesional público constituye una anomalía en el ámbito de los Estados europeos, inclusive los de mayor proximidad geográfica e histórica, como Francia, Italia y Portugal. En todos ellos –en el último como condición impuesta por la Unión Europea para recibir los fondos del rescate financiero, a principios de la pasada década– los altos cargos a que me refiero son desempeñados, con escasas excepciones, por profesionales designados en virtud de su cualificación y experiencia profesional, ya sea en virtud de una tradición unánimemente respetada, como sucede en el caso de la *haute fonction publique* francesa –los famosos *enarcas*– o previo acceso a una carrera pública directiva, que es el sistema de la *dirigenza* italiana, o en virtud de nombramiento por una comisión u órgano de selección independiente, como sucede en Portugal (*Comisión de reclutamiento y selección para la Administración Pública: CReSAP*) o en el caso del *Appointments Commissioner* británico.

En realidad, una previsión semejante figura en nuestra legislación desde el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, pues los legisladores recogieron la propuesta que formuló al efecto la Comisión de expertos que redactó el informe



para su elaboración. Pero la Ley 7/2007, de 12 de abril, que lo aprobó, reenvió la concreción y aplicación del correspondiente precepto del Estatuto (art. 13) a unas leyes de desarrollo estatales y autonómicas, que no se han aprobado aún en la mayoría de los casos o no han recogido el guante. Tan solo en 2015 el Gobierno del PP aprobó una ley de ejercicio de los altos cargos de la Administración del Estado (Ley 3/2015, de 30 de marzo), en la que se requiere que los nombramientos recaigan en personas “idóneas”, que son las que reúnen “honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia”, si bien dichas cualidades pueden ser apreciadas “libremente” por la autoridad u órgano político que acuerda el nombramiento. Esta legislación se aplica a los cargos directivos de la Administración General del Estado que, desde la Ley de Organización y Funcionamiento de 1997 son los subsecretarios, secretarios generales y secretarios generales técnicos, directores y subdirectores generales, subdelegados del gobierno en la provincias y personal directivo de los organismos autónomos. Al menos la mayoría de estos cargos deben cubrirse con funcionarios públicos, aunque sean libremente designados por órganos o autoridades políticas, pero la regla puede ser exceptuada motivadamente en el caso de los directores generales. En las Comunidades Autónomas ni siquiera existen estos requisitos.

En la práctica, los funcionarios públicos saben que de subdirector general para arriba los nombramientos son discrecionales y dependen sobre todo de razones de confianza política o personal y lo mismo sucede incluso con algunos cargos de nivel inferior a esos. Por consiguiente, la experiencia, el mérito o un desempeño brillante de las propias funciones no es criterio suficiente para ascender a los puestos superiores de la Administración, incluso si están reservados a funcionarios públicos. En tales circunstancias, la carrera propiamente profesional de un funcionario superior es muy corta, pues en pocos años se alcanza el nivel más alto que depende en exclusiva del mérito. A partir de ahí, muchos funcionarios, incluso jóvenes, se plantean bien dar el salto a la política, sobre todo si han tenido mayor vinculación con gobiernos de un determinado partido, pues los cambios de gobierno suelen relegarlos a puestos muy inferiores, o bien pasar al sector privado en régimen de excedencia o, si les es posible, compatibilizar un puesto de dedicación no exclusiva en la función pública con otro trabajo profesional en un despacho, empresa o consultoría. Así ocurre hoy en día con un elevado porcentaje de los miembros de los cuerpos más prestigiosos, como la Abogacía del Estado, los Economistas y Técnicos Comerciales del Estado, los Inspectores de Hacienda o algunos cuerpos de ingenieros. Sucede también en algunas áreas de las administraciones autonómicas e inclusive de la sanidad pública.

Persiste pues, desde hace muchos años, un modelo de alta función pública muy politizado, de donde deriva una cierta descapitalización profesional de la cúpula del sistema administrativo, más o menos profunda en cada administración. Esta realidad tiene consecuencias muy perjudiciales para la organización y gestión de la función pública en su conjunto.

4. Problemas y defectos de gestión

En efecto, nuestro sistema de función pública adolece de claras deficiencias en materia de gestión del personal.

Para empezar, no existe apenas una planificación de recursos humanos a medio plazo o plurianual, pese a que las leyes vigentes, empezando por el Estatuto Básico del Empleado Público, contemplan ese instrumento. Son muy pocas las administraciones o áreas que elaboran ese tipo de planes, para analizar sus necesidades cuantitativas y cualitativas de personal y adoptar con tiempo las medidas oportunas para satisfacerlas. En consecuencia, predomina la improvisación y así resulta que, con relativa frecuencia, se evidencia o se cae en la cuenta de que aquí o allá falta personal para atender los servicios o que se requieren nuevas cualificaciones. Y solo entonces se ponen en marcha los procedimientos para suplir esas carencias, que no suelen ser todo lo ágiles que se precisa.

Ni siquiera se aprueban y publican cada año por todas las administraciones públicas autonómicas y locales, por las universidades y por muchos organismos públicos sus respectivas ofertas de empleo público, que comprenden el conjunto de las plazas vacantes o de nueva creación que han de cubrirse con personal de nuevo acceso. Y ello a pesar de que tienen la obligación legal de hacerlo. Pero como la publicación de esas ofertas es requisito *sine qua non* para convocar las oposiciones y concursos de acceso, lo que se ha hecho en muchas ocasiones es sustituir esa forma regular de reclutamiento por el nombramiento de personal interino o temporal, con las consecuencias que ya se han comentado.

Publicadas las ofertas anuales de empleo público, cuando tiene lugar, es necesario proceder a la selección de nuevo personal, para lo cual, por cierto, la ley prevé un plazo máximo de tres años, notoriamente excesivo. Aparte de lo cual, en este aspecto de la selección se detectan también serias deficiencias.

Por regla general, los procedimientos de selección incorporan garantías de imparcialidad u objetividad, con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, sobre todo en el caso de las oposiciones más o menos masivas para acceder a los cuerpos de funcionarios de las grandes administraciones. Otra cosa son los procedimientos para cubrir una sola plaza determinada o específica o unas pocas, que son característicos de las administraciones locales, de las universidades y de otros entes públicos, y que normalmente se tramitan por el sistema de concurso-oposición o incluso de simple concurso de méritos, pues las convocatorias pueden introducir sesgos particulares en el baremo de méritos valorables. No creo exagerado afirmar que en este tipo de convocatorias específicas el candidato ganador puede y suele adivinarse de antemano.

