

RESUMEN TESIS DOCTORAL:

“LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: 1827-2007”

Jaime Ignacio Muñoz Llinás

La **Función Pública**, concebida como el conjunto de derechos y deberes que configuran las relaciones jurídicas de la Administración con el personal a su servicio, en virtud del vínculo de sujeción especial que les une, ha conocido formas muy diversas a lo largo de la historia, desde su primera regulación general en los primeros Estatutos de funcionarios a principios del siglo XIX hasta su configuración actual.

Sin embargo, en los últimos tiempos se viene asistiendo, irremediabilmente, a un **desprestigio y a un ataque frontal** al sector público desde distintos ámbitos de la sociedad. Aunque, en la mayor parte de los casos, estos ataques son fruto de una incorrecta comprensión de la Función Pública española, es cierto que obligan, cuando menos, a una **profunda reflexión** sobre la situación actual del **empleo público** en nuestro país.

Y esto es así, porque una **Administración** Pública que no es percibida por los ciudadanos como la solucionadora de sus problemas sino más bien como todo lo contrario, no está respondiendo a su fin primordial: la **satisfacción del interés general**. Sin embargo, la solución a esta situación no puede estar en hacer desaparecer la Administración (como, a veces, se ha llegado a insinuar) sino, al contrario, en fortalecerla adaptándola a las exigencias de una sociedad en constante cambio.

Pero esa reflexión sobre el estado de nuestra Función Pública pasa, necesariamente, por hacer un **recorrido de la normativa** dictada en esta materia desde sus inicios en el siglo XIX hasta el momento actual.

Y, en este punto, nos encontramos con que en la **historiografía española** existen diversos **trabajos** de conjunto, que bien se refieren a una **materia específica** que se analiza en perspectiva histórica como ocurre con la selección, el régimen retributivo o el sistema de incompatibilidades, por ejemplo. O bien contemplan un **periodo concreto** de la historia de nuestra Función Pública sin llegar a abarcarlo en su totalidad.

Me refiero, por ejemplo, a los trabajos de NIETO GARCÍA, A.: *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*; o de GONZÁLEZ-HABA, V.M. Y ÁLVAREZ RICO, M.: *Administración y Función Pública en España*. O, al que, desde mi punto de vista, es el trabajo más completo en la actualidad en materia de carrera administrativa de ARROYO YANES, L.M. titulado *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Sin olvidarnos de otros trabajos muy relevantes como el de JIMÉNEZ ASENSIO, R. que bajo el título *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)* realiza un análisis en profundidad de la evolución de la normativa en materia de selección de los empleados públicos hasta la aprobación de la Constitución de 1978.

Junto a ellos encontramos artículos o ensayos que de manera monográfica centran su atención en un determinado aspecto de la Función Pública en un momento concreto. Así, por ejemplo, es digno de reseñar el trabajo de GUTIERREZ REÑÓN, A. titulado *La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas*; o el artículo

de GIL IBAÑEZ, J.L.: *La evolución histórica de la regulación de las incompatibilidades de los funcionarios públicos*, entre otros.

Sin embargo, **se echa en falta un estudio global** que abarque las distintas materias que conforman el régimen jurídico de los funcionarios públicos desde las primeras normas dictadas en los albores del siglo XIX hasta el momento presente.

Con este estudio se pretende llenar ese **vacío historiográfico** aportando una **visión global** de la evolución de la Función Pública moderna en España, desde las primeras normas dictadas en torno a 1825-1827 hasta, prácticamente, el momento actual.

Una visión que permita determinar **cómo se han ido conformando las diversas materias** que la componen hasta llegar al modelo vigente. Un **modelo** que, progresivamente, ha ido persiguiendo una **excelencia** del empleo público en España, basado en los principios de **legalidad, mérito y capacidad**. Añadiendo, posteriormente, los de **igualdad y publicidad**. Y, todo ello, con el objetivo de alcanzar y mantener una **independencia y objetividad** del empleado público en el ejercicio de su función y una actuación eficaz y eficiente por parte de la Administración Pública.

Por lo que se refiere al **punto de partida** de esta investigación, se ha situado en **1827** aunque, realmente, ya en 1825 (e incluso un poco antes) se habían empezado a dictar las primeras normas que iban a conformar lo que luego se convertiría en nuestra moderna Función Pública.