Conviene añadir en cualquier caso que el sistema de oposición, es decir, de valoración de conocimientos, habilidades y competencias de los candidatos mediante pruebas sucesivas y turnos libres, no es ya el más utilizado en términos



absolutos, pese a que una parte de la legislación vigente lo sigue considerando preferente. Por el contrario, se ha extendido mucho más el sistema de concurso-oposición, que se aplica, por ejemplo, para el acceso a los cuerpos docentes no universitarios, para acceder a las plazas de personal estatutario fijo de los Servicios de Salud (tras el período de interno y residente), en la mayoría de las convocatorias de promoción interna y en muchas otras de las administraciones locales y autonómicas. La jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa ha fijado límites jurídicos para la aplicación de esta modalidad, con la finalidad de preservar una cierta igualdad de oportunidades. Así, la fase de concurso de méritos no puede alcanzar una puntuación que por sí misma determine la resolución del procedimiento –normalmente esa fase se valora con un máximo del 40 o 45 por 100 del total–, debe desarrollarse tras la fase de oposición y no pueden acceder a aquella los candidatos que no obtengan una puntuación mínima en esta. Pero aun así, el concurso-oposición ofrece notorias ventajas para quienes ya trabajan en la propia Administración, como interinos o contratados laborales o, si se trata de convocatorias de promoción interna, para los de los cuerpos de nivel inferior, pues los méritos que suelen baremarse son más que nada los años de servicio. En la práctica ello se traduce en un nuevo modelo de acceso a la función pública, ampliamente extendido, en virtud del cual, los interesados ingresan primero como interinos o con un contrato temporal y, pasado un tiempo, “consolidan” su condición de funcionarios de carrera a través de un concurso-oposición; que no se tramita en turno restringido, porque no es aceptable legal ni constitucionalmente, pero en los que tienen todas las de ganar frente a cualquier competidor externo.

Por otra parte, nuestro modelo tradicional de oposiciones viene siendo objeto de críticas cada vez más extendidas. Sin poner en duda su legitimidad jurídica y su relativa aceptación social como sistema que mejor garantiza la aplicación de los principios de mérito y capacidad, en la mayoría de los casos sigue primando la valoración de conocimientos puramente memorísticos. Hoy en día, bien es verdad, las pruebas de las oposiciones suelen también incluir test, ejercicios prácticos y otros de dominio de idiomas, de habilidades informáticas u otras. Pero prevalece todavía la valoración de las pruebas de exposición oral en tiempo tasado de uno o varios temas de un temario, por lo común extenso y que en ocasiones no guarda siquiera relación directa con las funciones a ejercer por los seleccionados. Puede decirse que este modelo no se sigue ya en ningún otro país, ni siquiera en aquellos casos que prevén pruebas múltiples y exigentes, como por ejemplo para ingresar en las escuelas de administración francesas o en la función pública de la Unión Europea.

La praxis habitual de nuestras oposiciones genera efectos indirectos que han de ser objeto de reflexión. Requiere largos tiempos de preparación, que debe ser a tiempo completo e inclusive bajo la dirección de un preparador cuando se trata del acceso a los cuerpos superiores de la Administración del Estado, entre otros. Eso supone una dedicación al estudio no remunerada durante varios años de la vida de muchos jóvenes graduados, sin garantías de éxito, dedicación que no todos los interesados se pueden permitir en razón de sus circunstancias económicas y

familiares. Además, hoy en día la exigencia de memorización de los conocimientos es incongruente con el régimen de evaluación de los aprendizajes que se sigue en las universidades y otros centros de enseñanza. En fin, la tramitación misma de las oposiciones suele llevar demasiado tiempo, más de un año por lo común y a veces más de dos años desde la publicación de la convocatoria hasta el nombramiento de los aprobados, según un reciente informe (mayo de 2021) elaborado en el ámbito de la Administración del Estado, titulado *Orientaciones para el cambio de modelo de selección en la Administración General del Estado*.

Algunos estudios académicos y documentos oficiales recomiendan por ello una reforma del modelo, para dotarlo de mayor agilidad y eficiencia y para que el régimen de acceso a la función pública sea más igualitario, socialmente hablando. Además del informe citado, se posiciona en la misma línea otro presentado por una comisión oficial de expertos nombrada por la Administración de la Generalitat Valenciana (octubre de 2021), que está teniendo cierta difusión en otras Comunidades Autónomas. Pero habrá que ver en qué quedan tales propuestas, pues al parecer chocan con la resistencia de los cuerpos superiores, particularmente los del Estado, celosos en la defensa del modelo tradicional.

Por lo que se refiere a la carrera de los funcionarios públicos, el régimen actual debe ser también objeto de crítica. La carrera tiene dos modalidades que no son en realidad alternativas sino complementarias. Por una parte, se concreta en la ocupación sucesiva de puestos de mayor nivel y responsabilidad, lo que conlleva un incremento de las retribuciones. Para objetivar el cambio o acceso a los puestos, la legislación previó desde 1984, con algunos precedentes de escasa aplicación, un sistema de concurso de méritos entre los candidatos a las vacantes, complementado por un sistema excepcional de libre designación para desempeñar puestos de confianza o de especial responsabilidad. Pero la realidad ha desvirtuado tales previsiones legales, pues los concursos de acceso a puestos o concursos de traslado no se convocan con regularidad. Más aún, hay administraciones y áreas en las que no se convocan nunca o muy de tarde en tarde. Mientras tanto, se han extendido como la espuma las convocatorias de libre designación, en las que la discrecionalidad del nombramiento es máxima, pese a que la jurisprudencia ha intentado recientemente limitarla. Y en otros casos en que no existe justificación alguna para optar por ellas, se utilizan válvulas de escape con resultados similares, como las comisiones de servicio y adscripciones provisionales. Además, en las administraciones más pequeñas, como es el caso de la mayoría de ayuntamientos, no hay otros puestos a los que acceder, aparte del que ya se desempeña, de manera que esta modalidad de carrera, llamada “vertical” por la ley, es allí puramente ilusoria.

El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 introdujo por ello otra suerte de carrera, denominada “horizontal”, en virtud de la cual los funcionarios pueden ascender periódicamente de categoría, escalón o grado, con el consiguiente complemento retributivo, cada cierto intervalo de tiempo de servicios, en función de sus méritos y servicios prestados. El Estatuto vinculó el establecimiento de este tipo de carrera a la introducción de procedimientos de evaluación del desempeño,



de manera que el salto de categoría quedara condicionado a una evaluación positiva del trabajo desempeñado en los años anteriores. Con ello se pretendía introducir un instrumento de estímulo y de verificación de la actividad de cada funcionario, que ya existe en las administraciones de otros muchos países desarrollados, aparte de en el sector privado. Pero, contra el criterio de la comisión de expertos que preparó dicho Estatuto, el legislador estableció que las normas y criterios de progresión en la carrera horizontal y de los mecanismos de evaluación del desempeño debían ser objeto de negociación con los sindicatos.

En la práctica, la regulación de la carrera horizontal y de la evaluación del desempeño se ha aprobado en múltiples administraciones autonómicas y locales, organismos públicos y áreas de la propia Administración del Estado. Pero en dicha regulación se ha impuesto por lo común el criterio de los sindicatos, que podemos resumir en la manida expresión “café para todos”, paradójicamente tan poco estimulante. Se trata en realidad de procesos muy formalizados, conforme a los cuales lo que verdaderamente y casi únicamente cuenta para ascender de categoría son los años de antigüedad en el servicio. Hay excepciones a la regla, pero son raras.

Por lo tanto, sigue sin haber instrumentos que, de manera efectiva, vinculen la carrera de los funcionarios a su compromiso con el servicio, a su iniciativa, su rendimiento o al cumplimiento de determinados objetivos. Lo mismo sucede con la percepción del complemento llamado de productividad, que la legislación prevé desde hace mucho más tiempo. Salvo contadas excepciones, entre ellas el área de la recaudación de tributos, la distribución de ese complemento no se liga realmente a los resultados de la actividad de cada funcionario o equipo o a su desempeño efectivo. La mayoría de los gestores suelen distribuirlo a prorrata entre los funcionarios de su departamento o unidad, para evitar conflictos y agravios comparativos, de manera que se ha convertido *de facto* en un complemento objetivo más.

En fin, las leyes de función pública prevén también la posibilidad de que los funcionarios de los cuerpos inferiores puedan acceder a los cuerpos superiores, siempre que tengan la titulación necesaria y cuenten ya con dos años de servicios al menos, mediante procedimientos específicos de promoción interna, que pueden convocarse incluso en turno restringido o cerrado, es decir, en exclusiva para ellos. Sin duda, la promoción interna es un mecanismo plausible de la carrera funcional, ya que permite prolongarla y a la Administración reclutar para cuerpos superiores a quienes ya tienen conocimiento y experiencia en ella. Lo que sucede es que, en virtud de la negociación con los sindicatos, algunas administraciones se comprometen a reservar para promoción interna un porcentaje más o menos elevado de las vacantes que integran la oferta de empleo público de cada año. Incluso se ha conseguido llevar tales compromisos al texto de las leyes de función pública de algunas Comunidades Autónomas, para mayor garantía. El problema es que se trata de porcentajes del 25, del 30 o en algún caso extremo, el de la Comunidad Valenciana, del 40 por 100 de las plazas que se ofertan. Se limitan así, en beneficio de quienes ya forman parte del empleo

público, que obviamente constituyen la clientela de los sindicatos, las oportunidades de acceso libre de jóvenes candidatos. Con ello no solo se priva de savia nueva a la Administración, que siempre es necesaria para renovar métodos y actitudes, sino que se contribuye aún más a ese proceso de envejecimiento de nuestra función pública, del que ya hemos tratado.

5. El relevante papel otorgado a los sindicatos: motivos y consecuencias

Conviene en este punto detenerse en un aspecto de la cuestión que ya se ha ido evidenciando en las páginas anteriores y que explica también una parte del análisis que queda por exponer. Me refiero al papel de los sindicatos de empleados públicos y su incidencia sobre la conformación y funcionamiento de nuestro régimen de función pública.

En el pasado, cuando se fue configurando en toda Europa el régimen de la función pública de carrera, se entendió que la actividad sindical no tenía sentido en ese marco, ya que el funcionario público encarna por definición el interés general, al que no puede oponer un interés de clase. Esa imagen mítica no fue, sin embargo, incompatible con la defensa de los intereses profesionales de los funcionarios, pero se trataba de una defensa corporativa, mediante las asociaciones propias de cada cuerpo, que podían alcanzar ventajas muy desiguales, en función de su cercanía al poder político y su influencia. A lo largo del siglo pasado, no obstante, fue reconociéndose en todos los países democráticos el derecho de sindicación de los funcionarios y el de los sindicatos a participar de una u otra forma en la determinación de sus condiciones de trabajo, así como el derecho a la huelga, aun con limitaciones y excepciones, y a plantear conflictos colectivos. Desde entonces los sindicatos de empleados públicos pasaron a formar parte del paisaje de la función pública y reclamaron y obtuvieron finalmente el derecho a la negociación colectiva con las administraciones empleadoras, con unos u otros matices en cada país. Esto se aprobó en el nuestro a principios de la última década del siglo pasado (Ley 7/1990, de 19 de julio).

Bien es verdad que la negociación colectiva de los funcionarios está sometida a la soberanía del Parlamento y a las disponibilidades presupuestarias y que, en último extremo, si no se alcanza un acuerdo con los sindicatos, son el Gobierno central o los gobiernos autonómicos y locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, los que pueden regular unilateralmente las condiciones de empleo, incluyendo las propuestas de retribuciones incluidas en los proyectos de presupuestos de cada año y cualquier proyecto de ley en la materia. No hay una igualdad formal de las partes en esa negociación, al contrario de lo que sucede en la empresa privada, ya que prevalece en último término el interés general.

Aun así, en la práctica la negociación colectiva en el empleo público es muy diferente de la que tiene lugar en el sector privado y, paradójicamente, suele arrojar mayores beneficios para los empleados. La razón es que, en la Administración, los sindicatos no tienen como contraparte a un empresario que



defiende lógicamente los intereses de la propiedad o de los inversores o accionistas, sino a los políticos que dirigen las administraciones públicas o a sus delegados, con los que suelen entenderse mejor. De hecho, puede decirse que hoy en día el ámbito laboral en el que los sindicatos mantienen mayor capacidad de presión y de influencia es el del empleo público. Y este es un fenómeno no exclusivo de nuestro país, sino prácticamente universal.

Esta circunstancia tiene efectos muy relevantes sobre el régimen y la situación de la función pública, que podríamos sintetizar en dos: el igualitarismo de las condiciones de empleo y el elevado grado de tutela de la posición del funcionario y demás empleados públicos ante la Administración.

Puesto que los sindicatos del empleo público tienen su mayor clientela entre los funcionarios de los grupos inferiores y entre quienes mantienen una relación por tiempo determinado, suele ser fruto de la negociación una mayor nivelación de las condiciones de empleo, incluidas las retributivas, además de las ventajas en materia de promoción interna y estabilización de empleo temporal de que ya hemos tratado. En efecto, el abanico de las retribuciones en el sector público es normalmente más estrecho que en las empresas privadas. Comparativamente, los sueldos de los funcionarios y contratados de los grupos inferiores suelen ser superiores a la media de los que se consiguen por funciones equivalentes en el sector privado, mientras que los funcionarios de los cuerpos superiores topan con unos límites legales y presupuestarios al incremento de sus retribuciones que se alejan a menudo de los que muchos profesionales pueden alcanzar en actividades privadas. En el caso de los directivos públicos de mayor nivel, incluyendo a quienes gestionan las mayores empresas públicas, aunque estos últimos no están sujetos a los límites de la legislación de funcionarios, esa brecha con el sector privado es todavía mayor. Como ya se ha dicho, ello repercute en el grado de permanencia y dedicación al servicio público o en la motivación de muchos funcionarios de nivel superior.

Por otra parte, los empleados públicos gozan de una tutela reforzada de sus intereses. Cierto es que los sindicatos no siempre alcanzan sus objetivos, especialmente en el caso del incremento de las retribuciones, ya que es una medida siempre condicionada por criterios de política económica general y de equilibrio presupuestario. Pero sí tienen capacidad para ofrecer resistencia a remodelaciones, reformas, innovaciones o medidas que puedan suponer mayores o distintas obligaciones para los empleados públicos y para conseguir ventajas y derechos en favor de los colectivos a los que representan, aunque sea a despecho de la eficacia y eficiencia de los servicios, o inclusive de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Buen ejemplo de lo que se quiere decir fue la resistencia opuesta a los despidos de personal laboral o temporal y a las propuestas de reasignación de efectivos para afrontar la grave situación de desequilibrio de las finanzas públicas que se evidenció desde 2008, crisis durante la que se consiguió evitar casi por completo o reducir al mínimo la aplicación de ese tipo de medidas. Y otro ejemplo más

reciente es el que se constata en el texto de la nueva Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el sector público, que se ha citado ya. Tras haber combatido con todos los medios a su alcance para que el mayor número de interinos se convirtieran ex lege en funcionarios de carrera, algo claramente contrario a la doctrina constitucional, se ha conseguido al menos que gran parte de ellos alcancen esa condición pasando un simple concurso de méritos, cuyo baremo ha de ser negociado con los propios sindicatos, lo que implica un procedimiento de selección meramente aparente, también por cierto de dudosa constitucionalidad.