En estas tempranas fechas del siglo XIX asistimos a la **desaparición del Estado Absoluto** y con ello a la eliminación de una de las múltiples prerrogativas del Rey, que no era otra que la de nombrar y separar libremente al personal encargado de las tareas de gobierno y administración de la nación. A partir de este momento se empieza a vislumbrar tímidamente la necesidad de contar con un **corpus administrativo independiente y profesional**, que garantice una gestión eficaz y estable de los asuntos públicos. Y el encargado de llevar a cabo esta ingente tarea será el ministro de Fernando VII, D. Luis López Ballesteros.

En cuanto a la elección de la **fecha final** del periodo investigado, el año **2007**, se fundamenta, básicamente, por **dos motivos**: en primer lugar, por el hecho evidente de encontrarnos ante la **última norma de carácter general** que comprende, prácticamente, todo el régimen de Función Pública a modo de Estatuto general. Y, **en segundo lugar**, porque dicha norma, me refiero a la Ley 7/2007 de 12 de abril por la que se aprueba el EBEP (engullida posteriormente por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y que no añade nada nuevo a dicha ley), deja la puerta **abierta a una nueva transformación** de nuestro modelo de Función Pública, generando no pocas incógnitas sobre el futuro del mismo.

Con todo ello, el **objeto** de la presente **Tesis Doctoral** ha sido llevar a cabo un **estudio** de cada una de las **formas** que ha ido adoptando la **Función Pública** a lo largo del tiempo y de su repercusión en el ámbito general de la Administración Pública. Para ello, se ha dividido el trabajo en **dos partes** diferenciadas.

En una **primera**, se ha hecho un recorrido por las normas más importantes que se han dictado en materia de Función Pública, es decir, los **Estatutos** de funcionarios públicos en sus formas más diversas.

En este recorrido se pueden distinguir **tres etapas**: la **primera** corresponde a las normas dictadas durante el **siglo XIX** que, aunque tuvieron una limitada aplicación, sentaron unas bases suficientemente sólidas para la conformación del modelo posterior. Me estoy refiriendo a los Estatutos de López Ballesteros, Bravo Murillo y O'Donnell.

Una **segunda etapa** daría comienzo con la promulgación en 1918 del **Estatuto de Maura**, con el que se produce una generalización del contenido de la normativa anterior a todos los funcionarios de la Administración (por lo menos, los de los Cuerpos Generales).

A partir de este momento, superada la Guerra Civil, comienza un periodo de definición del modelo español de Función Pública en el que la carrera administrativa va a tener un papel muy importante. Al principio, es la **Ley de Funcionarios Civiles del Estado** (1964) la que recoge algunos aspectos del derecho inglés y del francés, y establece una nueva clasificación del personal, pasando del sistema de categorías al sistema de Cuerpos y Escalas. Más tarde, es la **Constitución Española** la que en 1978 consagra, definitivamente, los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

Con ella, precisamente, se iniciaría la **tercera etapa** en la que aún nos encontramos. Se caracteriza por el establecimiento un complejo **modelo de distribución de competencias** entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, tras diversas interpretaciones doctrinales, ha sentado las bases para el establecimiento de un sistema de Función Pública para cada una de las administraciones públicas con potestad legislativa.

Esta última etapa esta conformada básicamente por dos normas de carácter general que son la **Ley 30/1984** de Medidas para la Reforma de la Función Pública y la **Ley 7/2007** por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público. La primera fue concebida con un carácter provisional y “experimental” de cara a la posterior aprobación de la segunda. Que llegó casi 23 años después.

La **segunda parte** de este **trabajo** se ha centrado en el **análisis sectorial** de aquellos **aspectos** de la **Función Pública** en España que se han considerado **más importantes**, tales como: la clasificación y tipos de personal; el acceso y pérdida de la condición de empleado público; la carrera administrativa; el régimen de incompatibilidades; o el sistema retributivo.

Se comprueba a lo largo de este estudio como, muchas veces, no han sido las normas generales (estatutos) sobre funcionarios públicos las que han incidido sobre dichos aspectos, sino las particulares que se han ido dictando en paralelo a ellas.

Asimismo, la singularidad de cada una y su dificultad para ser aplicadas de manera uniforme a todo el elenco de personas que históricamente han conformado la Función Pública en España, ha impedido, en numerosas ocasiones, que pasen a formar parte de una única norma o Estatuto.

Esto nos demuestra como el **lento caminar de la Función Pública** en España, causado, fundamentalmente, por esa diversidad de elementos, ha provocado que **ni siquiera a día de hoy** podamos contar con una **única norma**, a modo de Estatuto General, que recoja toda la regulación que atañe al funcionario público. A este respecto, no hay que olvidar que la normativa en materia de **incompatibilidades** se recoge todavía en una ley

de 1984 y aún no ha sido posible integrarla dentro del Estatuto Básico a pesar de haberse dictado recientemente un Texto Refundido sobre la materia.