Al final y, en su caso, al cabo de negociaciones que suelen ser extenuantes para los gestores públicos o autoridades competentes, es frecuente que los sindicatos de la función pública arranquen la aceptación de sus propuestas, ya que la lógica de la negociación y del acuerdo es más política que económica o técnica, y los responsables de la Administración procuran ante todo evitar el conflicto.

No solo eso, sino que los sindicatos del empleo público se han enquistado, por así decir, en el sistema y en la estructura misma de la función pública y demandan la negociación de cualquier decisión que tenga relación directa o indirecta con la misma –leyes, decretos, planes y otras muchas– y su participación en los distintos órganos colegiados de gestión, incluidas las comisiones o tribunales de selección de funcionarios y las comisiones de valoración del desempeño o para la resolución de los concursos de traslado. Hasta consiguieron impedir la aprobación de un precepto del proyecto de ley del Estatuto Básico de 2007 (art. 60), que literalmente prohibía su participación en las comisiones de selección, para evitar influencias clientelares, precepto que fue sustituido finalmente por otro mucho más ambiguo.

En el imaginario o el ideario de muchos representantes sindicales del sector público se advierte una difusa pretensión de cogestión del personal y de su régimen jurídico. Y, aunque la misma carece de todo fundamento, da la impresión de que no pocas administraciones, sobre todo locales, les reconocen *de facto* esa función.

6. Derechos y responsabilidades: una relación asimétrica

Como consecuencia de todo lo anterior, existe en el régimen de la función pública un cierto desequilibrio entre los derechos de los empleados públicos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, al menos en comparación con los trabajadores del sector privado.

Los funcionarios públicos tienen garantizados por la ley un conjunto de derechos normalmente superiores a aquellos de que gozan los empleados de las empresas privadas, derechos que pueden ser incluso mejorados por la negociación colectiva en algunos extremos. Ante todo, los funcionarios de carrera tienen la condición de inamovibles, por razones históricas, que guardan relación con la garantía de



estabilidad frente a los cambios de Gobierno y las interferencias políticas. Algo, por cierto, que en nuestro país tardó bastante en conseguirse. Recordemos el sistema de las “cesantías”, que fue predominante hasta el llamado Estatuto de Maura de 1918. Hoy en día, sin embargo, esa inamovilidad se percibe como un privilegio por buena parte de la sociedad, sobre todo por quienes carecen de ella en su vida laboral.

A ese elemento esencial del régimen de la función pública se suman otras ventajas importantes. Una de ellas es la garantía, que legalmente no es tan absoluta como la anterior pero en la práctica sí muy fuerte, de permanencia en el puesto de trabajo que se ocupa, salvo que el propio interesado decida o acepte su traslado. En la mayoría de los casos, el funcionario no puede ser cesado o trasladado de su puesto de trabajo con carácter forzoso, salvo que se trate de un cargo de libre designación, sino por razones suficientes de interés público y mediante procedimientos complejos y garantistas. Incluso si tales razones son consistentes, quienes se resisten al cambio de puesto o unidad suelen contar con apoyo sindical y, en su caso, con la frecuente comprensión de los tribunales de justicia en caso de recurso. De ahí que siga utilizándose aun en la jerga de nuestra función pública la ancestral expresión de disponer de o acceder a un “cargo en propiedad”, como si fuera algo que forma parte del patrimonio personal de interesado. Obviamente no es ya así, como lo fuera en tiempos de los cargos hereditarios y la venalidad de los oficios. Pero la situación del funcionario en su puesto de trabajo está tan protegida que resulta difícil ejecutar cualquier medida de remodelación o reestructuración de los servicios por razones de eficacia y eficiencia o para adaptarse a las demandas cambiantes de la sociedad. Y, ante las dificultades y resistencias que se presentan, muchos gestores suelen optar en caso de necesidad por la situación menos conflictiva, normalmente nombrar un interino, a pesar del incremento de gasto que conlleva.

La movilidad del personal, aun voluntaria, entre distintas administraciones es una quimera, por más que las leyes sigan insistiendo en esa posibilidad. Lo es incluso cuando los funcionarios pertenecen a un mismo cuerpo estatal, aunque puedan prestar sus servicios en diferentes administraciones autonómicas –caso de los funcionarios docentes y del personal estatutario de los Servicios de Salud– o, en su caso, en administraciones locales. Ocurre inclusive hoy en día en las universidades públicas. Por regla generalísima, las vacantes de los cuerpos docentes universitarios no salen a concurso hasta que no hay un candidato local que puede acceder a ellas, momento en el que se nombra la comisión de selección *ad hoc* que asegure el resultado. Mientras tanto, los servicios se cubren con personal interino o contratado, que a su vez exigirá la estabilización al cabo del tiempo.

Da la sensación de que se produce muchas veces una “captura” de los puestos en beneficio de los funcionarios de la administración propia o del departamento de que se trate, ya sea para mantener el puesto de cada uno sin lugar a ningún cambio forzoso o para que puedan promocionar con ventaja a cualquier vacante, si les interesa. Un planteamiento este calurosamente acogido por la mayoría de los

funcionarios de cada unidad, con el apoyo decidido de los sindicatos y, por lo común, ante la pasividad de las autoridades competentes.

Hay supuestos especialmente sintomáticos de esa situación, recogidos incluso por leyes autonómicas. Según alguna de ellas, por ejemplo, los funcionarios de un cuerpo inferior tienen derecho a acceder de manera preferente y en adscripción temporal a una vacante de un cuerpo superior, sin necesidad de tomar parte en un procedimiento de promoción interna, que siempre conlleva alguna prueba selectiva. Pero mientras dicha vacante se desempeña en adscripción temporal, no se cubre en realidad de manera definitiva por un proceso de selección abierto, de manera que la vacante queda prácticamente bloqueada, no se sabe por cuánto tiempo. A su vez, el funcionario que accede a ella de manera provisional o temporal, deja de desempeñar la plaza de que es titular, pero esta tampoco puede cubrirse mediante un proceso libre de ingreso, ya que no queda vacante definitivamente y solo puede desempeñarse entre tanto por un interino. Mediante este mecanismo, creado en beneficio exclusivo de los funcionarios de los cuerpos inferiores, se genera una doble situación de interinidad. Y, sin embargo, sigue previsto en la legislación más reciente (Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, art. 122), pues ni el Gobierno autonómico ha sido capaz de rechazarlo, ni el Gobierno estatal ha sido capaz de impugnarlo.

No solo eso, sino que también está extendida entre no pocos funcionarios una actitud de rechazo frente a cualquier ampliación de tareas o funciones que no sean las ordinarias o las que estrictamente están asignadas de modo formal a cada puesto de trabajo, pese a que la propia ley prevé que se les puedan atribuir temporal y extraordinariamente otras, si el servicio lo requiere. Esa actitud –“no es de mi competencia”– se produce incluso en casos de baja temporal de algún compañero, a veces moderada, bien es verdad, por los compromisos o favores personales o por pura necesidad.

De otra parte, los funcionarios suelen ser de los primeros empleados que se benefician de las conquistas laborales que se suceden en el tiempo. Por ejemplo, de la progresiva reducción del tiempo de trabajo –hoy en día, la jornada laboral no supera *de iure* o al menos *de facto* las 35 horas semanales en casi ninguna administración pública–; o del incremento paulatino de los períodos de vacaciones –al menos un mes, más días adicionales por años de servicio–; o de los permisos y licencias de todo tipo, en particular los que tienen por finalidad conciliar la vida laboral con la personal y familiar, aparte los días de permiso por “asuntos propios”, sin necesidad de justificación (los célebres *moscosos*); o bien de la posibilidad de acogerse a la modalidad de teletrabajo, etc. No todos los trabajadores de la empresa privada tienen horarios tan limitados, ni tantos días de vacaciones, ni obtienen con facilidad los permisos legalmente previstos, y mucho menos gozan de días libres adicionales por asuntos propios. Los empleados públicos sí, porque se les garantiza por la ley, sin perjuicio de las mejoras que puedan alcanzar a través de la negociación.

En fin, aquí y allá las administraciones y entidades públicas reconocen a sus empleados otros derechos de carácter social, ya sean prestaciones económicas de



diverso tipo en caso de necesidad o infortunio o complementos de la asistencia que presta la sanidad pública o del sistema de pensiones públicas. Sin duda, muchos trabajadores de empresas privadas obtienen también beneficios semejantes, pero la mayoría probablemente no.

Junto a estas ventajas y en el plano de las obligaciones, no es insólito que en las administraciones empleadoras se observe una actitud de relativa tolerancia con pequeños incumplimientos de los deberes del servicio o con la conducta laxa de ciertos empleados: faltas de puntualidad, absentismo no claramente justificado, concesiones de permisos sin verificación previa de los supuestos, utilización indebida de material de titularidad pública para fines personales, etc. Pocas veces este tipo de conductas generan una reacción explícita de rechazo por parte de los superiores, ni siquiera mediante una simple advertencia o apercibimiento.

El régimen disciplinario de los funcionarios se aplica, por lo demás, con mucha cautela y mediante un procedimiento lento y pleno de garantías para el interesado. Incumplimientos de los deberes del servicio o faltas de relativa gravedad que, en la empresa privada, darían lugar al despido, incluso fulminante, en el ámbito de la función pública se sancionan por lo común, cuando se sancionan, con unos días o, como mucho, unas semanas de suspensión de funciones o con un mero apercibimiento. La sanción de separación del servicio apenas se aplica, incluso en el caso de infracciones muy graves que bordean o implican el ilícito penal, con la excepción quizá de la Administración militar y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en que la disciplina es más estricta. Eso sí, no es frecuente detectar en los tribunales acciones penales contra funcionarios públicos por delitos de corrupción, que afectan en mucha mayor medida a miembros de lo que conocemos como la clase política.

Si la denuncia de un comportamiento irregular, que no implique infracción penal, procede de un particular, lo normal es que el funcionario denunciado cuente con el amparo corporativo o sindical y a menudo con cierta comprensión o al menos una reacción prudente de sus superiores. Muchas veces tales denuncias quedan en nada o en muy poco, ya que los denunciantes no están legitimados para tomar parte en un procedimiento disciplinario o de exigencia de otro tipo de responsabilidades.

Tampoco se aplican prácticamente las normas legales que permiten una reducción del grado o categoría de la carrera, en virtud de un desempeño insatisfactorio o deficiente, ni, salvo rigurosa excepción, la cláusula legal que permite remover de su puesto de trabajo a un funcionario por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición. En los escasos supuestos en que se inicia un procedimiento con una de esas finalidades, que es contradictorio y a veces premioso, el interesado suele contar con apoyo sindical y, si la medida se adopta, el asunto acaba normalmente en los tribunales.

En definitiva, en el régimen de la función pública ni los estímulos positivos ni los elementos de disuasión legalmente previstos se aplican con rigor. No funcionan,

sencillamente en virtud de usos y prácticas arraigadas, que es difícil superar, y por la desidia, el conformismo o el horror al conflicto de quienes tendrían que aplicarlos.

7. Eppure si muove... ma piano, piano

Siendo esta la realidad del funcionamiento del sistema de la función pública, puede parecer sorprendente que los servicios públicos se presten con cierta regularidad o que las quejas y reclamaciones por defectos y omisiones no sean más numerosas. Sin lugar a dudas, la percepción positiva que buena parte de la población tiene de algunos servicios, según las encuestas de opinión, entre ellos los de policía y salud y en menor medida los educativos, con más o menos críticas y diferencias según los casos, se debe en gran parte a la actitud de numerosos empleados públicos, que poseen y manifiestan una elevada ética del servicio, especialmente aquellos que tienen una relación directa con el público. No solo eso, sino que, como se ha visto recientemente, son capaces de dar lo mejor de sí mismos en el ejercicio de sus funciones. Este es un activo, el más importante, que no se debe minusvalorar.

Ahora bien, la gran mayoría de los empleados públicos pasa su vida laboral en lo que algunos denominan una “zona de confort”. Conscientes de la seguridad de su empleo y de la práctica inamovilidad en sus puestos de trabajo, de que van a ir ascendiendo de categoría simplemente por antigüedad, entendiendo que la multiplicación de su esfuerzo personal no conlleva ningún tipo de recompensa, disfrutando de un conjunto de derechos que va creciendo paulatinamente para todos, se limitan a cumplir su jornada laboral y a despachar la tarea que les corresponde, atentos eso sí a no recibir o soportar mayores cargas laborales ni a asumir mayores responsabilidades.

En un contexto semejante, prevalece la rutina, la falta de iniciativa y una clara aversión al cambio. Cuesta, por ello, introducir cualquier tipo de reforma, por más que se considere necesaria o altamente conveniente. Así está sucediendo, por ejemplo, en múltiples áreas y entidades con los programas de implantación de la administración digital o electrónica. Una parte de los funcionarios, por regla general los de mayor edad, que son mayoría como se ha visto, son renuentes a la utilización de programas informáticos avanzados o encuentran alguna dificultad para adaptarse a ellos. El proceso de informatización de las administraciones públicas y de sus relaciones con los ciudadanos avanza con más lentitud de lo previsto y por ello el legislador se ha visto obligado a posponer una y otra vez la entrada en vigor de ciertas reformas.

Pero, dicho lo anterior, tampoco sería justo generalizar. Los problemas mencionados se dan en distinto grado en unas u otras administraciones, servicios y unidades administrativas. Hay también experiencias positivas, que a veces se analizan y difunden en las revistas especializadas, y son numerosos los cursos, seminarios y jornadas de estudios dedicados a la materia, organizados sobre todo



por el INAP o las escuelas o institutos autonómicos de Administración Pública. Normalmente, si hay un dirigente político o un jefe de servicio o unidad que se responsabiliza con la mejora del servicio, el resto del personal lo valora y se suelen obtener resultados. Lo que ocurre es que no es un supuesto demasiado extendido.