Por tanto, a lo largo de la presente Tesis se ha querido poner de manifiesto cómo la **evolución de la Función Pública**, desde sus inicios hasta el momento actual, ha atravesado diversas formas que han hecho pivotar nuestro sistema sobre los **dos grandes modelos** implantados en los países de nuestro entorno: el **abierto** o de empleo y el **cerrado** o de carrera.

Superado el Estado absolutista y su concepción de la burocracia como un patrimonio político del cual se podía disponer libremente a través de la técnica de las cesantías en masa (*spoil system*), se apuesta firmemente por un **modelo** de Función Pública que **garantice** una adecuada **carrera** de los funcionarios públicos, como mecanismo indispensable para mejorar su rendimiento y productividad y que, por tanto, redunde en una **mejora de la eficacia** de la Administración.

Sin embargo, la **convulsa situación** económica, política y social de España a lo largo del **siglo XIX y principios del XX** no hizo fácil que este reconocimiento de la carrera administrativa se plasmará en las leyes de Función Pública o que, plasmándose, se pudiera llevar a la práctica. Así, sobre las bases formuladas por los primeros Estatutos de funcionarios (López Ballesteros, Bravo Murillo y O'Donnell), el **Estatuto de Maura** recoge una **completa configuración de la Función Pública** que se sustenta en **dos aspectos** fundamentales: el reconocimiento de la **inamovilidad** en la condición de funcionario de carrera, y la consagración del sistema de **oposición** como fórmula de ingreso en la Administración. Este Estatuto permaneció en vigor durante más de cuarenta años, siendo sustituido por la **Ley de Funcionarios Civiles del Estado en 1964**.

A partir de aquí, se produce un **cambio de tercio** en la configuración de nuestra Función Pública, dejándose atrás el sistema de categorías de los estatutos precedentes y articulando el **sistema sobre la base del puesto de trabajo**, en un claro guiño hacia el modelo abierto o de empleo propio de los países anglosajones. Sin embargo, no se lograron llevar a la práctica, en toda su extensión, los postulados que recogía la Ley, provocando un **fortalecimiento de los Cuerpos** de funcionarios, que no hizo sino acentuar un corporativismo incipiente y muy perjudicial para el conjunto de la Administración.

Con la **Constitución de 1978**, y tras unos intentos fallidos de regulación del régimen jurídico de los funcionarios, se llega a la **Ley de Medidas** para la Reforma de la Función Pública de 1984 que no dejará indiferente a ningún sector de la Administración. Esta norma introduce el **concepto de grado personal** como eje vertebrador de la carrera administrativa, condicionando el ascenso en la misma al desempeño de un puesto de trabajo de un determinado nivel y durante un periodo de tiempo concreto. Asimismo, **delimita** con claridad los **grupos de clasificación** en atención al nivel de titulación exigido para su ingreso y perfecciona las fórmulas de promoción interna ya previstas en su antecesora, la LFCE. Además, instaura un **complejo sistema de provisión** de puestos de trabajo y un **nuevo régimen retributivo**.

Después de más de veinte años de aplicación de la LMRFP, tras varios intentos infructuosos de lograr la aprobación de un Estatuto de los funcionarios públicos y previa la constitución de una Comisión específica de estudio y preparación, en el año **2007** se

aprueba finalmente la **Ley 7/2007**, de 12 de abril, por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público.

Sin embargo, la aprobación de esta norma **no** produce **grandes cambios** en el sistema de Función Pública vigente en ese momento. Se limita a señalar una serie de indicaciones para que sean las distintas **Administraciones Públicas** las que establezcan **sus propios sistemas** de carrera, provisión, promoción y régimen retributivo. Y, en lo demás, **reproduce** con pequeñas matizaciones lo previsto en la **normativa anterior**. En todo caso, la técnica legislativa empleada ocasiona una importante indeterminación, a la que luego me referiré.

Se observa, por tanto, como desde las primeras normas dictadas a principios del siglo XIX se ha producido una **evolución muy favorable** en la regulación del **acceso y pérdida** de la condición de empleado público, garantizándose una selección basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como una regulación clara y tasada de los supuestos de pérdida de la condición de funcionario, evitando (o minimizando) la injerencia del poder político en el reclutamiento del personal.