Las consecuencias negativas de esta situación se observan sobre todo en el plano de la productividad y en el de la eficacia y eficiencia de nuestras administraciones públicas. No son administraciones proactivas, sino que, muy al contrario, encuentran dificultades para responder a los retos sociales, tardan en adaptarse a los cambios de las circunstancias externas y a menudo se ven sorprendidas por acontecimientos que no han previsto.

En fin –cuestión importante– son administraciones que, en mi opinión, podrían prestar los mismos servicios y actividades con un gasto considerablemente menor si alcanzaran niveles de productividad semejantes a los de las grandes corporaciones privadas.

8. Algunas medidas necesarias

Una vez expuesto, con la brevedad requerida, el análisis de la situación, podemos discurrir brevemente, para finalizar, sobre las medidas que habría que adoptar para mejorarla.

Lo primero que puede decirse al respecto es que son medidas estudiadas por un buen puñado de especialistas, conocidas y debatidas desde hace tiempo; medidas que se reiteran periódicamente en publicaciones sobre la materia, se incorporan a veces en informes oficiales y hasta han sido recogidas en parte por algunos textos legales. Que no se lleven a la práctica no significa que falten ideas. El problema es de voluntad política, ya que las reformas en este ámbito siempre encuentran núcleos de resistencia, como se ha pretendido explicar, y son pocos o muy pocos los que se atreven a llevar a cabo reformas de cierto calado, no meramente cosméticas, afrontando los riesgos del conflicto. Además, algunas de las reformas necesarias a mi juicio implicarían la cesión o renuncia por parte de los partidos políticos a ámbitos institucionales que han colonizado durante años y que, pese a lo que declaran enfáticamente en sus programas electorales, no parecen dispuestos a perder.

La clave está, en efecto, en la formación de un sólido grupo directivo profesional, responsable desde luego ante el poder político del cumplimiento de sus objetivos, pero al mismo tiempo dotado de la necesaria autonomía de gestión para aplicar las reformas necesarias. Bastaría para ello con desarrollar de una vez lo dispuesto en el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público, en sintonía con alguno de los modelos existentes en otros Estados europeos. Sobre esta base, habría que configurar unidades de gestión de personal suficientemente dotadas de funcionarios especializados y con un fuerte respaldo político, como sucede en las administraciones centrales de dichos Estados.

En cualquier caso, se hace necesario adoptar una planificación estratégica de los recursos humanos en las administraciones de cierta dimensión, previendo las necesidades de personal en un marco plurianual, quizá el de cada legislatura, para ir implementando las medidas oportunas y para configurar las ofertas de empleo público sobre la base de criterios objetivos.

Otra tarea pendiente consiste en la modernización de los procedimientos de selección, de manera que se valoren competencias y habilidades prácticas más que conocimientos puramente memorísticos y se asegure una tramitación ágil de los mismos, encomendada siempre a órganos especializados e independientes. Los recientes informes oficiales de que hemos dado cuenta más arriba ofrecen una base apropiada para tales reformas.

Por otra parte, se debería proceder a una regulación coherente y una aplicación rigurosa de los sistemas de evaluación del desempeño y de los demás estímulos legales para mejorar el rendimiento de los empleados públicos, además de adoptar en cada caso las medidas de movilidad interna y de reestructuración que demande la eficaz organización de cada servicio. También deben mejorarse los instrumentos de control, que garanticen el correcto y puntual cumplimiento de los deberes del servicio. A lo que debe añadirse un sistema de formación obligatoria de los empleados públicos, que existe ya en algunas administraciones pero no en todas, orientada a la mejora continua de los procedimientos y métodos de trabajo y al refuerzo de los valores éticos del servicio.

En fin, sin perjuicio de la función que corresponde a los sindicatos para la defensa de los derechos de los empleados públicos, la Administración debe abordar la negociación colectiva y las medidas de reestructuración que en cada caso procedan sobre la base de criterios de eficiencia y economía, en términos similares a los de la empresa privada. En definitiva, es preciso avanzar hacia un sistema de gestión de recursos humanos, de *management* público, más profesionalizado y menos condicionado por las preferencias y las interferencias políticas y sindicales y por las concesiones a los grupos de interés.

Si esto se pudiera conseguir –y hay algunos servicios, organismos y agencias en que se han dado pasos en la dirección correcta– nuestro sistema de función pública podría mejorar sensiblemente en términos de eficacia, eficiencia y productividad, que es de lo que adolece. Al fin y al cabo, pienso yo que la “materia prima” existe y no es otra que el capital humano con que cuentan nuestras administraciones públicas y pueden y deben seguir contando en el futuro, si son capaces de atraer como hasta ahora a muchos jóvenes profesionales, en las distintas ramas del conocimiento.



PUBLICACIONES



Colección CUADERNOS

DOCUMENTOS E INFORMES

CUADERNOS 1

España: ante una encrucijada crítica.
Empleo, responsabilidad y austeridad
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011

CUADERNOS 2

Propuestas para fomentar el empleo juvenil
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012
INFORMES
Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.
L. Garrido Medina, UNED
El empleo juvenil en España: un problema estructural.
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.

CUADERNOS 3

Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política
frente a la crisis
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012
INFORMES
Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.
J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza
Políticas para una recesión de balance.
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada
Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.
A. Torrero, Universidad de Alcalá
La política económica frente a los problemas urgentes e importantes
de la economía española actual.
A. Costas, Círculo de Economía

CUADERNOS 4

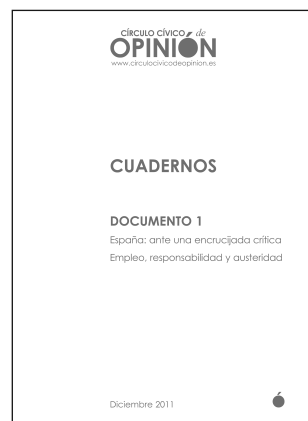
La refundición de los reguladores
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012
INFORMES
Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona
Estabilidad regulatoria.
F.J. Villar, Universidad de Barcelona
Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión
a los mercados.
A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra
La estabilidad de la regulación económica.
J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense

CUADERNOS 5

Por una política presupuestaria más ambiciosa
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012

CUADERNOS 6

Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis
Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012
INFORMES
La moral de la democracia.
V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona
Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.
A. Cortina, Universidad de Valencia
Raíces privadas de la ética pública.
J. Goma Lanzón, Fundación Juan March
Remedios para lo irremediable.
F. Savater, escritor



CUADERNOS 7

Desafección política y sociedad civil
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012
INFORMES

Partidos políticos y sociedad civil:
análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.
J. Rupérez, Embajador de España
La presunta desafección democrática.
J. M. Ruiz Soroa, abogado
Wikicracia y antipolítica.
I. Camacho, periodista y escritor
Fallo de país.
A. Ortega, escritor y periodista
Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.
J. I. Torreblanca, UNED

CUADERNOS 8

La investigación: una prioridad a prueba
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012
INFORMES

Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis:
un breve informe de situación y algunas propuestas.
F. Cossío, UPV, Ikerbasque
La ciencia española entre dos leyes.
J. López Facal, CSIC

CUADERNOS 9

Medidas para la reactivación del sector inmobiliario
y la construcción
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013
INFORMES

La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.
L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid
Territorio y ciudad, después de la crisis.
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada
El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.
Sacar lecciones de la crisis.
J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 10

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013
INFORMES

La garantía de unos ingresos mínimos para todos:
una reforma necesaria para mantener la cohesión social
y preservar el capital humano.
M. Laparra, Universidad Pública de Navarra
Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos
y propuestas.
D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales

CUADERNOS 11

El mercado hipotecario de viviendas en España:
una reconsideración
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013
INFORMES

Informe sobre los desahucios.
M. Atienza, Universidad de Alicante
La crisis de la hipoteca.
M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad
Hipoteca y sobreendeudamiento.
Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.
E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil

CUADERNOS 12

Por una reforma tributaria en profundidad
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2014
INFORMES

Reforma tributaria.