Sin embargo, **este avance** tan positivo y necesario en materia de acceso **no se puede extrapolar** a los procesos de **carrera administrativa** y movilidad del personal, donde el necesario celo por buscar la objetividad e independencia del sistema ha conducido a un **encorsetamiento** del funcionamiento de la Administración como consecuencia de la rigidez de los sistemas vigentes, impidiéndole alcanzar la eficiencia en la administración de sus recursos humanos.

Lo mismo podría decirse del régimen de **incompatibilidades** que no ha podido incorporarse al Estatuto general, ocasionando una falta de adecuación muy acusada entre la realidad existente y la regulación vigente.

Pero, probablemente, la **conclusión más acusada** a la que se llega tras este análisis es a la de la **indeterminación** creada por el actual Estatuto Básico del Empleado Público, a la que ya que nos hemos referido. En este sentido, debido a su complejo **sistema de entrada en vigor**, nuestro modelo de Función Pública no se puede conformar plenamente hasta que cada Administración Pública con potestad legislativa (es decir, el Estado y las Comunidades Autónomas) dicten sus propias leyes en desarrollo del mismo. Lo que necesariamente implica una **situación de transitoriedad**, en la que llevamos diez años.

Pero, además, esta transitoriedad genera una **regulación asimétrica** entre las distintas Administraciones Públicas, ya que cada una puede aprobar su ley en el momento que le parezca pertinente (o, incluso, no aprobarla), **poniendo en cuestión** la validez del **modelo unitario** proclamado por la **Constitución** en 1978 y refrendado por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Por tanto, desde mi punto de vista, lo primero que se debería hacer es **aclarar** si **nuestro modelo es un modelo unitario**, en el que el Estado establece un marco unificado y las CCAA lo perfilan en su respectivo ámbito, de forma que no hay diferencias sustanciales entre los funcionarios públicos, con independencia de la Administración Pública en la que presten sus servicios. **O bien**, nos dirigimos hacia un **esquema descentralizado**, en el que cada Comunidad Autónoma tiene una casi total libertad para diseñar su propio modelo de Función Pública.

En todo caso, con independencia del modelo que definitivamente se adopte, parece indiscutible que es preciso **implementar** una serie de **medidas** que supongan una **modernización** de nuestra Función Pública y un acercamiento a las de los países de nuestro entorno.

Estas medidas, en mi opinión, deben dirigirse hacia una **flexibilización** de las fórmulas vigentes, con el fin de permitir una **mayor agilidad** de la Administración en la consecución del interés general. Al mismo tiempo, **fortalecer** los principios de **mérito y capacidad** en el acceso al empleo público y en el mantenimiento en el mismo, supone convertir a la Administración en una organización más sólida y cualificada. Y, de la misma manera, el diseño de una **adecuada carrera** administrativa incrementa la **motivación** y **satisfacción** del empleado público, redundando en una mejora de la eficacia de la Administración. Si a esto unimos una **adecuada política retributiva** que no se separe demasiado de la prevista en el sector privado, en la que se pueda premiar según los **objetivos** alcanzados tras una correcta **evaluación del desempeño** se logrará, a mi juicio, que la Administración pueda responder, con mayor acierto, al interés general.

RESEÑA TESIS DOCTORAL:
“LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: 1827-2007”

Jaime Ignacio Muñoz Llinás

La Función Pública, concebida como el conjunto de derechos y deberes que configuran las relaciones jurídicas de la Administración con el personal a su servicio, ha conocido formas muy diversas a lo largo de la historia. A lo largo del presente trabajo se lleva a cabo un estudio de cada una de esas formas que ha ido adoptando la Función Pública en España, desde las primeras normas dictadas en torno a 1825-1827 hasta, prácticamente, el momento actual. Para ello, se ha dividido el trabajo en dos partes. En una primera, se ha hecho un recorrido por las normas más importantes que se han dictado en materia de Función Pública, es decir, los Estatutos de funcionarios públicos en sus formas más diversas, distinguiéndose tres etapas perfectamente diferenciadas. La segunda parte de este trabajo se ha centrado en el análisis sectorial de aquellos aspectos de la Función Pública en España que se han considerado más importantes, tales como: la clasificación y tipos de personal; el acceso y pérdida de la condición de empleado público; la carrera administrativa; el régimen de incompatibilidades; o el sistema retributivo. Con ello se ha pretendido llenar el vacío historiográfico existente, aportando una visión global de la evolución de la Función Pública moderna en España