E. Albi, Universidad Complutense de Madrid

Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización.

J. López Laborda, Universidad de Zaragoza

Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias.

I. Zubiri, Universidad de Zaragoza

CUADERNOS 13

La Formación Profesional ante el desempleo
Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2014
INFORMES

Situación actual de la Formación Profesional en España.

Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria.

F. A. Blas, Universidad Complutense de Madrid

Apuntes sobre la Formación Profesional en España.

J. Carabaña, Universidad Complutense de Madrid

Se es de donde se hace el Bachillerato... o no se es:

sobre la minusvaloración de la Formación Profesional y sus consecuencias.

M. Fernández Engueta, Universidad Complutense de Madrid

La Formación Profesional en España desde la perspectiva del empleo.

F. J. Mato Díaz, Universidad de Oviedo

CUADERNOS 14

Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2014
INFORMES

La legitimidad de empresas y empresarios en España: una perspectiva comparada.

E. Huerta Arribas, Universidad Pública de Navarra

V. Salas Fumás, Universidad de Zaragoza

Valoración del empresario y problemas y retos de las empresas en España.

J.R. Cuadrado Roura y A. García Tabuenca, Universidad de Alcalá

La función innovadora del empresario.

F. Becker Zuazua, Universidad Rey Juan Carlos

El empresario: función social y legitimación

A. Cuervo, CUNEF

El empresario en la sociedad actual. Clave del desarrollo societario y económico.

S. García Echevarría, Universidad de Alcalá

CUADERNOS 15

La reforma constitucional y Cataluña
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2015
INFORME

La reforma constitucional y Cataluña

S. Muñoz Machado, Universidad Complutense

CUADERNOS 16

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados
Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2016
INFORME

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados.

L. Garrido, UNED, R. Gutiérrez, Universidad de Oviedo

CUADERNOS 17

La transición energética y la Cumbre del Clima de París
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2016
INFORME

La transición energética y la Cumbre del Clima de París

C. López, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 18

El Brexit y los intereses económicos españoles
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2016
INFORME

Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido

A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid



CUADERNOS 19

Populismo: qué, por qué, para qué
Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2017
INFORMES

¿Por qué el populismo?

F. Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid
Radiografía del populismo

M. Martínez-Bascuñán, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 20

Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo
Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2017
INFORMES

La cooperación para el desarrollo en un mundo desigual

J. A. Alonso, Universidad Complutense de Madrid

Conflictos humanitarios y crisis violentas: de la respuesta a la prevención

J. A. Núñez y F. Rey, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

CUADERNOS 21

Economía y populismos
Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2017
INFORMES

Crisis económica y populismos

J. M. Serrano, Universidad de Zaragoza

Desigualdad y populismos

E. Bandrés, Universidad de Zaragoza y Funcas

Globalización, Gran Recesión y populismo

G. de la Dehesa, CEPR de Londres

CUADERNOS 22

Sobre el discurso del odio
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2018
INFORMES

Desactivar el discurso del odio y potenciar la libertad de expresión:
un juego de suma positiva

A. Corfina, Universidad de Valencia

El discurso del odio: entre la trivialización y la hiperpenalización

M. Revenga, Universidad de Cádiz

CUADERNOS 23

Sobre la presidencia de Trump y las elecciones de noviembre
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2018
INFORMES

Sobre Trump y sus consecuencias

J. Rupérez

Las claves para entender las midterm elections de 2018

C. García, Real Instituto Elcano

CUADERNOS 24

Ante el envejecimiento demográfico
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2019
INFORME

El envejecimiento de la población: datos y debates

E. Chuliá

CUADERNOS 25

El bienestar complementario: la contribución de las empresas a la protección social
Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2019

INFORME

Protección social y bienestar ocupacional

A.M. Guillén

R. Gutiérrez

CUADERNOS 26

Europa, 2019
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2019
INFORMES

El cambiante contexto exterior de la Unión Europea

E. Lamo de Espinosa

Europa y sus enemigos

F. Vallespín

Escenarios y proyectos europeos ante las elecciones de 2019

J.M. de Areilza

Una Unión Europea renovada con proyección global

A. Mangas

CUADERNOS 27

El problema del control político de las televisiones públicas. Propuestas de reforma
Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2020

INFORME

Hacia un modelo de regulación para garantizar la independencia de las televisiones
públicas en España

A. Boix, S. de la Sierra, E. Guichot, J.L. Manfredi

CUADERNOS 28

Fiscalidad internacional: competencia entre países y paraísos fiscales.

¿Un problema irresoluble?

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2020

INFORMES

Globalización, digitalización y tributación de las multinacionales

J. López Laborda, J. Onrubia

Retos para el Impuesto sobre Sociedades español en el nuevo contexto internacional

E. Sanz Gadea

"(...) y los ricos vamos ganando". La creciente competencia fiscal por la atracción de los millonarios

F. Rodrigo Sauco

Los paraísos fiscales. Diagnóstico y soluciones

J.M. Peláez Martos

CUADERNOS 29

Ante la nueva reforma de las pensiones

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2021

INFORME

Nuevo Pacto de Toledo y... ¿vieja política de pensiones?

E. Chuliá

CUADERNOS 30

Las delegaciones catalanas en el exterior

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2021

INFORME

Las delegaciones catalanas en el exterior

A. Mangas

CUADERNOS 31

Sobre la política exterior de España

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2021

INFORME

Sobre la política exterior de España

E. Lamó de Espinosa

J. Rupérez

CUADERNOS 32

Memoria histórica/Memoria democrática

Círculo Cívico de Opinión. Marzo 2022

INFORME

Una historia interminable: memoria, consenso y democracia

J.F. Fuentes

CUADERNOS 33

La situación de la función pública en España. La reforma postergada

Círculo Cívico de Opinión. Octubre 2022

INFORME

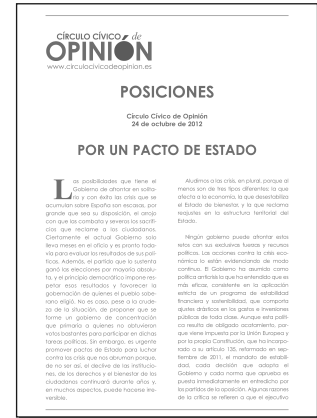
La situación de la función pública en España. La reforma postergada

M. Sánchez Morón



Colección POSICIONES

- 1. POR UN PACTO DE ESTADO**
Octubre de 2012
- 2. ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES**
Noviembre de 2012
- 3. CORRUPCIÓN POLÍTICA**
Febrero de 2013
- 4. ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO**
Mayo de 2013
- 5. OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
Mayo de 2013
- 6. SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO**
Julio de 2013
- 7. POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA**
Octubre de 2013
- 8. CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA**
Enero de 2014
- 9. ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO**
Febrero de 2014
- 10. ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS**
Abril de 2014
- 11. ESPAÑA, LA APUESTA POR LA RENOVACIÓN**
Octubre de 2014
- 12. ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL REALISMO OBLIGADO. LA HORA DE LA POLÍTICA**
Enero de 2015
- 13. POR UNA CULTURA DE PACTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA**
Mayo de 2015
- 14. ESPAÑA ANTE EL 27-S**
Septiembre de 2015
- 15. NUEVA LEGISLATURA, NUEVO CICLO POLÍTICO: POR LA REFORMA Y EL PACTO**
Noviembre de 2015
- 16. EL VALOR ECONÓMICO DE LA UNIDAD: CATALUÑA EN ESPAÑA**
Diciembre de 2015
- 17. A FAVOR DE LA POLÍTICA: UN BUEN GOBIERNO ¡YA!**
Febrero de 2016
- 18. EUROPA ANTE LA CRISIS DE ASILO Y REFUGIO: UN LLAMAMIENTO A LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA**
Marzo de 2016
- 19. HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE EUROPA**
Mayo de 2016
- 20. ANTE EL 26J**
Junio de 2016
- 21. ELECCIONES PRESIDENCIALES USA, 2016: ENTRE EL VÉRTIGO Y LA RESIGNACIÓN**
Septiembre de 2016
- 22. RECUPERAR LA CONFIANZA: POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ENTIDADES BANCARIAS**
Febrero de 2017
- 23. PACTO POR LA EDUCACIÓN PARA ESPAÑA**
Marzo de 2017



24. **ESPAÑA Y LAS OTRAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS DEL SIGLO XXI**
Noviembre de 2017
25. **PREPARARSE PARA EL PRESENTE: DIGITALIZACIÓN Y EMPLEO**
Febrero de 2018
26. **¿FINAL DE CICLO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA? EL PAPEL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, HOY**
Noviembre de 2018
27. **POR UN GOBIERNO COHERENTE Y ESTABLE: NEGOCIAR Y PACTAR, PACTAR Y NEGOCIAR**
Junio de 2019
28. **ESPAÑA: RETOS ECONÓMICOS DE LA NUEVA LEGISLATURA**
Julio de 2019
29. **LA INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA: EMERGENCIA INAPLAZABLE**
Octubre de 2019
30. **SALIR DEL BLOQUEO DESPUÉS DEL 10 N. LA GRAN RESPONSABILIDAD DE LOS POLÍTICOS**
Diciembre de 2019
31. **COVID-19, ESPAÑA-20**
Abril de 2020
32. **COVID-19: EL RETO CIENTÍFICO**
Mayo de 2020
33. **PODERES DE NECESIDAD Y CONSTITUCIÓN**
Mayo de 2020
34. **COVID-19: LA POLÍTICA ECONÓMICA. CONFIANZA PARA SOSTENER, RECUPERAR Y TRANSFORMAR**
Junio de 2020
35. **COVID-19: LECCIONES DE LA HISTORIA**
Junio de 2020
36. **COVID-19: CIUDAD Y URBANISMO**
Julio de 2020
37. **SI NO ES AHORA, ¿CUÁNDO? COVID-19. UNA RESPONSABILIDAD POLÍTICA INELUDIBLE**
Julio de 2020
38. **MÁS NIÑOS Y MÁS FAMILIAS**
Septiembre de 2020
39. **ALERTA CÍVICA: RECTIFICAR EL RUMBO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA**
Octubre de 2020
40. **ESPAÑA EN ESTADO DE ALARMA: PROBLEMAS Y PROPUESTAS**
Febrero de 2021
41. **ENTRE LAS VACUNAS Y LOS FONDOS EUROPEOS. EL TIEMPO APREMIA**
Abril de 2021
42. **LOS JÓVENES Y LA BRECHA GENERACIONAL: EL PROBLEMA ES EL EMPLEO**
Octubre de 2021



SOCIOS

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Yolanda Barcina
Catedrática de Nutrición y Bromatología

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Jordi Canal
Historiador

Francesc de Carreras
Catedrático de Derecho Constitucional

Elisa Chuliá
Profesora de Sociología

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

Juan Francisco Fuentes
Catedrático de Historia Contemporánea

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

José Gasset Loring
Economista

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Carmen González Enríquez
Catedrática de Ciencia Política

Fernando González Urbaneja
Periodista

José Luis González-Besada Valdés
Director de Comunicación y Relaciones
Institucionales de El Corte Inglés, S.A.

Olga Grau Laborda
Directora de Comunicación con grupos de interés
Banco Santander

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Julio Iglesias de Ussel
Catedrático de Sociología
Fundación Juan-Miguel Villar Mir

Juan Carlos Jiménez
Profesor de Economía Aplicada

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Antonio Llardén
Presidente de Enagás

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Julio López Laborda
Catedrático de Economía Pública

Sergi Loughney
Director de Relaciones Institucionales
Grupo Fundación “La Caixa”

Óscar Loureda
Catedrático de Traducción, Lengua Española
y Lingüística General

Alfonso Maldonado
Catedrático de Ingeniería Geológica

Araceli Mangas Martín
Catedrática de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales

Manuel Martín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Antonio Merino
Director de Estudios y Análisis del Entorno
Repsol YPF

Jaime Montalvo Correa
Vicepresidente Mutua Madrileña

Juan Mulet Meliá
Ingeniero de Telecomunicación

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Elisa de la Nuez
Abogada del Estado. Secretaria General de la
Fundación Hay Derecho

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Félix Ovejero
Profesor de Filosofía y Metodología
de las Ciencias Sociales

Benigno Pendás
Catedrático de Ciencia Política

José Manuel Rodríguez
Responsable de Relaciones Institucionales
Gabinete de Presidencia, Iberdrola

Javier Rupérez
Embajador de España

Eva Sáenz
Profesora de Derecho Constitucional

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

Alberto J. Schuhmacher
Investigador en Oncología Molecular

Ángel Simón Grimaldos
Presidente Ejecutivo de Agbar

José Juan Toharia
Catedrático de Sociología

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

José Antonio Zarzalejos
Periodista

RAZÓN DE SER

Consolidada la democracia en el marco de un intenso proceso de modernización durante las últimas décadas, España ha de afrontar, en la Europa del siglo XXI, nuevos retos, con dificultades para encontrar un nuevo proyecto nacional aglutinador —como lo fue el de la transición—, por encima de los intereses partidistas de las prácticas que arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atezaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de “regeneración” y que incluso se hable de la necesidad de una “segunda transición”: para unos el modo de superar la primera, para otros el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

El Círculo Cívico de Opinión responde a ese clima ciudadano. Constituido en 2011 como foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral), su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; esta debe estar abierta también a otros actores. Foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

El Círculo Cívico toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como —lo que es más importante— con su talento y conocimiento.

